



ФРМС Консулт

София 1784, жк. Младост, бул. „Йерусалим”, бл. 51, офис 2,

тел.: (02) 976 89 89 факс: (02) 976 89 30 www.flgr.bg

flgr@flgr.bg

**Европейски опит и практики за междуобщинско
сътрудничество. Резултати от проучване ролята на
сдруженията на общините в България за насърчаване
на междуобщинското сътрудничество**

София

октомври 2011 г.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

LAU – NUTS единица за община

NUTS – класификация на териториалните единици за статистически цели в ЕС (по Евростат)

UNDP – Програма за развитие на ООН (ПРООН)

USAID – Американска агенция за международно развитие

АБЧО – Асоциация на българските черноморски общини

АДО – Асоциация на дунавските общини „Дунав”

АОЮОЦР – Асоциация на общини от Южен Централен район „Хебър”

АРО – Асоциация на родопски общини

БАРДА – Българска асоциация на агенциите за регионално развитие и бизнес центрове

БРТА – Бургаска регионална туристическа асоциация

ВиК – Водоснабдяване и канализация

ДДС – Данък добавена стойност

ЕОТС – Европейски обединения за териториално сътрудничество

ЕС – Европейски съюз

ЕХМС – Европейска харта за местно самоуправление

ЗМСМА – Закон за местното самоуправление и местната администрация

ЗООС – Закон за опазване на околната среда

ЗУО – Закон за управление на отпадъците

ЗЮЛНЦ – Закон за юридическите лица с нестопанска цел

ИКТ – Информационни и комуникационни технологии

ИСПА – Инструмент за структурни политики за присъединяване на ЕС

КИН – Културно-историческо наследство

МЗХ – Министерство на земеделието и храните

МИГ – Местна инициативна група

МК – Министерство на културата

МОС – Междубщинско сътрудничество

МОСВ – Министерство на околната среда и водите

МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройство

МС – Министерски съвет

МСП – Малки и средни предприятия

НАП – Национална агенция по приходите

НПО – Неправителствена организация

НПО – Неправителствени организации

НПУДО – Национална програма за управление на дейностите по отпадъците

НС – Народно събрание

НСОРБ – Национално сдружение на общините в Република България

ОПОС – Оперативна програма „Околна среда”

ПРСР – Програма за развитие на селските райони

ПУДООС – Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда

ПЧП – Публично-частни партньорства

РАО – Регионална асоциация на общини

РСО – Регионално сдружение на общини

СЮЗО – Сдружение на Югозападните общини

ТБО – Твърди битови отпадъци

УС – Управителен съвет

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	6
I.1. МЕТОДОЛОГИЯ	7
I.2. ОГРАНИЧИТЕЛИ	8
II. СЪЩНОСТ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА МОС	8
III. ЕВРОПЕЙСКИ ОПИТ И ПРАКТИКИ ЗА МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО	11
III.1 ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОНТЕКСТ ЗА МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО	11
<i>ЮЖНОЕВРОПЕЙСКИ ТИП НА СЪТРУДНИЧЕСТВО</i>	12
<i>СТРАНИ С ФЕДЕРАЛЕН МОДЕЛ НА ДЪРЖАВНО УСТРОЙСТВО</i>	14
<i>ЦЕНТРАЛНОЕВРОПЕЙСКИ ТИП НА СЪТРУДНИЧЕСТВО</i>	16
<i>СФЕРИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО</i>	17
<i>ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН ТИП МОС</i>	19
<i>ДОБРОВОЛЕН ТИП МОС</i>	20
<i>ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО</i>	21
<i>ФИНАНСИРАНЕ НА МОС</i>	22
<i>ФИНАНСОВИ СТИМУЛИ</i>	23
III.2 ОПИТЪТ НА УНГАРИЯ, ХОЛАНДИЯ, ФИНЛАНДИЯ, ПОРТУГАЛИЯ И МАКЕДОНИЯ	27
<i>УНГАРИЯ</i>	27
<i>ХОЛАНДИЯ</i>	30
<i>ФИНЛАНДИЯ</i>	34
<i>ПОРТУГАЛИЯ</i>	36
<i>МАКЕДОНИЯ</i>	38
IV. ИЗВОДИ ОТ ПРОУЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ОПИТ В СФЕРАТА НА МОС	41
V. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО И ОЦЕНКА НА РОЛЯТА НА СДРУЖЕНИЯТА НА ОБЩИНИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	43
V.1. РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	43

V.2 МЕЖДУОБЩИНСКИ ИНИЦИАТИВИ В РЕЗУЛТАТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ, ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ, ДИРЕКТИВИ И ПРЕПОРЪКИ	46
<i>МЕЖДУОБЩИНСКИ ИНИЦИАТИВИ В ОБЛАСТТА НА ОПАЗВАНЕ И ОПОЛЗОТВОРЯВАНЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ</i>	46
<i>МЕЖДУОБЩИНСКИ ИНИЦИАТИВИ В ОБЛАСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ОТПАДЪЦИТЕ</i>	49
<i>МЕСТНИ ИНИЦИАТИВНИ ГРУПИ</i>	50
<i>ЕВРОРЕГИОНИ И ЕВРОПЕЙСКИ ОБЕДИНЕНИЯ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО</i>	52
V.3 ДРУГИ МЕЖДУОБЩИНСКИ ИНИЦИАТИВИ	54
V.4 РОЛЯ НА РЕГИОНАЛНИТЕ СДРУЖЕНИЯ НА ОБЩИНИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	57
V.5. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОУЧВАНЕТО	61
VI. ИЗВОДИ ЗА РОЛЯТА НА СДРУЖЕНИЯТА НА ОБЩИНИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	81
VII. ПРЕПОРЪКИ ЗА ЗАСИЛВАНЕ РОЛЯТА НА РЕГИОНАЛНИТЕ СДРУЖЕНИЯ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В БЪЛГАРИЯ	83
ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ И ПУБЛИКАЦИИ	87
ПРИЛОЖЕНИЯ	89
ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА МОС	89
<i>ФРАНЦИЯ</i>	89
<i>АВСТРИЯ</i>	92
<i>ЧЕШКА РЕПУБЛИКА</i>	99
<i>ФИНЛАНДИЯ</i>	105
<i>СЛОВАКИЯ</i>	109
<i>ХЪРВАТИЯ</i>	113
<i>РУМЪНИЯ</i>	117
<i>МАКЕДОНИЯ</i>	120
ДОБРИ БЪЛГАРСКИ ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА МОС	127
ТАБЛИЦА 1 ХАРАКТЕРИСТИКА НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО (МОС) В НЯКОИ ОТ СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС	150

I. Въведение

В България междуобщинското сътрудничество (МОС) е често коментирана тема в публичното управление, за която обаче и до ден днешен се дискутира повече в пожелателен тон, отколкото с ясно регламентиращи постановки. Причините за това са възможно най-комплексните – сбор от политически, икономически, исторически, социо-културни и познавателни фактори. През последните 20 години средата за функциониране на местното самоуправление (в т.ч. и на МОС) преминава през периоди на интензивни промени. Предприетите законодателни, административни и процедурни мерки за децентрализиране на публичната власт в посока на осигуряване на по-голяма самостоятелност на органите на местното самоуправление обаче не генерират задоволителни резултати. Неоспорим факт е, че въпреки достигнатата управленска и финансова самостоятелност на общините в страната, местните власти продължават да бъдат в зависима позиция от действията на централните органи.

Логиката на създаване и особеностите на националното местно самоуправление, както и горепосочените фактори определят наличието/отсъствието и развитието на практики за МОС в страната. Макар правото на общините да се сдружават да е законодателно решено още в далечната 1991 г. (чл. 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация), повечето примери за МОС се свеждат до регионални сдружения на общини, създадени през 90-те години на миналия век с цел представителство и защита на интересите на своите членове. С присъединяването на страната към ЕС пред местните власти се откриха разнообразни възможности за сдружаване, преобладаващата част от които имат дори задължителен характер. Така например, чл. 19 от Закона за управление на отпадъците изисква общините от един и същ регион, чиито граници се определят в Национална програма за управление на дейностите по отпадъците, да сформират сдружение, което да управлява регионално депо за отпадъци. Създаването на местни инициативни групи (МИГ) по подхода ЛИДЕР в страната също е актуален, но наложен модел за МОС, който едновременно с това е и нетипичен, поради задължителното участие на представители на НПО и бизнеса в МИГ. Възможно ли е колебливите резултати в сферата на МОС да се дължат на отсъствието на практики и традиции за сдружаване? Намесата и усилията в последните години на централната власт тези практики да се множат ще доведе ли до напредък в развитието на МОС в страната?

Целта на настоящия доклад е да анализира ролята на сдруженията на общините в България за насърчаване на МОС, като се проучат и разпространят добри европейски практики в тази област. Резултатите от проучването разкриват две диаметрално противоположни перспективи на възприятие и приложение на МОС. В страната сдружаването на общини традиционно преследва цели за защита интересите на сдружените общини, развитието на региона и местното самоуправление като цяло, докато европейският опит в МОС е преобладаващо ориентиран към предоставяне на публични услуги. В някои държави дори стимули за насърчаване на МОС не се прилагат, поради вече институционализирани механизми и осъзната социално-икономическа полза от съвместното предоставяне на публични услуги. Анализът показва, че факторът с най-голяма тежест в насърчаването и развитието на МОС в европейските страни остава неговата социално-икономическа обосновка, изразяваща се в икономии от мащаба – колкото по-голям е обемът на генерираните услуги, толкова по-ниска е стойността за производството на единица от дадена услуга.

I.1. Методология

Избраната методология за провеждане на проучването, както и структурата на самия доклад имат за цел постигане и представяне на всеобхватен и изчерпателен анализ на изследваната проблематика. За целта, първоначално е извършен задълбочен преглед на практиките и възможностите, включително законодателни, за прилагане на МОС в страните от ЕС, чиито резултати са представени в раздел *III „Европейски опит и практики за междубщинско сътрудничество“*. Паралелно с това е направена оценка на ролята на сдруженията на общините в България за насърчаване на междубщинското сътрудничество чрез провеждане на полу-структурирани интервюта в 9 регионални сдружения/асоциации на общини. Извършен е и анализ на дейностите на други сдружения, между които МИГ, еврорегиони, регионални туристически асоциации, междубщински инициативи за формулиране на общи политики и др. Резултатите от оценката на българския опит са представени в раздел *IV. „Анализ и оценка на ситуацията в България относно ролята на общинските сдружения за насърчаване на МОС“*. Изводите от едновременните проучвания на българския и европейския опит не са представени в отделен раздел, а конструират съществена част от раздели III и IV, за да е възможен изчерпателния сравнителен анализ на двете системи.

Като приложение към доклада са описани 11 европейски добри практики в сферата на МОС от страни-членки и страни-кандидатки на ЕС, както и 7 практики на български сдружения на общини.

Докладът приключва с препоръки за това как да се насърчи МОС и повиши ролята на сдруженията на общини в този процес. Отправените предложения са консултирани и дефинирани с национални представители на целевите групи на проучването по време на откритата публична дискусия.

I.2 Ограничители

На първо място това са ограничените и неизчерпателни източници на информация за реализирани междуобщински практики в страната, на чиято основа да се композира самата оценка на постигнатия напредък на МОС.

На второ място, поради липсата на официални първични данни, екипът по изпълнение на поръчката се фокусира върху събирането и обработката на вторични данни (полуструктурирани интервюта, преглед на аналитична литература и изследвания) относно актуалното състояние на МОС в европейски страни и дейността на сдружения на български общини. Интервюираните девет регионални сдружения на общини в България осигуряват представителна извадка на резултатите за тяхната роля в насърчаване развитието на МОС, за разлика от останалите типове сдружения, за които няма условия за представителност.

II. Същност и характеристики на МОС

През 80-те години на миналия век англо-саксонските експерименти на сътрудничество между публичен и частен сектор (т.нар. „Ново публично управление”) променят драстично логиката и начина на функциониране на местното самоуправление и публичната администрация като цяло. Припознаването на частния сектор като ефективен и ефикасен доставчик на публични блага в условията на ограничени ресурси, но нарастващи потребности, помага за бързото осъзнаване и търсене на алтернатива за икономично, но качествено предоставяне на публични услуги. С развитието на

съвременни информационни и комуникационни технологии (ИКТ), както и с въвеждането на електронно управление постепенно намалява важността на физическата дистанция между административния офис на местната власт и гражданите, които обслужва. Следователно, необходимостта от финансово изгоден, качествен и взаимополезен модел на взаимодействие между местна власт, общество и бизнес става предпоставка за сдружаване между публични доставчици на услуги. Така принципът на местната автономия, изразяващ едно от основните послания на Европейската харта за местно самоуправление, дава тласък на същността и правото на общинските органи да се сдружават.

Това са част от факторите, които подкрепят развитието на МОС. В основата на концепцията за МОС лежи идеята за съвместна работа на органите на местното самоуправление в полза на всички заинтересовани страни. МОС предполага обединяване на ресурси, споделяне на отговорности и общо ползване на постигнатите от съвместните дейности резултати. МОС може да повиши местния капацитет за ефективно предоставяне на услуги, да спомогне за намаляване на различията в предоставянето на услуги в съседни общини, да доведе до трансфер на иновации и да допринесе за устойчивото развитие на общностите.

Ефективността в предоставянето на публични услуги е водеща мотивация за сдружаване между общините. Споменатата по-горе концепция за ново публично управление частично се основава на микроикономическата постановка за икономия от мащаба – колкото по-голям е обемът на произвежданите услуги, толкова по-ниска е себестойността на единица услуга. Генерираните икономии стават водещ стимул за прилагане на МОС.

Друг фактор, изтъкващ същността и полезността на МОС, е непоследователното и небалансирано развитие на градски ареали за сметка на постепенния упадък на извънградски, селски райони. Това нарушава социално-икономическа цялост на държавата, което е достатъчен индикатор за неадекватно публично управление. Това е и предпоставка за наличие на феномена free rider – гратисна консумация на публични блага, което води до дисбаланс между разходи, свързани с производството и предоставянето на услугите и приходи, събирани от тяхното потребление. Или с други думи казано, нарушава се фискалната еквивалентност (равенство между ползи и

платени данъци). Следователно, сдружаването на общини може да превърне този дефект в ефект, от който всички заинтересовани страни печелят – местните власти предоставят услуги на по-ниска цена, броят на free rider-ите и този на гражданите/бизнеса, необхванати от предоставените услуги намалява, фискалната еквивалентност се възстановява.

Традиционно МОС се възприема и като алтернатива на неефективно местно самоуправление, чиято система е изградена от множество малки общини – контрамодел на новото публично управление и на концепцията за икономия от мащаба. Когато не са възможни административно-териториално реформи поради комплекс от причини, общинското сдружаване става възможно решение на проблема с неоправдано скъпото предоставяне на местни услуги. Това е и движещата сила зад появата на специализирано законодателство в сферата на МОС в страни от Централна и Източна Европа (Чехия, Унгария, Словакия). В тези държави поради незрелостта на новата политическа система след 1989 г. местното самоуправление се заражда с известни дефицити от гледна точка на недостатъчна финансова обезпеченост на общините (ограничени възможности за собствени приходи) за сметка на повече възложени, от централната власт, местни отговорности. Чрез възможността за споделяне на разходи и подобряване качеството на предоставяните услуги МОС се осъзнава като своеобразна корекция на диспропорцията между права и отговорности на местните власти. Неслучайно, както се посочва в следващия раздел, сътрудничеството е най-развито в държави, чието местно самоуправление е силно фрагментаризирано, формирано от множество единици с малък административно-териториален обхват.

МОС, обаче, не бива да се възприема като панацея за проблеми, свързани с въпросите на местното самоуправление. Някои изследователи и практики¹ насочват вниманието към т.нар демократичен дефицит при МОС. Проблемът идва оттам, че често хората, които взимат решения по въпроси, свързани със сътрудничеството, не са избрани представители на властта, а назначени. Така публичната отговорност от взетите решения и предприетите действия на междуобщинското звено или е сведена до минимум, или отсъства. Не по-маловажен е и въпросът по отношение на гражданския

¹ Източник: „Добри практики за междуобщинско сътрудничество в Европа”, Съвет на Европа, 2007 <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1376549&Site=COE>

контрол върху работата на междуобщинския орган. Често такъв контрол липсва поради неинституционализирани механизми за неговото прилагане, което допълнително отслабва легитимността на МОС. Тези проблеми стоят отворени в случаите, когато става въпрос за обособени отделни междуобщински структури, които предоставят услуги на гражданите от юрисдикциите на общините-членки на сдружението, каквито са най-често срещаните практики в Европа. В страната МОС традиционно се отнася до защита интересите на общините-членки на сдружението и развитие на региона, в който асоциацията функционира. Едва в последните години българските местни власти започнаха да се сдружават с цел съвместно предоставяне на някои публични услуги.

Както следващият раздел илюстрира, многообразието от модели, типове и практики за МОС обуславят неговата комплексност, която крие както ползи, така и дефицити. Затова е необходима внимателна преценка за приложимостта на МОС, съобразена със потенциала и спецификите на средата.

III. Европейски опит и практики за междуобщинско сътрудничество

Настоящият раздел представя обобщена информация за опита на някои европейски страни в прилагането на МОС – видове сътрудничества, законодателни мерки за тяхното насърчаване, финансиране. След това в по-детайлен план са описани актуалните тенденции в прилагането на МОС в Унгария, Португалия, Холандия, Финландия и Македония. Държавите са избрани по четири критерия: 1) Налична актуална информация за МОС; 2) Сходство с България по географски обхват и брой на населението; 3) Унитарен модел на управление; 4) Поне една страна-кандидат за членство в ЕС.

III.1 Европейският контекст за междуобщинско сътрудничество

Обхватът и формите на децентрализация в дадена страна определят и формите на МОС, които се прилагат. В по-централизирани страни, където местните власти имат по-ограничени функции, политико-административната логика определя обхвата и начина на сътрудничество. Колкото по-директен е контролът на надобщинското ниво на управление върху общинското, толкова по-ограничено ще бъде желанието на местните

власти за МОС. И обратно, колкото по-самостоятелни са общинските органи, толкова тяхната финансово-управленската независимост ги насърчава към междуобщинско изпълнение на местни дейности. При тези обстоятелства местните правителства са по-заинтересовани от ефективно и ефикасно управление на своите функции.

Многообразието от и, все пак, наличието на стандартизирани модели за публично управление в европейските страни позволяват да се направи следната своеобразна типология на МОС:

- 1) Южноевропейски тип - Франция, Испания, Италия, Португалия;
- 2) Страни с федерален модел на държавно устройство;
- 3) Централноевропейски тип на бившите страни в преход (Чехия, Унгария).

Таблица 1, изведена като приложение към настоящия доклад, илюстрира спецификите на МОС в някои европейски държави.

Южноевропейски тип на сътрудничество

Системите за местно самоуправление в южноевропейските държави са изградени от малки по обем и обхват общини, които функционират в условията на сравнително силен административен контрол. Във Франция, Португалия и Испания междуобщинското сътрудничество е ключово за ефективното предоставяне на услуги, тъй като местните власти имат ограничен потенциал за генериране на собствени приходи. Сдружавайки се, те стават по-конкурентни на пазара на услуги.

При тези системи задължителното и доброволно сдружаване на общините традиционно съществува във взаимоподдържаща се връзка, която продължава да устоява на демократичните пориви на времето. Трудно е да се анализира коя е движещата сила зад успешния и устойчив характер на наложеното сътрудничество. Очевидно е обаче, че протести и съпротива няма. Форми на задължително сдружаване между общини има в почти всички европейски държави, но те са регулирани в съответно секторно законодателство, а не в общата правна рамка за МОС. Последното, обаче, е налице във Франция, Италия, Португалия, Испания. Задължителността на МОС се концентрира в критерии като прагове за брой на населението или географски показатели, приложими

например за планински общини, както е в Италия и Португалия – всички общини от планински райони задължително се сдружават в предоставянето на публични услуги и планирането и изпълнението на инициативи за развитие на региона. Формата на сътрудничеството (създаване на отделно звено; договор за сътрудничество; съществуващ орган, извършващ дейности за нуждите на друг орган), правомощията и правилата на работа са предварително и детайлно разписани, оставяйки общините без право на избор. Някои държави определят и минимум период на сътрудничество, докато други определят обстоятелствата и условията за прекратяване на споразуменията или налагат критерии за отнемане на права. МОС във Франция, Испания и Италия е инструмент, който наравно с местните власти прави политики и извършва конкретни стъпки към тяхната реализация. Така например, общините-членки на дадено сдружение не само делегират и прехвърлят компетентности на сдружението, а то самото вече става пълноправен участник в цикъла на публичното управление, благодарение на нормативно изискуемите компетентности, които МОС трябва да притежава и реализира на практика.

Трябва да се отбележи, че във Франция и Италия задължителните отговорности на междуобщинските сдружения са ясно дефинирани и категорично изключват дублиране на функции и дейности. Това означава, че трансферът на правомощия от община към сдружението, в което членува, автоматично я освобождава от упражняване на същите правомощия (т.нар. принцип на изключителността *exclusivity principle*). Получава се така, че междуобщинските структури в разглежданите държави изземват голяма част от правомощията на своите членове, което в никакъв случай не поставя отделните общини в подчинителна позиция спрямо сдружението, в което членуват. Във Франция принципът на изключителността се прилага във всички форми на МОС, независимо от задължителния или доброволния характер на компетентностите (избрани от списък с такива), изпълнявани от сдружението. Въпреки това този принцип не изключва възможността общините частично да прехвърлят отговорности на сдружението, в което членуват. В този случай общините изпълняват своите функции едновременно със сдружението. Примерът с Франция е уникален и заради друга своя специфика, която до голяма степен обяснява равнопоставеността на МОС в местното самоуправление. Междуобщинските структури в страната имат законодателното право да събират данъци (по-долу в подраздел „финансиране на МОС“ е представена по-детайлна информация). С развита система за генериране на собствени приходи

междубщинските сдружения във Франция заемат ключова роля в публичното управление. Франция успява да постигне този прогресивен модел на МОС, преминавайки през различни етапи на политическо узряване. Със стартиралите реформи през 80-те години на миналия век за подобряване процесите на децентрализация общинските власти придобиват възможност да изградят по-интегрирани форми на МОС. Тези междубщински форми развиват финансов капацитет, благодарение на правото за генериране на собствени приходи, като едновременно с това могат да получават субсидии и от централното правителство. Първите сдружения от този характер са основани от най-големите градове в метрополитните региони. По-късно, през 90-те години с промени в нормативната база селските общини също придобиват тази възможност. Понастоящем 93% от френските общини, които покриват 87% от населението на страната, членуват в някаква форма на сдружение. Задължителните функции на междубщинските структури са местно икономическо управление и градско планиране. Но извън тях общините-членки могат да трансферират допълнителни компетентности към сдружението, на което принадлежат. То е автономно юридическо лице, чийто контрол се извършва от съвета на сдружението. Всички общини-членки имат представител/и в този съвет, като броят им се определя пропорционално на броя на населението на съответната община. При финансиране на сдруженията се прилагат същите правила, както при отделните общини, което прави този модел на МОС уникален за Европа.

Страни с федерален модел на държавно устройство

Европейските федерални държави като Германия и Австрия обикновено имат малки по обхват, но многобройни общини. Една от особеностите на германския тип федерален режим на управление е, че местните власти изпълняват двойни функции – на самоуправляващи се органи и на органи на централната публична власт. Такъв е случаят с по-големите градове, които оперират като централно административни и самоуправляващи се звена на надобщинско (отговарящо на област) ниво. При новия източногермански модел провинциите създават междубщински административни звена, които оказват подкрепа на общините-членки и едновременно с това изпълняват делегирани функции (напр. поддръжка на училищата, управление на отпадъците). В някои провинции (напр. Baden-Württemberg) има специализирано законодателство за

МОС, което регулира обхвата на сдружаването, тоест само общини от една и съща област могат да създадат сдружение. Установяването на МОС започва на доброволна основа, но с фиксиран срок за приключване на подготвителните дейности. В случаите, когато общини не могат да постигнат единодушие по ключови въпроси, свързани с обхвата, границите и оперативните механизми на сдружението, тогава държавата се намесва и с помощта на законодателството тя става тази, която финализира процесите по неговото създаване. Веднъж учредено, членовете на сдружението не могат да го напускат. По отношение на финансирането се прилагат различни схеми в зависимост от правната форма на сдружението. Ако то е регистрирано под частното право (напр. като търговско дружество), общините-членки могат да осигуряват допълнителни средства за покриване на капиталови разходи, например. Ако представлява публично-правна организация, то подобно на френския опит, сдружението има право да облага определени дейности със собствени данъци и да събира такси, като едновременно с това получава субсидии от централната власт.

Макар и федерална държава, опитът на Австрия е малко по-различен. Едва през последните години МОС в страната започва да придобива все по-голяма популярност и приложение. Това се дължи до голяма степен на усилията на Съвета на Европа, чийто екип през 2010 г. прави задълбочен мониторинг на австрийската система за МОС. Част от препоръките в мониторинговия доклад са насочени към създаване на условия за по-гъвкаво МОС на областно и провинциално ниво. През юни 2011 г. Федералният съвет на Австрия предложи поправка в Конституцията, която да улесни сътрудничеството между общините не само в предоставянето на публични услуги, но и тогава, когато сдруженията трябва наравно с местните власти да прилагат съответно законодателство. Според същото предложение за поправка федералната провинция (The Länder), осъществяваща контрол и супервизия на общините, ще има правото да сключва споразумения, които да стимулират сътрудничеството между общините, но експерти очакват тези стимули да имат обвързващ и задължителен характер, което разделя привържениците на МОС на два лагера. Единият се обявява против въвеждането на задължителни условия, докато другият изтъква тяхната същност като гарант за успех и устойчив ефект. Тоест, в следващите години Австрия е възможно да поеме курс към установяване на задължително сътрудничество между общини. Към момента Конституцията позволява на общинските асоциации да изпълняват само конкретни

специфични цели в рамките на дадена провинция. С промяната обхватът от възможни цели и дейности на МОС ще се разшири.

Централноевропейски тип на сътрудничество

Моделът на МОС в бившите социалистически страни от Централна Европа следва общите европейски тенденции за реформи в местното самоуправление и децентрализацията, повлияни от нарастващата роля на пазарната икономиката в публичното управление. Административно-териториалната структура в повечето централноевропейски държави е сходна с тази в останалите страни – наличие на малки, но повече на брой общини: 1 600 в Чехия, 1 900 в Словакия, 3 200 в Унгария. Предоставянето на повечето местни услуги, обаче, не се извършва от малките общини, а от по-големи административни звена. Например, още в началото на 90-те години водоснабдяването и управлението на отпадъците стават част от група услуги (свързани главно с експлоатация на инфраструктура), чието предоставяне се извършва от отделни структури. В едни случаи тези структури представляват сдружения на общини, а в други – търговски предприятия, в които местни власти държат определен дял от акции. Както следващия раздел описва, този модел започва да се прилага в България на по-късен етап, поради по-бавното протичане на политическите и законодателни процеси по децентрализация. Тези структури определят условията, цените, механизмите, стандартите и индикаторите за предоставяне на съответните услуги.

Други услуги, като например основно образование, здравеопазване и социални услуги достигат до своите потребители чрез различни форми на МОС. Първоначално тези териториални звена се създават на доброволен принцип, като в различните държави се наименоуват по различен начин – общински офиси или микро региони в Словакия, общности от местни власти или съвети в Чехия, микро-регионални асоциации в Унгария. Средният брой общини в тези сдружения е приблизително един и същ – 11 в Чехия и 14 в Словакия. Те управляват около 2% от бюджетите на общините в Чехия и Унгария.

Съществува и друг тип сдружения, които имат единствената задача да предоставят административни услуги. В Унгария само 1/3 от общините имат собствен

административен офис. Останалите членуват в сдружения, които формират 768 междуобщински административни звена, като средно населението на 2-3 общини се обслужва от един административен офис. За общини с население под 1000 души е задължително присъединяването им към най-близкия административен офис в областта. Този офис не представлява отделна структура, а съществуващо кметство, което по силата на гореописаното извършва административни услуги на съседни общини. За целта „приемащото“ кметство получава определени трансфери от централната власт, като едновременно с това обслужваните общини също добавят свой финансов принос. По-долу детайлно е представен опитът на Унгария в МОС. Аналогичен опит прилага и Словакия – от 169 съвместни административни офиса техният брой нараства до 234 през 2008 г.

Сфери на сътрудничество

Съществува определен кръг от местни компетентности/услуги стандартен за всички държави: ВиК, управление на отпадъците, транспорт и трафик, планиране, осветление, опазване на околната среда, развитие на туризма, местната икономика и култура, облагородяване на публичната инфраструктура и др. Например в Холандия, Норвегия, Швейцария, Франция, Унгария и Чехия изпълнението на списък от местни функции, който е сравнително дълъг, като в него дори попадат грижите за животните и енергийната ефективност, се поема от междуобщински сдружения, а не от отделни общини. Ключова сфера за МОС е и образованието в Швеция, Словакия, Швейцария, Португалия, Австрия, Финландия, Чехия и Люксембург. Осъзнат е фактът, че тези дейности генерират както публични, така и частни ползи, поради което все по-често в междуобщинските структури навлизат и частни доставчици. В Норвегия² следният дял от местни функции се извършва от структури на МОС: събиране на отпадъци (75%), извършване на тръжни процедури (46%), опазване от пожари и други природни бедствия (45%), ИКТ (42%), ВиК (15%). От 2007 г. насам нови услуги започват да се поемат от МОС – социални домове за деца (28%) и земеделие (35%). Във Франция кръгът от услуги, управляван от многообразни форми на МОС, е дори още по-широк –

² Източник: Intermunicipal cooperation: Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy, 2008

пространствено планиране, управление на жилищата и жилищно настаняване, облагородяване на средата за живот, пътна инфраструктура, градски политики, превенция от престъпления, управление на културни, спортни и образователни съоръжения.

Интересен е и опитът на Холандия в предоставянето на публични услуги от структури на МОС. Публично-правни сдружения работят предимно в сферите на околна среда, рециклиране на отпадъци социални услуги. МОС става все по-предпочитан инструмент и за предоставяне на административни услуги, докато желанието за сътрудничество по въпроси от икономически и жилищен характер намалява. Детайлна информация за опита на страната е представена по-долу.

Шведският опит също предоставя някои интересни насоки за МОС. Сътрудничеството между общини се счита за ефикасно и ефективно в сферите на околната среда, планиране, строително инженерство, както и в други технически области. МОС генерира предимства и ползи от мащаба, които могат да подсилят дори организационния капацитет на междуобщинските структури. Области на местна интервенция като някои специфични социални услуги и грижи се възприемат като неефективни за МОС, тъй като тяхната специфика предполага по-близък контакт с потенциалните потребители. Следователно, местните власти могат да избират между ефикасно и приоритетно (често икономически нецелесъобразно) предоставяне на услуги или да търсят компромисен вариант между двете.

Обобщението на европейския опит дотук илюстрира широка приложимост на МОС в областта на услугите. Като цяло типовете междуобщински структури могат да се сведат до два основни модела: структура с ограничени компетентности (single purpose entity), какъвто тип доминира в Норвегия, Австрия и Люксембург и такава, изпълнявайки повече от една местна функция (multiple purpose entity), който е предпочитан модел във Франция, Холандия, Словакия, Словения, Чехия, Финландия, Швеция, Италия, Унгария.

Интересно е да се спомене опитът на някои държави като Литва, например, където МОС не се асоциира с конкретно предоставяне на публични услуги. Преобладават неформални форми на сътрудничество, при които не се създава отделно юридическо

лице, с фокус защита на интересите на общините на национално и международно ниво. Практика, която до голяма степен се доближава до опита и традициите на България.

Специализираната литература предлага изобилие от интерпретации, типологии, дори класации по отношение на формите на МОС, прилагани в Европа. Една от най-горещите дискусии по темата е кой тип сдружаване е с по-голяма гаранция за ефективност и ефикасност – доброволното създаденото или наложеното, задължително сътрудничество.

Задължителен тип МОС

Обикновено инициативата за създаване на такъв тип сътрудничество се поема от централната власт, въпреки че решенията, отнасящи се до учредяването и продължителността на функциониране на сдружението, както и въпроси от оперативен характер, са от компетентностите на самите сдружения. В тези структури са концентрирани значителни правомощия и отговорности в предоставянето на ключови услуги, което се регламентира от специализирано законодателство. Този модел е приет във Франция, Германия, Испания, Португалия, Швеция, Словакия, Чехия, Люксембург, Унгария. В Португалия общините-членки на сдружение не трябва да прекъсват своето членство в продължение на 5 години, а в Норвегия ако дадена местна власт желае да напусне асоциацията, в която членува, е задължително да отправи едногодишно предизвестие за това. Една от характерните особености на този тип сдружаване е нормативно гарантираната финансова обезпеченост на междуобщинските структури.

В контекста на задължителното сътрудничество функционират условия, правила и принципи, които общините не могат да нарушават, като например принципът за териториалната цялост. Някои страни са наложили ограничителна административно-териториална рамка за МОС. Това особено важи за федералните държави. В Австрия МОС е разрешено само в рамките на дадена провинция. Подобна е и ситуацията в Швейцария, където поради спецификата на административно-териториалното устройство МОС е трудно да се реализира между общини от различни кантони. Сътрудничеството между местни власти в Германия се реализира само в границите на дадена провинция. В Унгария, чийто МОС в по-голямата си степен се осъществява на

доброволна основа, се прилага същият ограничителен териториален подход в учредяването на и присъединяването към микро-регионални асоциации, които предоставят широк обхват от услуги. Това правило, обаче, не важи при създаването на междуобщински сдружения с други цели, различни от предоставянето на услуги. По сходен начин е и нормативно регулирана средата за МОС в Италия, Португалия и Франция (страни с преобладаващо задължително сътрудничество) – дефиниран е географски критерий за непрекъснато пространство/граница между сдружаващи се общини, като условие за тяхното учредяване. Във Франция префектурата е органът, който оценява територията на дадено сдружение като кохерентна и с потенциал за реализация на съвместни проекти в сферата на градското и пространствено развитие, тоест извършва географска обосновка на предложеното сътрудничество. Както се спомена по-горе, междуобщинските структури във Франция, наравно с общините, са пълноправен и равнопоставен орган на местното самоуправление, чието създаване и функциониране се подлага на контрол от по-горното правителствено ниво.

В контраст с принципа за териториалната цялост на МОС се явяват редица други държави, които позволяват сдружаването на местни власти от различни региони и различна степен на териториална принадлежност. Във Финландия могат да се учредят съвместни градски съвети без значение тяхното географско разположение, дори съществува експериментално междуобщинско регионално звено, в което членуват общини от различни региони. В Белгия в асоциации на общини могат да членуват местни власти от различни региони на страната. Законодателството в България също не налага териториални ограничения при сдружаване на местни власти. Но и в трите споменати държави МОС се реализира от предимно доброволни подбуди.

Доброволен тип МОС

Както самото наименование подсказва, това е сътрудничество, което се базира на свободата на местните власти да организират сътрудничество помежду си, по начин и за цели, които сами избират и дефинират. В тези случаи функциите на сдружението са по-тясно формулирани, като срещу това разполагат и с по-ограничени ресурси. Моделът е широко разпространен в България и Литва и в по-малка степен – в Чехия. В тези структури автономията на местните власти е изцяло съхранена, но отсъстват

гаранции за стабилно и надеждно сътрудничество. В резултат на това, работата на тези сдружения бива от по-малък мащаб и не винаги генерира очакваните резултати.

Трансгранично сътрудничество

Друга форма на МОС, която може да се съотнесе към доброволния тип сдружаване, е трансграничното сътрудничество между териториални общности от съседни държави. Съгласно Европейска рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти на Съвета на Европа, приета през 2005 г. трансгранично сътрудничество е „всяко съгласувано действие, насочено към засилване и развитие на съседските отношения между териториални общности или власти под юрисдикцията на две или повече договарящи страни, както и сключването на необходимите за тази цел споразумения или договорености. Трансграничното сътрудничество ще се осъществява в рамките на компетенциите на териториалните общности или власти, както са определени във вътрешното законодателство. Обхватът и естеството на тези компетенции не се изменят с тази конвенция” (чл. 2, т. 1). Тази форма на сътрудничество започва да набира популярност далеч по-рано благодарение на редица междудържавни споразумения, като например:

- Конвенцията Бенелюкс за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти, подписана в Брюксел на 12 септември 1986 г.;
- Германско-холандското споразумение за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти, подписано в Иселбург-Анхолт на 23 май 1991 г.;
- Френско-испанския договор за трансгранично сътрудничество между териториалните общности, подписан в Байон на 10 март 1995 г.;
- Споразумение за трансгранично сътрудничество между териториалните общности и местните обществени органи, подписано в Карлсруе на 23 януари 1996 г.

Наличието на междудържавни споразумения за трансгранично сътрудничество не е задължително условие за реализацията на такива прояви. Наличието на подобна нормативна база, обаче, е индикатор за необходимост от подобни инициативи. Така например, партньорството между местни власти от Франция и Испания, както и такива от Португалия и Испания се развива под различни форми: 1) установяване на сътрудничество на базата на споразумение, без да се създава отделна структура и да се

предоставят публични услуги; 2) възможно е, обаче, да се учреди и автономно сдружение с определена цел и функции/услуги, чиито правни и организационни характеристики са нормативно регулирани в дву(три)странните конвенции.

Общините и провинциите в Холандия също могат да сключват споразумения с техни партньори от другата страна на границата. Договорите са съобразени с правната система и компетентостите на всяка страна и се отнасят предимно в сферите на престъпността, транспорта, туризма, околната среда.

Споразуменията от Анхолт (включващо Холандия, Северен Рейн-Вестфалия и Долна Саксония в Гелмания) и Бенелюкс (Белгия, Холандия, Люксембург) дават възможност на децентрализирани структури на публичната власт да учредяват междуобщински, междурегионални и трансгранични звена. Опитът до момента показва, че създаването на такива звена не е обичайна практика. По-скоро този тип сътрудничество се базира на неформален подход – сключване на споразумение, без да се създава отделна структура. Такава е ситуацията в Словакия, Чехия, Португалия, Словения, Литва, България, Норвегия. В Норвегия регионалните съвети са основните звена, въввлечени в трансграничното сътрудничество по въпросите на Северно море. Съществуващи сдружения стават членове на неформална Комисия, работеща в сферите океански транспорт, устойчиво развитие и полицентрично развитие. Работата на Комисията се основава на споразумения, сключени между нейните членове.

Финансирането на трансграничните сдружения на местни власти става основно от донорски програми, рядко се събира членски внос и още по-рядко е самите държави да осигуряват финансови ресурси за работата на асоциациите, какъвто е например случаят с националните междуобщински сдружения, предоставящи публични услуги.

Финансиране на МОС

Финансирането на МОС е въпрос от ключово значение за неговото развитие. Ако политико-административната и законодателна среда е водещ фактор за динамиката на МОС в дадена страна, то логиката и моделите на финансиране на местното самоуправление и в частност, междуобщинските структури, определят степента на

успешност и устойчивост на тези асоциации, както и тяхната роля за насърчаване на МОС. Не само равнището на собствени приходи определят фискалната автономност на местните власти, но и моделът на финансиране органите на различните нива на управление. Това важи в особена сила за общините, тъй като те управляват съвкупност от средства, генерирани от различни централни и местни източници, което поставя тяхната финансова автономност в пряка зависимост от решенията на централната власт за финансиране на местните власти. Отдавна различни изследователи (Gabor Peteri, Jorge Martinez-Vazquez, Andrey Timofeev, Richard Bird) са доказали хипотезата, че колкото по-предсказуеми и стабилни са приходите на общините, толкова те са по-заинтересовани в търсенето на възможности за сътрудничество. С изключение на Франция и някои провинции в Германия, където междуобщински сдружения имат нормативно изградена система за генериране на собствени приходи, европейските практики за финансиране на МОС почти винаги включват някаква форма на държавна подкрепа. Безспорно това, заедно с осъзнатата полза от икономията от мащаба, са двата ключови стимула за насърчаване развитието и практиките на МОС.

Финансови стимули

Когато МОС е обект на директно финансиране от централната власт, тогава се прилагат същите правилата за финансиране, каквито се използват при определянето на общинските бюджети. Това автоматично равнопоставя междуобщинските структури и местните власти. Субсидиите от централната власт могат да бъдат целеви, специални (за конкретни дейности) или общи. Така например, в Словения 50% от административните разходи на междуобщинското сдружение, свързани с предоставянето на услуги, се покриват от централния бюджет под формата на възстановяване на извършени разходи. За целта сдружението първо изплаща начислените разходи, след което те подлежат на оценка и одобрение от министерство на финансите на базата на критерии като количество предоставени услуги, брой на служители и текущи бюджетни разходи.

Опитът на Италия е малко по-различен. Централната власт заделя специални ресурси за подпомагане учредяването на институционализирани форми на сътрудничество. Така, 15% от първоначалните разходи при създаването на отделно междуобщинско звено се

поемат от държавата, но този процент може да се увеличи в случаите, когато сътрудничество е в съответствие с други национални проиоритети. Следователно, колкото е по-голям броят на членуващите общини, толкова или по-голяма част от населението ще бъде положително засегнато или повече услуги съответното сдружение ще предоставя. В тези случаи процентът на финансова подкрепа в учредяването на сдружението ще бъде по-висок. Изпълнението на други национални приоритети, като например сътрудничество в планински райони, също става критерий за по-висока субсидия.

В Унгария междуобщинските административни звена са подкрепяни от еднократна обща субсидия и с допълнителни средства в зависимост от броя на обединените общини в съответния административен център и броя на обслужваното население. Отпускат се и трансфери за предоставяне на други услуги (образование, социални дейности) на междуобщински сдружения, които извършват широк обхват от дейности (т.нар. multi-purpose associations). Целта на тези допълнителни трансфери е достатъчно конкретна и ясна – да стимулират МОС в страната.

Като общо правило, обаче, най-често срещаният модел за финансова подкрепа на МОС е комбинацията от национално финансиране и собствен принос на общините-членки. Размерът на приноса може да бъде намален пропорционално с увеличение цената на услугите, които сдружението предоставя, какъвто е случаят в Холандия. Въпреки наличието на национално субсидиране, повечето държави отчитат недостиг на средства за ефективното функциониране и усъвършенстване практиките на МОС поради ограничен финансов капацитет на сдруженията (нямат права за генериране на собствени приходи чрез облагане с данъци и такси за услуги, които предоставят). Франция и някои германски провинции представляват единствените изключения.

Във Франция междуобщинските комитети имат правото да определят допълнителна ставка върху облаганите местни данъци или да налагат собствен бизнес данък. В селските райони междуобщинските органи приемат допълнителна стандартна данъчна ставка за цялата територия на сдружението, която се добавя върху вариращите размери на местните данъци, облагани в различните общини-членки на комитета. Едновременно с това междуобщинските структури запазват правото си да събират собствен бизнес данък, който представлява комбинация от данък върху собствеността и ДДС за бизнеса.

Това е избираем данък за селски общини, но задължителен за градски. Той е особено подходящ за членовете на междуобщинските комитети, защото в много от случаите данъкът обхваща местонахождението на фирмата по регистрация и територията, където тя оперира. В допълнение на данъчните правомощия структурите на МОС могат да дефинират своя формула и вътрешни правила за отпускане на изравнителна субсидия между своите членове.

Както многократно се отбелязва, случаят на Франция е изключение от общия Европейски опит, но точно този факт заслужава неговата илюстрация. За повечето страни националното субсидиране на МОС се явява по-реализируема алтернатива за насърчаване на сътрудничеството. Въпреки това този подход не бива да се абсолютизира, а да се преценят внимателно средата и факторите за избягване на злоупотреби. Така например, местни власти могат да установят сътрудничество само за да си осигурят достъп до допълнително финансиране. Точно такъв е случаят с усвояването на европейските фондове в някои от новоприсъединилите се страни-членки на ЕС – структури на МОС се създават със средства от европейски програми, но след края на финансирането тези структури престават да функционират, без да са успели да генерират публични ползи.

Погрешно разработени схеми за отпускане на субсидии (напр. когато се отпуска по-висока финансова подкрепа при по-голям брой кооперирани общини) също биха могли да увеличат моралния риск. Тези схеми могат да застрашат баланса на националния бюджет, ако в даден момент той не е в състояние да задоволи неочаквано високите потребности за финансиране на МОС.

Рисковете на грантовото финансиране могат да бъдат минимализирани, ако тези финансови стимули се обвържат с качеството на предоставяните услуги. Тоест, допълнително финансиране от националния бюджет е целесъобразно да се отпуска само за повишаване ефикасността и ефективността на предоставяните от МОС публични услуги. Поради това липсва европейска практика за национално субсидиране в случаите, когато общини се сдружават в полза на цели, различни от предоставянето на услуги.

Като заключение, по-долу са представени резултати от извършено проучване сред местни власти за това кои са най-ключовите финансови стимули за насърчаване на МОС³, обобщени по низходящ ред в следните категории:

1. Увеличен дял на споделени данъци - 65% от анкетираните;
2. Капиталови субсидии – 48%;
3. Увеличени трансфери от централния бюджет – 45%;
4. Финансиране на консултантски услуги от централния бюджет – 31%;
5. Облекчени условия за кредитиране от централното правителство – 27%;
6. Нулеви ставки данък печалба и ДДС за търговски компании, учредени чрез МОС – 26%.

Същото изследване прави обобщение и на най-често срещаните бариери за ефективно МОС:

- Неадекватни собствени приходи на сдруженията;
- Неадекватни стимули за МОС от централното правителство;
- Липса на достатъчна информираност относно социално-икономическите ползи на МОС;
- Липса на култура за сътрудничество;
- Наличие на политическа незрялост;
- Липса на човешки капацитет и опит;
- Липса на достъп до национално финансиране на МОС;
- Незаинтересованост и неадекватна подкрепа на надобщинското ниво на управление;
- Ограничен достъп до банково кредитиране;
- Неадекватна законодателна рамка за МОС;

³ Източник: „Enabling regulatory environment for domestic inter-municipal cooperation in Turkey”, Gábor Péteri, Fikret Sevinç, 2010, <http://www.lar.org.tr/uploaded/dosyalar/46bec8aa8358115d14aabefc56df8b94.pdf>

III.2 Опитът на Унгария, Холандия, Финландия, Португалия и Македония

Изборът на държавите е извършен по следните четири критерия: 1) Налична актуална информация за МОС; 2) Сходство с България по географски обхват и брой на населението; 3) Унитарен модел на управление; 4) Поне една страна-кандидат за членство на ЕС.

Унгария

Заради изключително фрагментарната структура на местното самоуправление в страната (3,175 общини), развитието на междуобщинското сътрудничество винаги е било предпочитано и стимулирано. Принципът за свободно сътрудничество е конституционно защитен. Законът за общините от 1990 г. регламентира основните постановки на МОС (правила, форми и т.н.). Още тогава законът дефинира специални форми на МОС, при които общини нямат кметства, а обединявайки се те биват обслужвани от съвместен административен офис, който е съществуващо кметство, обикновено на най-голямата община от „сдружението”. В този случай не се създава отделна междуобщинска структура, а съществуваща работи за нуждите на общините-членки. Най-важните форми на МОС и техните основни структурни елементи (вкл. структура и съдържание на споразуменията) са разписани в раздел III от закона. Допустимо е да се учредят сдружения и извън нормативно регулираните форми. Ето и кратко обобщение на законодателно уредените форми на МОС:

(1) Между две или повече общини може да се създаде административно сътрудничество с цел подобряване административното обслужване. В този случай администрация на една от сдружените общини изпълнява ролята на съвместно административно звено. Статическите данни показват, че само 1/3 от местните власти имат собствен административен офис. Останалите са се присъединили към съвместен такъв, като формират 768 междуобщински административни звена, или средно населението на 2-3 общини се обслужва от един административен офис.

(2) Две или повече общини могат да учредят съвместна организация, която да извършва определени дейности. Членуващите общини заплащат членски внос, пропорционален на населението на съответната община.

(3) Минимум две сдружаващи се общини създават обща структура помежду си, която позволява на членовете си да извършват услуги по най-ефективния, икономичен и професионален начин. В този случай общините-членки консолидират своите бюджети, управляват съвместно структурата и заедно изпълняват съответни дейности. При определени условия съвместният орган може да предоставя, прехвърлени от своите членове, публични услуги на населението от цялата територия, която обхваща. В случаите, когато сдружението извършва услуги само на едно населено място или на една община, съответната местна власт има правото да взема независими решения без да е необходимо да се консултира със сдружението.

(4) Най-опростената форма на споразумение, което минимум две общини могат да сключат, се прилага в случаите, когато една община предоставя услуги на населението на другата община.

(5) Законът предвижда форма на съвместно управление на междуобщинска структура, съвместно упражняване правата на съучредителите на тези структури или дори съвместно наемане на конкретен експерт. Тези форми се прилагат при условие, че задачите и правомощията, произтичащи от изпълнението на съвместна дейност, се извършват от междуобщинската структура, по начин, подробно разписан в споразумение.

Въпреки наличието на по-широк нормативен обхват за реализиране на МОС липсата на други стимули за развитие на сътрудничеството, особено в сфери извън административното обслужване, водят до незадоволителни резултати в сдружаването между местни власти. Затова със Закона за междуобщинско сътрудничество, приет през 1997 г., се предприемат допълнителни стъпки към подобряване средата за провеждане на МОС. По-късно, през 2004 г., Законът за общински асоциации с широк обхват на действие (Act on Multi-purpose Municipal Associations at Sub-county Level) поставя нова институционална рамка за сътрудничество. Водеща цел на закона е да се интегрира и рационализира предоставянето на публични услуги в национален мащаб, прилагайки фундаменталния принцип за равни възможности и достъп до услуги. Законът упълномощава местните власти и областните администрации (в Унгария те представляват второ ниво на местно самоуправление) да си сътрудничат и дори да учредят съвместна институционална форма на сдружение на изцяло доброволен принцип – т.нар. микрорегионални асоциации с широк обхват на действие (multipurpose microregional associations). Един микрорегион може да обхване от 2 до 65 общини. В

повечето случаи негов център става най-големият град от асоциацията. От своя страна, микрорегионът се разделя на подобласти, обхващащи от 2 до 5 общини. Целта на микрорегионите е да предоставят широк кръг от публични услуги. В голяма степен те визуализират европейската тенденция към регионализация на публичното управление, в чийто основи са заложени, споменатите в началото на доклада, финансови и социално-икономически постановки (икономии от мащаба, гратисно потребление на услуги, фискална еквивалентност).

Регулациите на закона от 2004 г. драстично се различават от тези в Закона за общините от 1990 г., в който сдружаването на местните власти под един административен офис е било задължително за общини с население под 1000 души. Цитираният закон от 2004 г. избира обратната перспектива, залагайки изцяло на доброволното сътрудничество.

По силата на детайлните нормативни разпоредби за реализиране на МОС, компетентностите и функциите на местните власти могат да се прехвърлят към междуобщинската асоциация, в която членуват. Тя, от своя страна, има правото да получава трансфери от централната власт, чийто размер се изчислява на базата на различни критерии. Например, съвместните административни офиси получават обща субсидия, чийто размер се определя от броя на коопериращите се общини и броя на обслужваното население. Тази субсидия може да бъде придружена от допълнителни средства, в случай че съвместният административен офис предоставя услуги извън обхвата на административните.

Колкото повече общини от един район се сдружават, толкова по-висока финансова подкрепа се отпуска на сдружението. Субсидии и трансфери от правителството получават микрорегионите, като окончателният размер на помощта се изчислява съобразно обхвата и типа на предоставяните от съответния микрорегион услуги (образование, социални услуги и здравеопазване, култура, комунални услуги) на базата на индикатори за изпълнение. Например, ако строителството на инфраструктурни съоръжения за предоставяне на комунални услуги (ВиК, отпадъци) се извършва самостоятелно от дадена община, то тя има право на допълваща субсидия към своите собствени разходи в размер на 30-40% от общите. Но ако тези съоръжения се построят от микрорегион, достигайки минимум изискуем брой на обслужваното население, то тази субсидия може да нарасне до 10%.

Съществуват и специални фондове, които покриват част от оперативните разходи при учредяване на нови микрорегиони. Благодарение на тези стимули се създават 164 микрорегиона от 166 възможни. Тези специфични сдружения обикновено предоставят почти всички публични, определени от Закона за общините, услуги с изключение на възприетите за типично местни като жилищно настаняване, управление на гробища, защита от пожари, оставяйки ги в компетентностите на общините. Законът забранява на присъединила се местна власт към микрорегион да го напуска за период от три години.

Въпреки очаквания успех на унгарската публична реформа, тези модели на МОС не са лишени от структурни проблеми и търпят известни критики. Например, в предоставянето на определени услуги административно-териториалната граница на един микрорегион може да не съвпадне с границата на предоставяне на конкретната услуга (напр. събиране на отпадъци, образование, водоснабдяване). Друг дефицит е ограничената публична отговорност на сдруженията, произтичаща от обстоятелството, че в тях общините-членки се представляват от своите кметове. И не на последно място, отсъствието на механизми за генериране на собствени приходи поставя микрорегионите във финансова зависимост от централната власт.

Холандия

Правната структура на общините в страната е регулирана в Конституцията и Закона за общините от 1990 г. Законът определя организацията на общините, техните правомощия и дейности, без категорично да ги диференцира по категории, но правейки малки разграничения между големи и малки, градски и селски населени места. Всички общини имат еднакви правомощия.

В Холандия не кметът на общината се избира от населението, а председателят на Общинския съвет. Общинският съвет притежава и административни правомощия, като например: назначава ключови длъжностни лица, одобрява годишния бюджет и ръководи всички въпроси, свързани с финансите на общината. Кметът и заместник кметовете заедно формират изпълнителния орган на общината. Заместник кметовете се избират измежду членовете на Общинския съвет. Общинският съвет може да ги

освободи по всяко време, в случаите когато не оправдаят неговото доверие. Кметът, който е и председател на Общинския съвет, и Изпълнителният орган на общината, се назначава от централното правителство за период от 6 години. Той не е член на Общинския съвет, но има право на съвещателен глас.

Функциите на общините съвместяват едновременно местна автономност и законодателно регулирано съвместно управление. Те трябва да си сътрудничестват при прилагането на национални и областни нормативни разпоредби. Сферите на сътрудничество са планиране, социални услуги, сигурност, полиция, здравеопазване, опазване на околната среда, висше образование, поддръжка на паркове. Предоставяйки тези услуги чрез форми на МОС общините си запазват определена степен на самостоятелност.

Интересна е структурата на управление на ниво провинция в страната. Провинциите са 12, различни по размер и население. Те представляват второ ниво на самоуправление. Администрират дейности, свързани с пътна инфраструктура, благоустройство, градско планиране, околна среда, опазване на реда и водни пътища. От друга страна, те упражняват общ контрол над общините и координират дейностите по междуобщинско сътрудничество. Законът за общините от 1990 г. предоставя на провинциите правото да контролират дейностите на местните власти, отнасящи се до управление на финанси и местни политики. Провинциите прилагат т.нар. „съвместно правило” (joint rule) заедно с централната власт в управлението на дейности от национален характер като околна среда, физикално планиране, управление на водите, трафик, транспорт и частично – здравеопазване. Администрацията на провинцията има съвет, изпълнителен комитет и представител на Кралството, който изпълнява общи административни задачи.

В страната през последните десетилетия има нарастваща необходимост на общините за МОС. Особено за малките общини, които често изпитват недостиг на финансови ресурси и административен капацитет да изпълняват своите функции ефективно. Сферите с най-голяма необходимост за МОС са управление на отпадъците, здравеопазване, транспорт, управление на трафика, полиция и управление на пожарите. Публичните форми на МОС се наричат „съвместни регулации” (joint regulations). Техните структури, правила, функции и процедури са нормативно разписани в Закона за съвместни регулации (Joint Regulations Act), или транспонирано в наши условия –

Закон за МОС. С приемането на този закон провинциите се упълномощават да дефинират „географски територии на сътрудничество”. Законът позволява само на общини от една и съща територия да си сътрудничат. В обратните случаи се иска разрешение от провинциите, в чиято юрисдикция попадат общините от различните територии. Сегашните граници на тези 39 територии са определени в резултат на преговори между провинциите и местните власти. Тези рестрикции за учредяване на МОС, обаче, се възприемат като силов инструмент за ограничаване свободата и автономността на общините. Това е и причината холандското правителство да планира премахване на това нормативно изискване.

Според холандското законодателство общини могат да бъдат принудени да си сътрудничат чрез следните три начина:

- Нормативни актове, регулиращи работата на полицията, опазването от пожари и спешната помощ задължават общините да се кооперират;
- Законът за съвместни регулации упълномощава провинциите да принуждават общините да формират МОС в защита на публичния интерес. Принудителното сътрудничество се реализира на няколко етапа: 1) Провинцията кани местните власти да изградят сътрудничество, като разработва предложение, съдържащо организационните детайли на сдружаването; 2) Общините разполагат с 6-месечен период да учредят МОС на базата на предложението; 3) Ако местните власти не успеят доброволно да се кооперират в посочения срок, провинцията ги принуждава да направят това. Освен тях, и съответният ресорен министър също има правото да принуди общините да си сътрудничат. За разлика от централната власт, обаче, която не е предвидила финансови стимули за МОС, провинциите могат да приложат такива с цел насърчаване на сътрудничеството. Работата на учредените междуобщински партньорства и структури се наблюдава и инспектира от провинциите;
- Законът за големите градски райони задължава кооперирането между тези райони⁴ в сферите транспорт, управление на трафика, физикално планиране, публични жилища и икономическо развитие. Дефинира начините, по които сътрудничеството да се реализира, а също и правомощията, които общините могат да делегират на съместния орган, отговорен за осъществяването на МОС. Един от най-успешните

⁴ Това са 7 градски района: Амстердам, Ротердам, Хага, Утрехт, Айдаховен-Хелмонд, Архнем-Нижмеген.

примери за МОС е в района около Хага в сферата на управлението и контрола на трафика. Въпреки че сътрудничеството се заражда не на доброволен, а на задължителен принцип, то продължава да генерира по ефективен начин очаквани резултати. Местните власти на градските райони могат да се сдружават и в области извън регулираните по закон, като например опазване на околната среда, агробизнес, социално жилищно настаняване, мониторинг и др.

Законът за съвместни регулации определя следните форми на МОС:

- Учредяване на публична агенция – единствената правна форма със структура на самостоятелно юридическо лице. Това са обикновено междуобщинските агенции за опазване на околната среда, здравеопазването и агенции, борещи се с безработицата;
- Съвместна агенция (но не в смисъла на самостоятелно юридическо лице) – формата се прилага при относително опростен тип сътрудничество. Агенцията няма йерархическа структура, не е отделен правен субект и има само определени правомощия. Обикновено изпълнява консултативни функции.
- Споразумение „ключова община” – това е споразумение, по силата на което дадена община, наречена „ключова”, бива упълномощена да извършва дейности за нуждите на останалите общини-членки на сътрудничеството, които в тази форма на МОС до голяма степен запазват своята автономност (напр. събирането на битов отпадък). Моделът наподобява унгарските съвместни административни звена.
- Опростено споразумение (Light agreement) – тази форма не е посочена в Закона за съвместни регулации, но общини имат правото да изграждат сътрудничества, позовавайки се на закона, във формат, който отсъства там. Според този вид споразумение правомощия или компетентности на отделни общини не могат да се прехвърлят на друг орган. Местни власти избират тази форма на специфично сътрудничество в случаите, когато желаят да очертаят, маркират своите индивидуални права и задължение.

Законодателството позволява на общините да учредяват и частно-правни сътрудничества под формата на фондации, асоциации, ООД, акционерни дружества и т.н., като например междуобщински застрахователни дружества.

При текущата реформа на публичната администрация, правителството на Холандия планира да ограничи някои правомощия на провинциите в сферата на МОС. Движещата сила на тази реформа е желанието да се постави акцент върху доброволното сътрудничество, а не принудителното, тъй като повечето общини така или иначе си сътрудничат, осъзнавайки социално-икономическите ползи от това.

Финландия

Във Финландия междуобщинското сътрудничество традиционно съществува. От 1970 г. насам поредица от реформи насърчават неговото развитие, от 1990 г. насам стимулите допълнително се усъвършенстват под формата на специални проекти и програми и видове безвъзмездна финансова помощ. В някои сфери сътрудничеството е нормативно регулирано. Въпреки това, финландските практики показват, че общините сами инициират сдружаване, осъзнавайки разнообразните ползи от това.

Съвременната правна рамка за МОС е концентрирана в Закона за местното самоуправление, приет през 1995 г, който регулира всички негови детайли. Определя и най-често прилаганата форма на МОС в страната – тази на съвместния общински съвет, който е самостоятелно публично-правно юридическо лице. Законът изисква всяка междуобщинска структура да има своя харта. Тя описва процедурите за взимане на решения от междуобщинския орган. Определя броя на членовете на звеното и броя на делегатите, които трябва да присъстват на генералните срещи, както и дефинира основата на техните права за гласуване. Хартата регламентира правилата, отнасящи се до легитимността на подписите на членовете на съвета; процентът на принос на общините-членки в капиталовите активи на междуобщинския орган, техните задължения при поемане на дълг; правилата за преустановяване на членство; одит на звеното; както и обстоятелствата и начините за разпускане на членовете на междуобщинския съвет. Съветът има правомощия да учредява допълнителни органи. Хартите на междуобщинските органи могат да бъдат променяни, ако 2/3 от техните членове изразят съгласие за това, при положение че покриват половината от общото население, попадащо под юрисдикцията на съответния съвет.

Като цяло във Финландия съществува многообразие от типични форми на МОС и междуобщинско партньорство, разгледани детайлно дотук, макар и в други национални контексти. Всяка форма има своя специфична характеристика и степен на институционализация. Прилага се и чисто търговска форма, при която дадена община купува определени услуги от друга община. Сътрудничество под формата на съвместни договори съществува в сферите управление на отпадъци, ВиК, спешна помощ, обучения, търговия, местно икономическо и индустриално развитие. В някои области сътрудничеството е задължително, като например здравеопазване (има 65 междуобщински съвета за управление предоставянето на основни здравни услуги), социални услуги (13 услуги се доставят от междуобщински звена) и физикално планиране. Организирането на професионално и политехническо обучение също се извършва под формата на задължително МОС. За целта са учредени 19 междуобщински съвета, които паралелно с това формулират и изпълняват политики за регионално развитие. Някои форми на МОС не могат да извършват повече от една дейност, като те са обикновено в областта на здравеопазването и инфраструктурата, докато други имат по-широк обхват на действие. Търговски дружества и фондации управляват дейностите, свързани с отпадъци, туризъм и др., като имат правото да предоставят консултантски услуги на представители на различни сектори. Към 2011 г. има общо 230 функциониращи междуобщински съвета и неизвестен брой други форми на МОС.

Това, което е с най-голямо значение обаче, е доставянето на публични услуги от структури на междуобщинското сътрудничество. Една от съществените особености на финландското законодателство за МОС е, че забранява прехвърлянето на функции и компетентности от общините към сдруженията, в които те членуват. Това, което подлежи на трансфериране, е фактическото изпълнение на конкретна функция, тогава когато съответната община не е в състояние да я упражнява самостоятелно. Така местните компетентности остават отговорност на общините, като по този начин се гарантират правото и условията за пряк граждански контрол. Общините остават последната точка, най-близка до своите потребители, във веригата на местното публично обслужване. Например, извършвайки комунални услуги, междуобщински съвети управляват процеса по доставяне на вода до местните резервоари, след което е отговорност на съответната община да достави водата до крайните потребители. Същият модел се прилага и при управление на училищни съоръжения (всичко, свързано с учениците и организацията на учебния процес е задължение на местните

власти, докато междуобщинските съвети поддържат съоръженията и средата), както и при управление и отпадъците (задача на съветите е да осигуряват условия и извършват компостиране, третиране, рециклиране и премахване на отпадъците, докато общините се грижат за събирането на отпадъка). Междуобщинските структури управляват работата на пречиствателните станции, но ангажимент на местните власти остава строителството и управлението на ВиК мрежата.

Една от критиките, които търпи финландската система за МОС, е, че отсъства ясна дефиниция за общностен интерес, тоест каква и къде точно е разграничителната линия между община и междуобщински съвет от гледна точка на компетентности и ползи за населението.

Португалия

От 1976 г. португалската конституцията предвижда сдружения на общини и други възможни форми на сътрудничество в големите градски райони. През 1982 г. поправки в законодателната рамка предвиждат създаване на туристически региони на базата на МОС. По-късно, през 1991 г., се създават и два метрополитни района - Лисабон и Порто, което изисква задължително коопериране между местните власти от района. Функционалното обособяване на територии продължава и през 2003 г., когато отново нормативна мярка въвежда нови форми на сътрудничество и подобрява интеграцията между общините, разграничавайки компетентностите на метрополитните области (на практика всички услуги, вкл. управлението на общински инвестиции, с надобщински интерес и координиране на дейности между общините и централната власт) от тези на междуобщинските общности. Така, развитието на законодателството през годините в сферата на местното самоуправление формира настоящата среда за прилагане на МОС, както следва: метрополитни райони (най-малко сдружени 9 общини с минимум общо население от 350 000 души), градски общности (най-малко 3 общини с общо население 150 000 души), междуобщински общности (с широк и специфичен обхват на действие) и туристически райони. Според правната регулация дадена община може да членува само в една междуобщинска общност с широк обхват на действие, докато местни власти от метрополитните области не могат. Те имат правото, обаче, да се

присъединяват към междуобщински общности със специфичен, ограничен обхват на действие.

Всички горепосочени форми са учредени по един и същ организационен модел – имат съвещателен, изпълнителен и консултативен орган, съставен от представители на централната изпълнителна власт, гражданското общество и други заинтересовани страни. През последните години публично-правната рамка на МОС започва да допуска и частния сектор като страна в сътрудничеството при предоставянето на публични услуги, но формираното сдружение не може да извършва търговска дейност. Това е една от особеностите на португалския опит и практики в сферата на МОС. Сътрудничеството между власти от функционално обособените райони е задължително, като учредените съвместни органи са публично-правни. Интеграцията между местните власти от един функционален район е допълнително гарантирана, изисквайки от общините да не напускат изграденото сдружение за период от 5 години. Друг е въпросът доколко тази интеграция е ефективна и успешна за всички страни. Сдружаването между общини от различни райони и с цели извън обхвата на услугите е на доброволен принцип.

Фундаменталната идея на португалската публична реформа от 2003 г. е да се създадат „териториални платформи“, способни да извършват по-широки дейности, които в по-голямата си част са делегирани от централната власт, възползвайки се от икономиите от мащаба и като стъпка напред към по-ефективна административна децентрализация. По този начин, обаче, правомощията на „платформите“ дублират тези на междинното ниво на управление в страната, което не е премахнато с приемането на разглежданите нормативни мерки.

По отношение финансирането на МОС моделът от 2003 г. също търпи критики. Метрополитните области нямат правото да облагат с данъци и такси. Отсъствието на финансов капацитет поставя тези структури на МОС във финансова зависимост от централната власт.

Въз основа на критичните оценки през 2008 г. правителството на Португалия приема нови законодателни регулации, които превръщат метрополитните области и междуобщинските общности с широк обхват на действие само в публично-правни

междубщински общности, кореспондиращи с териториални единици от категорията NUTS III. Тези форми на МОС, които не са превърнати в междубщински общности, автоматично биват преобразувани в частно-правни междубщински асоциации със специална цел, чиято работа се контролира от органи на централната власт. Въпреки че предприетите законодателни промени имат за цел да корегират дефицити на средата за МОС, според експерта Fernanda Paula Oliveira⁵ системата продължава да страда от несъвършенства. Формите за МОС нямат автономни административни правомощия, представителите в сдруженията не са избрани от жителите на територията, която обслужват, което илюстрира липса на демократична легитимност и на практика желаната административна децентрализация не е постигната.

Македония

Междубщинското сътрудничество в Македония е явление без дълга история на съществуване и развитие. Благодарение, обаче, на целенасочената финансова и експертна подкрепа от UNDP и предприсъединителни инструменти на ЕС, осъзнатите социално-икономически ползи от партньорството между местните власти бързо започват да изместват първоначалния скептицизъм.

Охридското споразумение от 2001 г., което налага равно представителство на етническите общности в публичната администрация и формира основата за прехвърляне на отговорности от централната към местна власт, постави пред малките селски общини редица предизвикателства. Въпреки че от 2005 г. законодателството редуцира броя на общините от 123 на 84, 38% от тях имат население по-малко от 10 000 души. Докато новата териториална карта се стреми да придаде равни права и възможности на обезвластените дотогава малцинства, в някои части на страната тя има обратен ефект - поддържа крехък политически и етнически баланс. Въпреки това страната доказва, че и в среда с потенциално етническо напрежение може да се постигне сътрудничество между различните етноси.

⁵ Източник: „The evolution and regulation of the metropolitan areas in Portugal”, 2009 http://www.cityfutures2009.com/PDF/96_Oliveira_Fernanda_Paula.pdf

След подписването на споразумението интересът към МОС разбираемо нараства с цел извличане максимални ползи за всички страни от икономите от мащаба чрез ефективно предоставяне на публични услуги. Около 30% от всички общини са учредили някаква форма на МОС. Въпреки този прогрес потенциалът за сътрудничество не е изчерпан, особено в сферите на комуналните и социални услуги, отговорностите за които отскоро са децентрализирани.

Един от трите основни компонента на правната рамка за МОС е Законът за местното самоуправление от 2002 г. Той определя обхвата и мащаба на сътрудничеството, което изцяло се извършва на доброволен принцип. Според Закона местните власти могат да се сдружават в изпълнението на общи типови функции, да обединяват общи финансови ресурси за целта и да създават съвместни органи. Подобно на унгарския опит и македонските общини могат да формират съвместен административен орган (съществуващо кметство), който да предоставя административни услуги и на населението от членуващите общини. Законът също регламентира правото на общините да се сдружават с местни власти от други страни. Решения за учредяване на МОС се взимат с пълно мнозинство от общинските съвети. Положителните от тях задължително се последват от детайлно разписани междуобщински споразумения.

Вторият, макар индиректен компонент на правната рамка за МОС, е приетият през 2004 г. отделен Закон за финансиране на органите на местното самоуправление. Той регламентира процеса по фискална децентрализация в страната.

С цел осигуряването на условия за адекватно прилагане на двата гореспоменати закона, правителството провежда административно-териториална реформа чрез нов Закон за териториалното устройство. В резултат от предприетата реформа броят на общините се редуцира от 123 на 84, обединявайки по-малките с по-големи. Целта е да се изградят силни местни органи, способни да управляват два оновни процеса: изпълнение на прехвърлени отговорности от централната към местната власт (Законът от 2002 г.) и децентрализация (Законът от 2004 г.). Новата териториална дисперсия на местните власти се състои предимно от няколко по-малки селски общини, разположени около един голям град. Това до известна степен улеснява и сътрудничеството между малките и големите общини в предоставянето на услуги.

Македонските общини, подобно на българските, предоставят местни и делегирани услуги (аналогични на българските), като финансирането на последните се гарантира от централната власт под формата на трансфери и субсидии. Спецификите на почти всяка една от услугите са детайлно разписани в съответно секторно законодателство, което в определени случаи налага задължително МОС (напр. Закона за опазване от пожари).

За да се проучи какви са нагласите на местните власти, прилагащи някаква форма на МОС, след проведените реформи и предприети законодателни промени, през 2007 г. се провежда детайлно проучване с водещ въпрос *„Каква е основната причина за инициране на МОС“*? Най-често срещаните отговори са обобщени по-долу:

- Липса на финансови средства и потребност от икономии;
- Подобряване на процеса по предоставяне на публични услуги при запазване на същата или по-ниска цена;
- Липса на човешки ресурси;
- Успешното сътрудничество в една сфера мултиплицира желание за сътрудничество в друга сфера.

В допълнение към правната рамка и законодателно регулирани възможности на македонските местни власти за сътрудничество помежду си, усилията на външни организации като UNDP, USAID, EC и др. в насърчаване развитието на МОС генерират десетки добри практики по темата. Две от тях са представени в раздела за добри европейски практики в края на доклада. Въпреки наличието на такива, правителството планира още нормативни стимули за по-ефективното развитие на МОС, приемайки отделен Закон за междуобщинското сътрудничество през 2009 г. – третият компонент от правната рамка за реализация на МОС.

Необходимостта от приемането на такъв закон се обосновава от самата структура на местното самоуправление в страната – отсъствие на междинно ниво на управление, наличие на малки общини с ограничени финансови и човешки ресурси, както и по-голям брой отговорности, произтичащи от процеса на децентрализация. Законът се ръководи от логиката на икономията от мащаба. Тонът му не е принудителен и на практика той не налага задължителни форми на МОС, а се основава на принципа на доброволното сътрудничество и избор на форми на МОС. Една от законодателните

новости е предоставеното право на местното население да инициира сътрудничество. Изисква се поне 10% от жителите да внесат предложение в общинския съвет. Законът посочва 4 примерни форми за МОС: работна комисия, административно звено, публично предприятие и публична институция. Финансирането на МОС също е законодателно планирано, но няма гаранции, че то ще се реализира и на практика представлява слабата част на закона. Планира се създаването на публичен фонд за целта, който обаче няма да подкрепя учредяването на МОС. Всички посочени в закона финансови стимули са дефинирани като възможни и не задължават правителството да ги реализира.

IV. Изводи от проучения европейски опит в сферата на МОС

1. В почти всички европейски страни МОС се заражда и функционира в отговор на осъзнати социално-икономически потребности, законодателни мерки и финансови стимули. В последните години се регистрира тенденция за използване на сдружаването между местни власти като ефективен инструмент за регионализация на публичното управление.
2. Европейският и националният опит в сферата на МОС заемат две диаметрално противоположни перспективи на приложение. В страната сдружаването на общини традиционно преследва цели за защита интересите на сдружените общини, развитието на региона и местното самоуправление като цяло, докато европейският опит в МОС е преобладаващо ориентиран към предоставяне на публични услуги.
3. Изводи 2 и 1 обосновават причините за отсъствие в европейските държави на ясно дефинирана роля на сдружения на общини за насърчаване развитието на МОС.
4. Сътрудничеството е най-развито в държави, чието местно самоуправление е силно фрагментаризирано, формирано от множество единици с малък административно-териториален обхват (Испания, Португалия, Италия, Франция, Холандия, Унгария, Чехия, и, разбира се, федералните държави).

5. Прегледът на европейския опит разкрива положителна взаимовръзка при показателите „специализирано законодателство” и „степен на развитие на МОС”. Тоест, наличието на по-широка (закон/и извън този за местното самоуправление) и специализирана правна рамка за реализация на МОС е предпочитана, но не samodostatъчна предпоставка за успешното сдружаване между общини.

6. Повечето страни със специализирано законодателство за МОС имат нормативни постановки за задължително сътрудничество. Тенденцията, обаче, е към неговото постепенно премахване за сметка на доброволния принцип, поради нарушаване на основни демократични права и осъзнати социално-икономически ползи от сдружаването.

7. Доминират формалните, институционализирани форми на МОС – междуобщинският орган е самостоятелно юридическо лице, в повечето случаи регистрирано като публично-правна, и в по-редки – като частно-правна организация. Налице е тенденция към предоставяне на публични услуги от форми на МОС със специфична цел и определени дейности (single-purpose associations) към такива с обща цел и с широк обхват от функции (multiple-purpose associations). Запазва се формата на сдружения с ограничени дейности в сферата на здравеопазването и инфраструктурата.

8. В някои държави органите на МОС имат равни правомощия и отговорности с тези на местните власти, вкл. равен достъп до финансиране от националния бюджет.

9. Въпреки това преобладаващият европейски опит от гледна точка на адекватно финансиране дейността на структури на МОС все още стои като въпрос без универсален отговор. В повечето случаи делегирането на функции към съвместни общински звена е подкрепено от разнообразни финансови пакети (доминират трансферите и субсидиите), но липсата на финансов капацитет поставя тези структури в зависима позиция спрямо централната власт. Франция и някои германски провинции представляват единствените изключения, където междуобщинските сдружения притежават нормативно регулирани системи за генериране на собствени приходи чрез облагане на данъци и такси.

10. Не на последно място се отчитат и критични особености на МОС в европейския контекст. Това са неусършенстваните все още моменти, свързани с демократичния дефицит (често тези структури се управляват от назначени, а не от избрани от населението представители), който води до слаб или почти невъзможен пряк граждански контрол; възможността от появата на морален риск⁶ (от англ. *moral hazard*), е доста висока; наличие на ограничена публична отговорност на сдруженията, в случаите когато общините-членки се представляват от своите кметове.

V. Анализ на състоянието и оценка на ролята на сдруженията на общини за насърчаване на междуобщинското сътрудничество в България

V.1. Регламентиране на междуобщинското сътрудничество в българското законодателство

Основните нормативни актове, които третира проблематиката, свързана със сдружаването на общините в Република България са Конституцията на Р България, Законът за местно самоуправление и местна администрация (ЗМСМА) и Европейската харта за местно самоуправление (EXMC).

Конституцията на Р България (Чл. 137 (1), (2)) гарантира възможностите за сдружаване на самоуправляващите се териториални общности за решаване на общи въпроси. Законодателят дава широка възможност за сдружаване за постигане както на публичноправни, така и на частноправни цели при използване на всички законни организационни форми.

В Чл.9, ал.1 на Закона за местното самоуправление и местната администрация се регламентира възможността на общините да се сдружават на доброволен принцип за решаване на общи въпроси и за постигане на цели от взаимен интерес. За защита на

⁶ Ситуация, при която един субект взема решение за това колко риск да поеме, докато някой друг поема разходите, свързани с поетия риск, ако нещата тръгнат в негативна посока

своите общи интереси и за поддържане и развитие на местното самоуправление общините могат да създават национално сдружение и регионални сдружения. В Чл.9, ал.3 на закона се предоставят права на Националното сдружение на общините, а именно: да представлява своите членове пред държавните органи; да разработва предложения за промяна и усъвършенстване на правната уредба на местното самоуправление; да подготвя становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините; да осъществява контакти и взаимодействия със сродни организации от други страни и да членува в международни сдружения, както и да осъществява и други функции, определени със закон и с учредителния акт.

Чл. 59 (1), (2)) на ЗМСМА предоставя възможност на общините да си сътрудничат помежду си, с областите, с юридически или физически лица и да създават сдружения, чрез които да постигат цели от взаимен интерес и на които да възлагат изпълнението на дейности, произтичащи от техните правомощия. Общинското сътрудничество има за цел да подобри качеството на административното обслужване, предоставянето на обществени услуги на населението и да допринесе за развитието на съответните области чрез ефективно използване на съществуващите ресурси.

Според ЕХМС (Чл.10 (1), (2) и (3)) местните общности имат право при упражняване на своите правомощия да си сътрудничат и в рамките на закона да се сдружават с други местни общности за осъществяване на задачи от взаимен интерес. Хартата определя като задължение на държавата да признае сдруженията, независимо от това дали имат вътрешен или международен характер. ЕХМС дава възможност за сътрудничество със съответните власти от други държави.

С цел насърчаване и по-широко регламентиране на междуобщинското сътрудничество в българското законодателство през 2004 г. е разработена Концепция на Закон за междуобщинското коопериране. Идеята не получава достатъчно институционална подкрепа и остава на фаза концепция. Не е известно дали на по-късен търпи структурни и съдържателни промени .

Нормативната уредба за сдружаване на общините за защита на общите интереси не бива да се смесва с тази за сътрудничество на общините за осъществяване на съвместни дейности. Разделението на тези два принципно различни типа на сътрудничество

между общините е извършено както в ЕХМС, чл. 10, ал.1 и ал.2., така и в ЗМСМА чл.9, ал.1 и ал.2.

Законодателството по отношение на междуобщинското сътрудничество само по себе си не е причина или пречка за сдружаване на общините. Наистина то не предписва изрични области (цели) за сдружаване или формални правила, но това дава свобода на местните органи на самоуправление сами да решават тези въпроси.

На базата на резултатите от проучването можем да приемем, че в България се прилагат две от трите основни форми на междуобщинско сдружаване в зависимост от предмета на дейност, начина на образуване и управление.

1) Сдружения за изпълнение на задачи от общ интерес от компетенциите на съответната териториална общност. Тези сдружения могат да бъдат създадени за изпълнение на една определена задача или за изпълнение на няколко общи задачи. Те могат да включват само общини или власти от различни нива, а в някои случаи и представители на частния и общественния сектор. Сферата на дейност на тези сдружения е свързана с изграждането и поддържането на обекти за съвместно използване и организиране на услуги – водоснабдяване, канализация, събиране на отпадъци, образование и др. Чрез тези сдружения се търси начин за преодоляване на териториални, финансови, кадрови и други обективни трудности за осигуряване на дадена услуга от отделна община. Най-често тези сдружения са обособени като юридически лица (според случая като акционерни дружества или организации с идеална цел).

2) Административно съюзяване на местни и регионални власти за трансфериране на компетенции между участниците. И в този случай поемащите компетенциите власти отговарят за изпълнението им и защитават интересите на всички участници. Предоставящите своите компетенции власти са задължени да участват при осигуряване на средствата за тяхното общо изпълнение. В България такова прехвърляне не е разрешено по закон и този вид сдружаване не се прилага.

3) Асоциации на местните и регионалните власти. Те се създават с цел защита на общи интереси и представителство на местни и регионални власти пред други страни.

Основната цел на междуобщинските сдружения е да поддържа, утвърждава и развива местното самоуправление като основна форма на местната демокрация и да защитава местните интереси.

V.2 Междуобщински инициативи в резултат на изпълнение на законодателни актове, подзаконови нормативни актове, директиви и препоръки

Сътрудничеството между общините в България в отделни случаи е обект на държавна политика, наложена чрез поставени в нормативни актове условия, изпълнението на които осигурява достъп до публични ресурси или права за изграждане и стопанисване на обща, най-често комунална инфраструктура. В някои случаи отделни подзаконови нормативни актове изискват включването и на представители на социално-икономическите партньори в схеми на ПЧП партньорство (формализирани, като сдружения по ЗЮЛНЦ) с община и/или повече от една общини. Европейските политики за трансгранично сътрудничество също насърчават процесите на сътрудничество между общини, области и други публични организации на регионално ниво, формирайки еврорегиони за формулиране и прилагане на териториални политики за развитие

Междуобщински инициативи в областта на опазване и оползотворяване на водните ресурси

Законът за опазване на околната среда и Законът за водите са основни нормативни документи, свързани с управлението на водите. В тях са посочени основните принципи на ефективната екологична политика като “замърсителят плаща”, “обществеността има право да знае”, “споделена отговорност”, “превантивен контрол”, “интегрирано управление”. С промените в Закона за водите от 2006 г. в националното законодателство се въвежда прилагането на принципа за басейново управление на водите и изискванията на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕО. Съгласно този закон управлението на водните ресурси се извършва на национално ниво и на ниво басейни.

Общинските администрации играят важна роля в прилагането на политиката по околна среда в сектор “води”. Техните основни функции включват:

- Изграждането, поддържането и правилната експлоатация на канализационните мрежи и съоръженията за пречистване на битови отпадъчни води;
- Изграждането, поддържането и експлоатацията на водостопанските системи по чл. 19, т. 4 от Закона за водите;
- Изграждането и регистрацията на кладенците за индивидуално водовземане от подземните води на територията на общината.

Собствеността на системите и съоръженията за управление на водите се регламентира от Закона за водите. Цялата инфраструктура за водоснабдяване и канализация на населените места, която е изградена преди 1998 г., е корпоративна собственост на ВиК дружествата. Изградената след 1998 г. ВиК инфраструктура е собственост на общините. По данни от ОПОС 2007-2013 г. в страната има 49 ВиК фирми. В 29 от тях управлението се извършва на регионален принцип, като дружествата обслужват определен областен център и няколко общини. Останалите ВиК фирми обслужват единични общини⁷.

С промените в Закона за водите от 2009 г., в Чл. 198б се регламентира създаването на асоциации по ВиК между държавата и общините или между няколко общини с цел интегрирано управление на водите в интерес на обществото и за опазване на здравето на населението. Асоциацията по ВиК по чл. 198б, т. 2 е юридическо лице със седалище и адрес в областната администрация на съответната обособена територия. Тя не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба.

Към момента на изготвяне на проуването е налична публична информация за създадени и регистрирани само 1–2 асоциации по ВиК във връзка с промените в Закона за водите от 2009 г. Това обстоятелство може да бъде признак както за проблематична секторна политика, така и за трудности при реализиране на междуобщинско сътрудничество, наложено нормативно и често при неотчитане на интереса на отделните субекти в партньорството.

⁷ Оперативна програма “Околна среда 2007-2013”, МОСВ, 2007.

Законът за опазване на околната среда (ЗООС) и Законът за управление на отпадъците (ЗУО), Законът за ратификация на *Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане*, заедно със съответните подзаконовите нормативни актове, са основните закони в областта на управление на отпадъците в Република България. ЗУО се прилага за битови, производствени, строителни и опасни отпадъци. От гледна точка на междубоцинското сътрудничество **Чл. 19Б, ал.1 на Закона за управление на отпадъците** предвижда **общините да създават регионална система за управление на отпадъците**, състояща се от регионално депо и/или други съоръжения за третиране на отпадъци с цел оптимизация на разходите.

Съгласно поетите от Република България ангажменти във връзка с Директива 1999/31/ЕО в страната трябва да бъде изградена система от общо 55 съоръжения (регионални депа), което налага реконструкция на съществуващи и изграждане на нови регионални депа за обезвреждане на всички битови отпадъци, генерирани в страната. За целите на Националната програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2009 – 2013 г. (НПУДО) регионалните депа са разделени в 4 групи в зависимост от това дали са изградени в съответствие с нормативните изисквания, дали е необходимо разширение/изграждане на допълнителни клетки, такива в процес на строителство (с финансиране от държавния бюджет, ПУДООС или ИСПА), както и такива в процес на подготовка за изграждане.

По данни на Дирекция „Управление на отпадъците” към МОСВ към края на 2009 г. 27 от регионалните депа са построени и въведени в експлоатация (депата в Сандански, Гоце Делчев, Враца, Шумен, Харманли, Търговище, Мадан, Хасково, Петрич, Русе, Созопол, Монтана, Силистра, Севлиево, Троян, Доспат, Оряхово, Карлово, Разград, Рудозем, Горна Малина, Омуртаг, Антоново, Пловдив-Цалапица, Варна - Аксаково, Добрич - с. Богдан, София – Суходол). На 6 от въведените вече в експлоатация регионални депа (Варна – с. Вълген, Пловдив – Цалапица, Оряхово, Петрич, Харманли и Карлово) е извършено строителство на нови клетки, с цел разширяване и увеличаване на капацитета им. Депа в процес на строителство са регионални депа Ловеч, Смолян,

Златица, Елхово, Пловдив и Брезник. 21 депа са на различен етап на подготовка за изграждане.

От гледна точка на междуобщинското сътрудничество в България се наблюдават различни форми на регионални сдружения на общини за управление на отпадъците, например търговски дружества (Враца, Своге), сдружение с нестопанска цел (Разград, Левски, Луковит, Бяла), договорно споразумение между общините (Доспат)⁸. Предимствата за общините от съвместното управление на отпадъците се изразяват в по-ефективни инвестиции, сключване на съвместни договори с операторите и организациите по оползотворяване на отпадъците, водещи до икономии и не на последно място споделяне на опит и знания.

В контекста на политиката на страната в областта на управление на отпадъците и водите и в резултат на набраната от проведените интервюта с представители на регионалните сдружения на общини информация можем да направим заключението, че в последните години като че ли инфраструктурните проекти в областта на управление на отпадъците се налагат като по-разпространена форма на междуобщинско сътрудничество. Съществуването само на няколко създадени и регистрирани ВиК асоциации в страната по силата на Закона за водите от 2009 г. по всяка вероятност се дължи и на неизяснени все още въпроси около тяхното функциониране и междуобщинското сътрудничество в тази област тепърва ще се развива.

Местни инициативни групи

Възможност за междуобщинско сътрудничество (макар и нетипично) осигурява Програмата за развитие на селските райони 2007- 2013 (ПРСР) в рамките на нейната четвърта ос ЛИДЕР. Ос 4 от ПРСР е свързана с прилагането на подхода ЛИДЕР като инструмент за децентрализирано управление и интегрирано развитие. Подходът Лидер има няколко уникални характеристики, които определят неговата значимост за прилагането на българската политика за развитие на селските райони в периода 2007–2013 г. *Лидер е подход, основан на териториален принцип*, който има за цел да

⁸ Презентация „Регионалните системи за управление на отпадъците и междуобщинско сътрудничество”, Гинка Чавдарова

идентифицира конкурентните предимства на дадена територия и да предложи ефективна стратегия за нейното развитие. Териториалният подход е тясно свързан с *подхода отдолу-нагоре*, който изисква местните ключови партньори да бъдат активно въвлечени в определяне на целите на местното развитие и прилагането на дейностите. Част от подхода Лидер са добре функциониращи местни инициативни групи (МИГ), регистрирани по ЗЮЛНЦ като организации в обществена полза, в които участието на местните власти е задължително, а представителите на местните икономически и социални партньори, както и тези на гражданското общество, трябва да бъдат не по-малко от 50% от представителите на ниво вземане на решения. Условието на Мярка 41 „Прилагане на стратегии за местно развитие” на ПРСР изискват потенциалната Местна инициативна група да обхваща територия с население не по-малко от 10 000 души. Друго важно условие е територията, предмет на действие на стратегията за местно развитие, да бъде хомогенна (в социално-икономическо и културно отношение, пазар на работната ръка, и/или характеристика на околната среда и ландшафта) и да предлага достатъчно критична маса по отношение на човешки, финансови и икономически ресурси в подкрепа на жизнеспособна стратегия за местно развитие. Тези условия не се покриват от голяма част от общините в селските райони на страната. Селски райони според националната дефиниция са общините (LAU 1), в които няма населено място с население над 30 000 души⁹. Съгласно тази дефиниция 231 от общо 264 общини в България са класифицирани като селски.

Междубщинското сътрудничество в контекста на подхода Лидер е продиктувано, от една страна, от осигурената възможност за достъп до средства от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони за финансиране на местна политика за развитие, и, от друга, от осъзнато разбиране за необходимостта от обединяване на усилията на няколко общини за разрешаване на общи проблеми съпътстващи развитието на дадена територия, чието разрешаване е лимитирано от ниския потенциал на всяка една община поотделно да разработи, финансира и да реализира успешно местна политика за развитие с участието на социално-икономическите партньори на територията. Наличието на явни ползи от сътрудничеството е в основата на мотивацията за сдружаване, както между местните власти, така и на останалите сектори от няколко общини. Много важен фактор за успеха на междубщинското

⁹ ПРСР 2007-2013, МЗХ

сътрудничество в контекста на дадена МИГ е наличието на разбиране и добри взаимоотношения между органите на местната власт, както и липсата на исторически вражди между отделните териториални единици.

По данни на МЗХ по под-мярка 431-2 “Придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответните територии за потенциални местни инициативни групи в селските райони” на ПРСР са одобрени проекти на над 70 общини, неправителствени организации и бизнес структури за създаване на местни инициативни групи в страната. Сред тях преобладават предложенията за създаване на местни инициативни групи, включващи 2, 3 и повече общини.

Еврорегиони и Европейски обединения за териториално сътрудничество

Една от формите за транснационално сътрудничество между общините са **еврорегионите**. Еврорегионът е териториална структура, която е съставена от съседни и културно близки територии от съседни страни. Еврорегионите се създават от местни институции или сдружения на съседните страни и имат за цел да подобрят качеството на живот в съответния регион. Институциите и структурите на еврорегионите имат функции и компетенции, ограничени до границите на еврорегиона. Критериите за създаване на еврорегион са разработени от Асоциацията на европейските гранични региони (Association of European Border Regions). По своята структура те могат да бъдат:

- Асоциация на местни и регионални власти от двете страни на националната граница;
- Трансгранична асоциация с постоянни секретариат, технически и административен екип и ресурси;
- Структура от частно-правен характер (асоциация или фондация) от двете страни на границата съгласно националното законодателство;
- Структура от публично-правен характер на основата на международен договор.

Еврорегионите са транснационални структури, които варират в своите форми. Голяма част от еврорегионите са със статут на неправителствени организации, които кандидатстват с проекти за финансиране от фондовете на ЕС. В България има създадени редица еврорегиони и продължават да се създават нови. Регистрираните с

българско участие еврорегиони като членове на Асоциацията на европейските гранични региони¹⁰ са: Беласица; Черноморски; „Дунав 21” – Видин; Евро-Балкани; Места - Нестос; Стара Планина; Еврос – Марица – Мериц; Среден Дунав - Железни врата; Нишава; „Дунав - Юг” – Свищов; Русе - Гюргево; „Данубиус”- Русе; „Дунав Изток” – Силистра; Малък дунавски еврорегион; Морава – Пчиния - Струма; Родопи; Полис – ТракияКент – РАО „Тракия”.

Голяма част от еврорегионите в страната са създадени в резултат на усилията на регионалните сдружения на общини с цел разширяване и развитие на трансграничното сътрудничество между съседните местни и регионални власти в България и съседните ѝ страни.

Друга възможност за транснационално междуобщинско сътрудничество с цел засилване на икономическото и социално сближаване между регионите са **Европейските обединения за териториално сътрудничество** по силата на Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент. С Постановление № 199 от 29 август 2007 г. на МС (Обн., ДВ, бр. 72 от 04.09.2007 г.) са приети националните правила относно създаването и функционирането на Европейските обединения за териториално сътрудничество (ЕОТС). Членове на ЕОТС могат да бъдат държавите-членки на ЕС, регионални власти, местни власти, публично-правни организации или обединения от тях. ЕОТС се учредява от минимум две юридически лица – българско и чуждестранно, конституирано съгласно правото на държава-членка на ЕС. Европейските обединения за териториално сътрудничество със седалище на територията на България се регистрират по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел като сдружения, които могат да осъществяват дейност в обществена или частна полза. МРРБ съхранява и поддържа регистрите на ЕОТС. В тях се вписват обединения със седалище в България и на български юридически лица, които членуват в ЕОТС със седалище в друга държава от Европейския съюз.

В България няколко сдружения на общини са стартирали създаването на ЕОТС с общини от Р Гърция с цел засилване на икономическото и социално сближаване между

¹⁰<http://www.aebr.eu/en/members>

общините членки и съседните трансгранични общини. До момента няма данни за регистрирани подобни структури.

V.3 ДРУГИ МЕЖДУОБЩИНСКИ ИНИЦИАТИВИ

Друга форма на междуобщинско сътрудничество са **агенциите за регионално развитие и бизнес центрове**. През последните години на XX век подобни агенции са създадени във всеки областен град. Катализатор за учредяването на тези агенции са различни донорски програми. Регионалните агенции и бизнес центрове са юридически независими, неправителствени и децентрализирани структури, работещи на регионално ниво. Те обединяват представители на местните власти, търговски камари, браншови синдикати, местни бизнес асоциации, институции за професионална подготовка, академичния свят, банки и частни фирми. Като такива, те предоставят подкрепа на малките и средни фирми и общините в техните региони, в това число бизнес консултации, обучение на МСП, помощ при изготвяне на бизнес планове, а също така и информация за пазари, кредитни инструменти, възможности за инвестиции, изложения и др. С дейността си те съдействат за създаването на заетост на регионално ниво, а също така активно участват в развитието на регионални икономически и браншови стратегии. Благодарение на натрупания през годините опит и експертиза голяма част от агенциите за регионално развитие започват да работят като **кълъстери за регионално развитие**. През 1997 г. 7 агенции за регионално развитие създават Българската асоциация на агенциите за регионално развитие и бизнес центрове (БАРДА) като обединяваща организация на независими регионални агенции и бизнес центрове за подпомагане на малките и средните предприятия и регионалното развитие в България. Днес членове на БАРДА са над 19 агенции за регионално развитие и бизнес центрове в страната.

Форма на междуобщинско сътрудничество са и **Агенциите за регионално развитие на ниво район за планиране**. През 1999 година, след приемането на Закона за регионалното развитие и особено на Националния план за регионално развитие, нараства необходимостта от обединяване усилията на общините и областите за постигане на поставените цели в областта на регионалното развитие. Това предизвиква създаването на сдружения от нов тип. Такива са Агенция за регионално развитие на

Северния централен район (създадена през 1999 г. в Русе) и Агенция за регионално развитие на Югозападния район. Първата представлява сдружение на представителите на местната власт – кметове и председатели на общински съвети – и областните управители от общините и областите, включени в състава на Северния централен район за планиране. Втората е създадена от областните управители на областите от Югозападния район за планиране и е отворена за равноправно членство на всички местни власти от тези области. Целите, които си поставят асоциациите, са изключително в областта на регионалното развитие за преодоляване на местните интереси и обединяване на усилията на общините и областите за глобално решаване на проблемите. Това са едни от първите регионални организации в България, които работят на ниво планов район и имат за цел да координират усилията на представителите на всички сектори за постигане на устойчиво развитие на района.

С цел формиране на адекватна към проблемите на различни по големина общини е създадена **Асоциацията на българските градове и региони** като друга форма на междуобщинско сътрудничество. Тя обединява структури с общи или близки проблеми при формулирането на публични политики. Членове на Асоциацията са физически и юридически лица, осъществяващи дейност в сферата на градското местно самоуправление и администрация и регионална политика. Представители на населените места са кметове им, а представители на регионално равнище са председателите на регионалните асоциации. Дейността на Асоциацията е насочена към развитие на местното самоуправление в градовете и регионалната политика в България на основата на европейските ценности. Обединяването на градовете и регионите в асоциация разкрива широки възможности за разгръщане на партньорства на национално, трансгранично и европейско ниво.

С цел подпомагане и насърчаване развитието на туризма в различни райони на страната са създадени **регионални туристически асоциации**. Членове на тези асоциации са както местни власти, областни управители, така и представители на туристическия бизнес в съответния регион и други юридически лица. Усилията на регионалните туристически асоциации са насочени към промоция на съответния регион чрез участие в туристически борси и изложения, организиране на журналистически турове, регионални туристически форуми, разнообразяване на туристическите продукти в съответния регион. Те провеждат обучения и семинари, предоставят информация на

общините, областните администрации, съветите по туризъм и регионалните браншови организации в туризма в съответния регион за текущи прояви на национално и регионално ниво, изготвят и реализират проекти в сферата на туризма и икономическото развитие, участват в изготвяне на стратегически и програмни документи в областта на туризма и представляват интересите на своите членове пред съответните държавни институции.

Разнообразието от регионални туристически асоциации в страната е голямо. Едни от първите създадени сдружения са: 1) Регионална туристическа асоциация „Стара планина”, учредена през 1996 г. в резултат на българо-швейцарски проект за развитие на туризма в региона на Централна Стара планина; 2) Бургаска регионална туристическа асоциация (БРТА), създадена през 1998 г. като сдружение в обществена полза, което обединява създадените в Бургаска област местни туристически сдружения, регионални браншови организации и общини; 3) Сдружение “Пирински туристически форум” с членове общините от Благоевградска област, НП „Пирин” и местни туристически фирми; 4) Регионална туристическа асоциация “Родопи”, създадена през 2003 г. в Смолян от 64 представители на туристически организации, местни власти, държавни институции и частни фирми в областта на туризма

Форма на междуобщинско сътрудничество са и различни **междуобщински инициативи за формулиране на общи политики. Такива са например** т.нар. „регионални културни форуми” за разработване на регионални политики в областта на културата. Това са неинституционализирани инициативи на основата на споразумение между участващите в процеса общини. С цел създаване на нови възможности за опазване и управление на културно-историческото наследство (КИН), през 2005 г. ФРМС в партньорство с Национален Фонд “Култура” към МК реализираха проект „Регионални културни форуми – нов подход за разработване на регионални културни политики и превръщане на културно-историческото наследство във фактор за развитие”, подкрепен от Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество. Целта бе да се стимулира ефективен процес на междуобщинско и регионално ниво за формулиране и прилагане на културни политики като инструмент за устойчиво регионално развитие. За участие в проекта са подбрани определени региони в страната на базата на предварителна оценка на потенциала на региона и готовността за приложение на

Форум процеса. Проектът се реализира в пет региона на страната с участието на следните общини:

- Силистра, Тутракан, Алфатар;
- Смолян, Златоград;
- Котел, Елена;
- Монтана, Чипровци;
- Ивайловград, Маджарово.

Разработването на стратегическите документи в областта на културната политика на съответния регион преминава през различни етапи. Разработените в резултат на Форум процеса културни политики са интегрирани в Общинските планове за развитие и приети от Общинските съвети на участващите в процеса общини, а на по-късен етап са подкрепени и от други общини в съответните региони.

V.4 Роля на регионалните сдружения на общини за насърчаване на междуобщинското сътрудничество в България

У нас през тридесетте години на двайсети век е съществувало сдружение на местните органи на управление. След многогодишно прекъсване въпросът за сдружаването на местните власти е поставен отново в началото на деветдесетте години на миналия век. Съгласно ЗМСМА сдружаването трябва да е на доброволен принцип за решаване на проблеми и задачи от общ интерес. За защита на общите им интереси и поддържане и развитие на самоуправлението общините могат да създават национални и регионални сдружения. Такива са и първите създадени сдружения на общини в България, като регионалните такива проправят пътя за създаването на Национално сдружение на общините.

Националното сдружение на общините в Република България е създадено през 1996 година и понастоящем в него членуват всички общини от страната. То е изградено на принципите на доброволността и равнопоставеността на членовете му. Създадено е на основание чл. 9 от ЗМСМА и на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и основната му цел е представителство и защитата на общите интереси на неговите

членове и развитие на местното самоуправление в Република България. За постигане на своите цели сдружението:

- Представява и защитава интересите на своите членове пред НС, президента на републиката, МС, министерства и централни ведомства, имащи отношение към проблемите на местното самоуправление;
- Разработва предложения за промяна и усъвършенстване на законовата уредба в областта на ЗМСМА, както и проекти на други нормативни актове, засягащи проблемите и дейността на общините;
- Подготвя становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините и съдейства за тяхното приемане от компетентните органи;
- Подпомага своите членове при осъществяване функциите на местното самоуправление;
- Участва в организирането на национална система за обучение и квалификация на кадрите на местното самоуправление и местната администрация. Разработва и реализира програми за обучение;
- Съдейства при решаване на спорове между своите членове, както и между тях и държавните органи;
- Оказва експертна, консултантска и техническа помощ на членовете си;
- Насърчава и подпомага различните форми на сдружаване между общините за решаване на общи проблеми и задачи от местно и регионално значение и осъществява взаимодействие с тях;
- Осъществява контакти и взаимодействие със сродни организации в други страни и членува в международни сдружения

В НСОРБ не се допуска членство на други административно-териториални и териториални единици и сдружения. Органите на управление на сдружението са Общо събрание, управителен и контролен съвет. В общото събрание е приет принципът на равнопоставеността и всеки член има право на един глас. УС се състои от 21 членове, избрани от Общото събрание за срок от четири години. Към НСОРБ са създадени и постоянни комисии, които работят за промени в законодателството в областта на местното самоуправление и за разпространение на добри практики между общините. Членове на комисиите могат да бъдат както изборни представители, така и общински експерти. За периода на своето съществуване сдружението има натрупан значителен

капацитет и изградени позиции по отношение на представителството на общините пред различни държавни структури.

Регионалните сдружения на общини възникват в отговор на необходимостта общините, обединени по териториален признак и с оглед на регионалната им специфика, да работят за социално-икономическото развитие на своите региони, изпълнявайки дейности, сходни по обхват и съдържание с цел защита и представителство интересите на местните власти пред централните институции. Девет от по-значимите функциониращи регионални сдружения, които обхващат голям брой общини, разположени в шестте района за планиране са:

- През 1992 година е основана Асоциацията на родопските общини със седалище в Смолян. Тя включва 21 общини от родопския регион и съдейства за разработването на проблемите на регионалното развитие на региона и оказването на широк спектър консултантски услуги. Тя е и информационен офис на Европейската асоциация на пограничните региони.
- Същата година е създадена и Асоциацията на българските черноморски общини със седалище Варна. Тя обединява 21 общини по Черноморието и в приоритетите си е заложила устойчиво развитие, опазване на околната среда и биоразнообразието на Черно море, енергийна ефективност, иновации.
- Асоциацията на дунавските общини “Дунав” е създадена през 1992 г. със седалище Белене и обединява 34 общини от крайдунавския регион. Асоциацията успешно решава геоекологични проблеми, въпроси на трансграничното сътрудничество, обучение и др.
- Регионалната асоциация на общини “Тракия” е учредена през 1997 г. със седалище Стара Загора и включва 36 общини от 8 области. Днес това е най-голямото по територия и население регионално сдружение на общини в България, обхващащо около 25% от територията на страната и население над 1 300 000 души.

- Регионалното сдружение на общините “Марица” е учредено през 1996 г. със седалище в Хасково и обединява 11 общини по поречието на река Марица. Амбицията на РСО “Марица” е да се превърне в център за иновации и развитие на региона чрез обединяване на потенциала на всички ключови фигури на местно и регионално равнище.
- Асоциацията на общини от Южен централен район “Хебър” е учредена през 1997 г. под името РСО „Филипопол” със седалище в Пловдив. През 2000 г. името е променено на АОЮЦР „Хебър”. Понастоящем тя включва 19 общини от Пловдивска и Пазарджишка област. Сред основните дейности са проучвания, анализи, обучения, регионалното и местното развитие, трансграничното сътрудничество.
- Учредено като неправителствена организация през 1997 г., Регионалното сдружение на общини „Централна Стара планина” обединява 15 планински и полупланински общини, разположени на обща територия от 7800 кв. км по северните склонове на Стара планина с население от 350 000 жители.
- Сравнително по-ново е създаденото през 2000 г. Сдружение на югозападните общини. То е със седалище в Благоевград и обединява 26 общини от Югозападния планов район. Сдружението успешно работи в областта на трансграничното сътрудничество, предоставя обучения и консултантски услуги на членовете си.
- Регионалното сдружение на общини „Янтра” също е сред по-младите сдружения. Учредено е през 2003 г. със седалище във Велико Търново и включва 9 общини от област Велико Търново и една неправителствена организация от гр. Свищов. Сред приоритетите му е участие в разработването и координирането на инвестиционни програми с регионално значение, насочени към регион Централна Северна България.

Характерно за регионалните асоциации е, че преди създаване на Националното сдружение на общините те се стремят да осъществяват представителство и да защитават интересите на участващите в тях общини пред държавните и други органи.

В следствие тези им функции в значителна степен са „иззети” от Националното сдружение и те пренасочват дейността си към решаване на конкретни проблеми и задачи и към предоставяне на услуги на своите членове. Усилията им са насочени и към подкрепа за по-активно участие на общините в икономическото развитие и подпомагането им при кандидатстване по предприсъединителните и структурни фондове на ЕС.

V.5. Резултати от проучването

Настоящото проучване анализира ролята на сдруженията на общини в Република България за насърчаване на междуобщинското сътрудничество на фона на развитието на този процес в страната. Въз основа на резултатите от изследването и проучени добри европейски и български практики за междуобщинско сътрудничество са направени предложения за повишаване ролята на сдруженията на общини за насърчаване на този процес. Проучването е проведено в периода юни - септември 2011 г.

Съгласно заданието за набиране на информация за оценка на ролята на сдруженията на общини за насърчаване на междуобщинското сътрудничество в България са проведени полу-стандартизирани интервюта с представители (изпълнителни директори) на следните 9 регионални сдружения:

1. Асоциация на дунавските общини „Дунав” (АДО);
2. Асоциация на родопски общини (АРО);
3. Асоциация на българските черноморски общини (АБЧО);
4. Регионално сдружение на общини „Тракия”;
5. Регионално сдружение на общини „Янтра”;
6. Регионално сдружение на общини „Централна Стара планина”;
7. Регионално сдружение на общини „Марица”;
8. Сдружение на Югозападните общини (СЮЗО);
9. Асоциация на общини от Южен Централен район „Хебър” (АОЮЦР).

Интервютата са проведени от екипа, ангажиран със задачата. Предварително разработеният въпросник за интервютата бе структуриран по такъв начин, че да даде възможност на представителите на регионалните сдружения да споделят опита си в насърчаване на практики на междуобщинско сътрудничество, да опишат използвания

от тях инструментариум за целта, източници за финансиране на различните форми на междуобщинско сътрудничество, къде според тях са проблемните области в осъществяване на подобно сътрудничество и как те виждат бъдещата си роля в този процес.

Набраната информация, макар и не съвсем изчерпателна, ни дава основание да анализираме състоянието на междуобщинското сътрудничество в страната през призмата на регионалните сдружения, да очертаем основните дефицити и предизвикателства в този процес и отправим препоръки за засилване на тяхната роля за насърчаване на междуобщинското сътрудничество.

На въпроса *„Имат ли асоциациите/сдруженията на общини в България роля/възможности за насърчаване на общинското сътрудничество?“* 77,8% от интервюираните представители на регионални сдружения на общини отговарят утвърдително. Този висок процент е обясним, тъй като над 82% от общините в България членуват в регионални сдружения на общини и всяко едно от тези сдружения може да посочи добра практика в това направление.



Регионалните сдружения са посредник на общините-членки в обмена на информация и добри практики и имат за цел да стимулират тяхното сътрудничество в разработването на проекти и програми в подкрепа на местното самоуправление, да работят за повишаване ефективността и прозрачността на дейността на общините при осъществяване на техните отговорности и за разширяване участието на гражданите в местното самоуправление.

Регионалните асоциации на общини имат натрупан значителен опит в работата с кметове и общински съветници. По време на реализираните от тях обучения по различни програми през годините кметове и председатели на общински съвети, които са основна целева група, имат възможност да обменят ценен опит и идеи в различни области и по различни въпроси, свързани с добро управление на общините, икономически ефективни модели за управление на общинските ресурси, подготовка на инвестиционни проекти за участие в структурните фондове на ЕС, трансгранично сътрудничество.

Отчитайки ролята на регионалните сдружения в процеса на насърчаване на междуобщинското сътрудничество, зададохме въпроса *„С какъв инструментариум разполагат регионалните асоциации за насърчаване на сътрудничеството?“*. Използваните от асоциациите техники и похвати за насърчаване на междуобщинското сътрудничество можем да обобщим в няколко направления.

Първото направление е свързано с ролята на асоциациите да бъдат посредник при осъществяване на контактите между общините-членки чрез създаване на среда за диалог и обмяна на опит между членовете ѝ. Сдруженията на общини имат широки контакти с общинските администрации в съответните региони и в зависимост от спектъра на дейностите си поддържат връзки с общинските експерти и ръководства в съответната сфера чрез организиране на **формални и неформални срещи** за споделяне на проблеми и търсене на общи решения. Чрез **ежедневните си контакти и регулярни посещения на място** регионалните сдружения разполагат с информация за това, какво се случва в общините-членки – реализирани добри практики, срещнати трудности и преодолените предизвикателства. Най-важното в такъв случай е **заимстването на опит**. Именно тук е мястото на асоциацията – да бъде посредник при осъществяването на контактите между общините-членки. Нещо изключително важно при осъществяване на

контакти между общините в началния етап е необходимостта от посредник, на когото и двете страни да имат доверие. В този смисъл РАО играят изключително положителна роля, тъй като са членски организации и, ако са активни, могат да стимулират междуобщинското сътрудничество.

Обединяването на експертиза и използването на общи специалисти е друг похват за насърчаване на междуобщинското сътрудничество. За регионалните сдружения е лесно да забележат общите проблеми, с които се сблъскват общинските администрации, наясно са с експертния потенциал на различните общини за решаването им и това им дава възможност да действат като медиатори, като свързват общини с общи проблеми и ги насочват да търсят заедно начини за преодоляването им (**чрез проекти, консултации, контакти с външни експерти и т.н.**) или свързват служители на община с проблем със служители от друга община с по-голям капацитет и/или опит, които са в състояние да помогнат. Организирането на **тематични работни групи** е също подход, използван от асоциациите в стремежа им да помогнат на общините в разрешаването на конкретни проблеми, пред които са изправени местните власти.

Второто направление е свързано с възможността регионалните сдружения да събират и разпространяват важна за общините **информация**, както и да реализират **обмен на положителни практики и опит**. На интернет страниците на сдруженията са създадени различни **бази данни**, които са на разположение на всички общини членки. Регионалните сдружения на общини **издават и разпространяват печатни материали** с актуална за общините информация. Периодично те разпространяват и **електронни бюлетени**, в които, освен конкретни дейности на асоциациите за определен период, се популяризират и добри практики, реализирани както от общините членки, така и международни такива.

Третото направление е свързано с предоставянето на консултантски и технически услуги на общините, свързани с изготвяне на различни междуобщински проекти. Регионалните сдружения **предоставят информация** за отворени финансиращи програми или фондове, съдействат на общините за **намиране на партньори**, **консултират** общините при разработване на проекти, осигуряват консултантска подкрепа при подготовката на техническа документация за големи инфраструктурни

обекти, **организируют обучения** за изготвяне на успешни проекти. Регионалните сдружения съдействат за разработване и изпълнение както на съвместни общински проекти, така включват и пилотни общини в проекти на самите сдружения.

Четвъртото направление включва повишаването на квалификацията на общински служители чрез организиране на **обучения**. Регионалните сдружения отдават съществено внимание на различните видове обучения за насърчаване на междуобщинското сътрудничество. Асоциациите предлагат на своите членове обучения в няколко насоки:

- Обучения за новоизбрани кметове и общински съветници – с основни цели осигуряване на приемственост между отделните мандати, съхраняване и доразвиване на постигнатите положителни резултати; стимулиране на прозрачност при формиране на политиките на местно равнище, запознаване с действащото законодателство в сферата на местното самоуправление.
- Обучения по текущи проблеми – насочени към придобиване на специфични умения от общински служители и общински съветници за разрешаване на конкретни казуси по практическото приложение на законодателството в съответната сфера. В резултат на организираните обучения сдруженията съдействат за улесняване на комуникацията между експертите, които работят в общините членки. Експерти от различните общини си сътрудничат, като обменят опит и добри практики в ежедневната си работа и оценяват високо ролята на асоциацията при създаване на първите контакти помежду им.
- Обучения от една община на друга – с конкретна практическа насоченост, като темата се определя предварително от съответната община.

На въпроса „*Вашата асоциация насърчила/подкрепила ли е сътрудничество между две или повече общини и, ако „да”, под каква форма е станало това?*” всички интервюирани представители на 9-те регионални сдружения категорично отговарят, че през годините са подкрепяли междуобщинското сътрудничество под една или друга форма. Усилията на регионалните сдружения да насърчават сътрудничеството между общини членки се изразява в няколко направления.

Едно от направленията, използвано от регионалните сдружения за насърчаване на сътрудничеството, е предоставянето на информация **по телефон, имейл или в личен**

разговор по въпроси, вълнуващи общините членки – нещо, което се е превърнало за тях в рутина. Те насърчават сътрудничеството между членовете на асоциацията чрез организиране и провеждане на **периодични срещи за обмяна на опит** на различни общински експерти, **кръгли маси, дискуссионни форуми, конференции, семинари, организиране на различни обучителни пътувания** в чужбина за представители на общинските ръководства, както и чрез **издаване, актуализиране и разпространение на телефонни указатели**, съдържащи контактна информация за всички общини-членки, включително и за администрацията в населените им места.

Друга използвана форма за насърчаване на междуобщинското сътрудничество е оказване на **подкрепа за разработване и изпълнение на съвместни проекти** между самите общини-членки на сдруженията. В последните години инфраструктурните проекти се налагат като една от най-разпространените форми на междуобщинско сътрудничество, макар и законово регламентирани. Регионалните сдружения съдействат на общините при регистриране на общински сдружения за управление на отпадъците и регионални депа (СЮЗО, РСО „Янтра” – създаване на Сдружение „За чисти селища” между 6 общини от Великотърновски регион, АБЧО), при регистриране на водни сдружения за управление на водния цикъл в група общини, при изграждане на междуобщинска инфраструктура и пречиствателни съоръжения. Резултатите от проведените интервюта показват, че депата за ТБО са като че ли най-разпространените инфраструктурни обекти, изградени в последните години в страната, както и непрекъснато увеличаващия се брой на сътрудническите си в тях общини предвид новите европейски изисквания за съхранение и преработка на отпадъците и променящото се отношение на гражданите към битовите отпадъци и тяхната експлоатация. Подкрепата на регионалните сдружения за осъществяване на междуобщинско сътрудничество под формата на ВиК асоциации на този фон изостава предвид все още неизяснени въпроси около тяхното функциониране.

Насърчаването на **международното и трансгранично сътрудничество** между общините е форма, широко използвана от регионалните сдружения като възможност за ползване на полезни практики и опит и участие в съвместни проекти. От една страна, те насърчават включването на общините-членки в международни проекти в различни сфери, а от друга – те самите участват в проекти като партньори на общините. Един от успешните примери за трансгранично сътрудничество е доброто взаимодействие на

РАО “Тракия” с Асоциацията на общини от Източна и Западна Тракия “ТРАКИЯКЕНТ”, Турция, и мрежата на общини “Полис”, Гърция, в резултат на което общините от трите сдружения активно си сътрудничат в областта на културата, местното самоуправление, икономиката, социалната политика, екологията и селското стопанство.

Побратимяването между български и европейски общини както в рамките на одобрен проект (РСО „Централна Стара планина” по програма „Европа за гражданите”, АДО „Дунав”), така и по инициатива на общини членки (Асоциацията на родопските общини) е широко използвана форма от регионалните сдружения за насърчаване на междуобщинското сътрудничество. Асоциацията на общини от Южен централен район „ХЕБЪР” е в процес на изграждане на **Европейски обединения за териториално сътрудничество** с общини от Р Гърция с цел засилване на икономическото и социалното сближаване между общините членки и съседните трансгранични общини.

Да представляват и защитават интересите на своите членове пред регионални организации и институции – електроразпределителни дружества, ВиК, НАП, управляващи органи по оперативни програми, държавни институции и др. е една от целите на регионалните асоциации, които по своята същност отново са форма на междуобщинско сътрудничество. Примери в това отношение са инициативата „Замяна на дълг срещу собственост” на СЮЗО, която довежда до изясняване на статута и собствеността на всички трафопостове, намиращи се на територията на дадена община-членка на сдружението, в резултат на което тези, за които бива установено, че са общинска собственост, са прехвърлени на електроразпределителните дружества срещу погасяване на общински задължения към дружествата. Асоциацията на родопските общини изпраща писмо до МОСВ, с което настоява Община Асеновград да бъде включена в Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2009-2013. По време на заседание на УС на АРО членовете на УС вземат решение да подкрепят инициативата на общините Асеновград, Родопи и Чепеларе за създаване на сдружение с нестопанска цел „Фонд за развитие на Летище Пловдив – Южната врата на България” като част от усилията на Асоциацията да допринесе за развитието на Южен централен район за планиране и привличането на национални и чуждестранни инвестиции.

Отговорите на въпроса **„В каква област е реализираното сътрудничество с Ваша помощ?“** дават възможност да бъдат систематизирани областите на сътрудничество между общините, насърчено от регионалните асоциации.

Провежданите от регионалните сдружения **семинари** са на теми от интерес за общините като: общински бюджет, обществени поръчки, общинска собственост, икономическо развитие, подобряване на административния капацитет, гражданско участие, енергийна ефективност и др. Проблемите, вълнуващи общините-членки на дадена регионална асоциация, са различни и са породени от конкретната специфика на района. Едни от актуалните напоследък и често обсъждани общински проблеми са в областта на зимното поддържане и снегочистване, закриването на общински болници, проблеми, свързани с прилагането на новия Закон за горите, безработицата и програмата „От социални помощи към създаване на заетост“, намаляването на държавните трансфери, проблемът „човек – кафява мечка“ и др.

Обучителните пътувания в чужбина са главно в сферата на местното самоуправление, децентрализация в управлението, насърчаване на устойчиво социално-икономическо развитие, културно сътрудничество.

Преобладаващата част от регионалните сдружения подкрепят реализацията на **междубщински проекти предимно в областта на туризма**. Значителният брой проекти се дължи главно на множеството грантови линии, които през годините финансираха проекти в областта на културния и екологичния туризъм, грантовите линии на ФАР-ТГС, които финансираха проекти, свързани с информационния обмен, обмена на туристи и предлагането на нови и атрактивни услуги в областта на туризма. Фактът, че повечето общини в страната разполагат с необходимите природни, екологични и културни дадености за развитие на туризъм, подтиква общините да обединяват усилията си за изграждане на съвременна туристическа инфраструктура и създаване и развитие на атрактивни и икономически жизнеспособни регионални туристически продукти. Междубщински проекти в областта на **опазване на околната среда, социални дейности, младежки инициативи** също са подкрепяни от регионалните сдружения.

Регионалните сдружения с членове общини от пограничните райони на страната подкрепят **трансграничните им инициативи** поради наличните възможности за финансиране по линия на ФАР-ТГС, програмите за териториално сътрудничество. Реализираните трансгранични инициативи между общините с подкрепата на регионалните сдружения са с фокус върху насърчаване и управление на културните и туристически ресурси, икономическо развитие, младежки политики.

Побратимяването между общините, иницирано от регионалните сдружения, се използва основно в областта на културното сътрудничество и обмена на иновативни практики, в областта на местното самоуправление, партньорствата и децентрализацията в управлението.

При анализа на отговорите на въпроса *„С какъв обхват е реализираното сътрудничество?“* става ясно, че преобладаващата част от регионалните сдружения подкрепят инициативи, свързани с международно сътрудничество и побратимяване (88,9%). Подобен род инициативи на общини от различни страни спомагат за по-висока информираност, опознаване на международни практики и приложение на иновативни подходи в местното самоуправление, както и развитие на межкултурно сътрудничество между общините и регионите.



Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

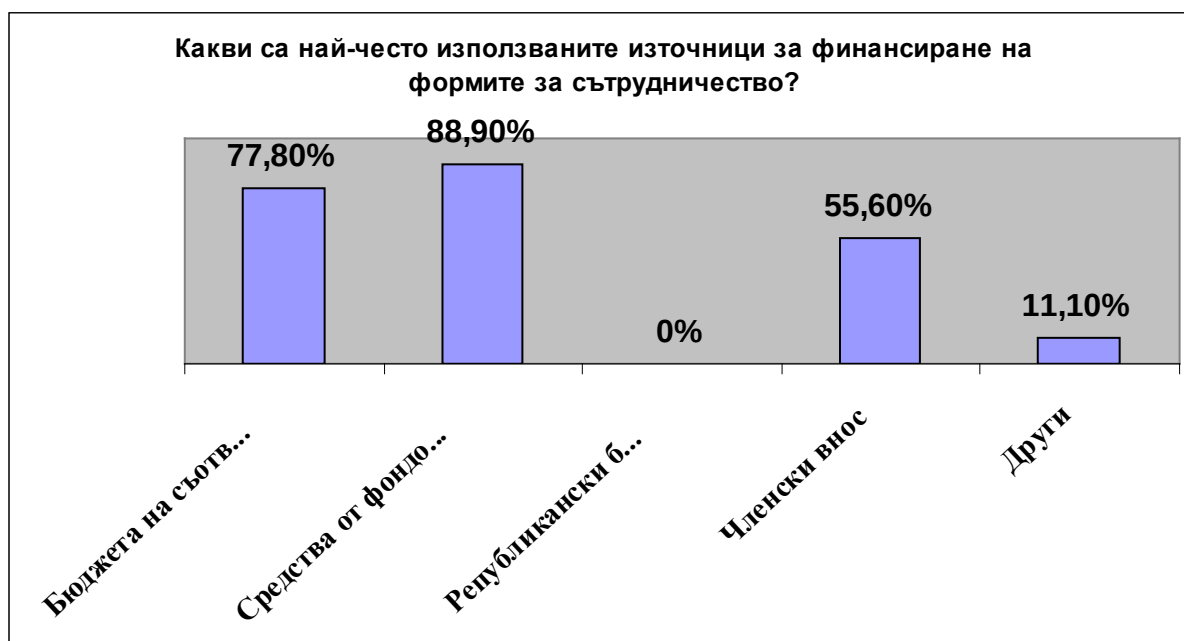
На следващо място с еднакъв интензитет регионалните сдружения подпомагат сътрудничество между трансгранични общини (44,4%), сътрудничество, включващо повече от две общини (44,4%), както и такова между две и повече несъседни общини (44,4%). Интервюираните представители на регионални сдружения с членове общини от пограничните райони на страната споделят, че при трансграничното сътрудничество е много важно да се насърчава сътрудничеството между общини с еднаква големина, подобни проблеми и възможности, за да са равностойни като партньори. Прави впечатление засилващата се тенденция за обхващане на повече общини-членки в междуобщински инициативи.

По-малко застъпени са инициативите между всички членове на асоциацията (33,3%). Сдружението на югозападните общини, РСО „Марица” и РСО „Централна Стара планина” споделят, че са насърчавали сътрудничество с такъв обхват. Това би могло да се дължи на факта, че членовете на тези асоциации са разположени географски на по-малка територия и в този смисъл е по-лесно да бъдат обхванати в общи инициативи. Сътрудничеството между две съседни общини също е с по-нисък интензитет (33,3%). То е характерно предимно за по-малките съседни общини, които са принудени да обединяват своите усилия с цел разрешаване на по-сериозни проблеми, които изискват инвестиране на големи ресурси и не са по силите на всяка от общините поотделно.

Въз основа на извършения анализ може да бъде направено заключението, че регионалните сдружения насочват усилията си преимуществено в насърчаване на международно сътрудничество между общините членки и побратимяване. Засилва се и тенденцията за насърчаване на междуобщински инициативи между повече на брой общини – както съседни, така и несъседни, набляга се и на трансгранично сътрудничество предвид съществуващите през последните години възможности по линия на програмите за териториално сътрудничество.

Зададохме въпрос *„Какви са най-често използваните източници за финансиране на формите на сътрудничество?”*, на който преобладаващата част от интервюираните представители на регионалните сдружения (88,9%) отговарят, че най-голям дял за финансиране на различните форми на междуобщинско сътрудничество имат средствата на фондовете на ЕС. На следващо място като източници за финансиране те посочват

общинските бюджети (77,8%). Този също висок процент по-всяка вероятност се дължи на средствата за съфинансиране, които общините трябва да осигурят при реализиране на междуобщинско сътрудничество, финансирано от фондовете на ЕС. Със средства от членски внос се финансират междуобщински инициативи според 55,6% от запитаните. Представители на Асоциацията на общини от Южен централен район „Хебър” споделят, че и други източници се използват за финансиране на междуобщински инициативи, без да уточняват какви.

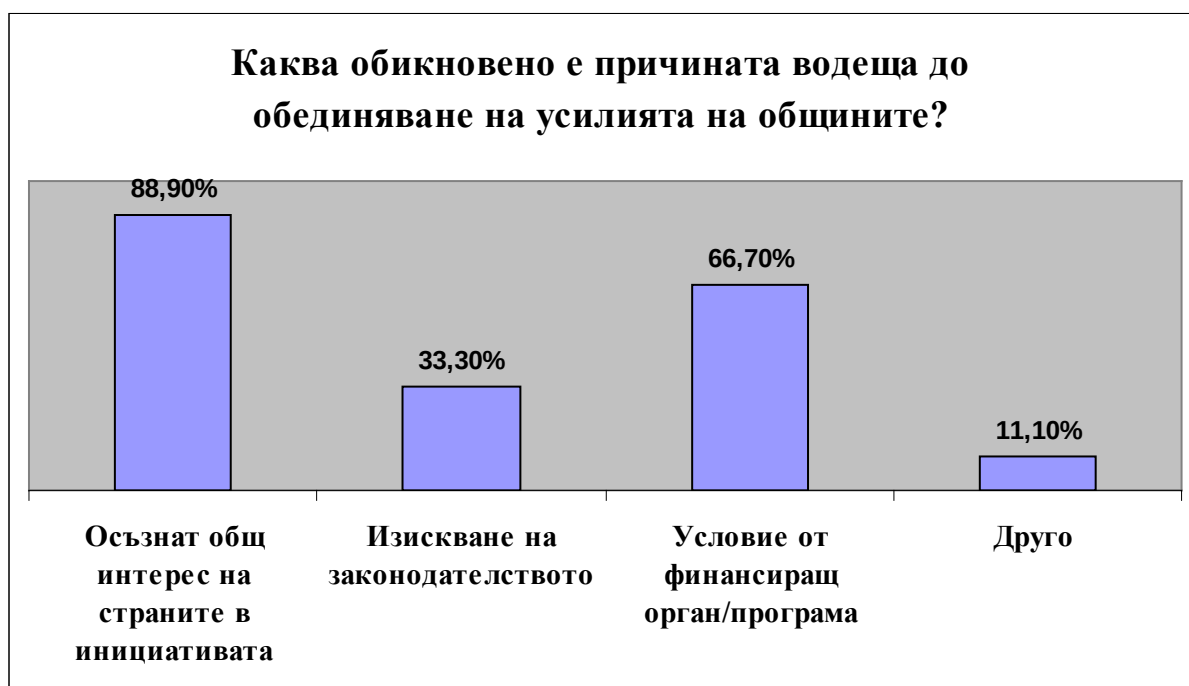


Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

Прави впечатление, че нито едно от сдруженията не споменава републиканския бюджет като средство за финансиране на междуобщински инициативи, провокирани от тях. Този факт говори за липса на финансови стимули, подкрепящи реализацията на междуобщинските инициативи. Стартираният процес на финансова децентрализация, активизирането на процесите на регионално развитие, както и необходимостта от ефективно усвояване на европейските структурни фондове налагат промяна на държавната политика в това направление.

Със задаването на следващия въпрос се опитваме да изясним *„Каква обикновено е причината, водеща до обединяване на усилията на общините?”*. Според 88,9% от

интервюираните представители на регионалните сдружения междуобщинското сътрудничество се дължи на осъзнатата необходимост, че обединените усилия на общините биха допринесли в най-висока степен за привличането на допълнителен финансов ресурс при изграждането на по-големите инфраструктурни обекти или при предоставянето на услуги, от които се нуждаят голям брой общини. Общините все повече осъзнават, че в конкретни ситуации е по-добре да обединят усилията и да търсят общи рационални решения, които да доведат до по-ефективно използване на публичните ресурси. Поставянето на условие от финансиращ орган или програма се посочва като причина за междуобщинско сътрудничество според 66,7% от запитаните. За 33,3% от интервюираните междуобщинското сътрудничество се налага от законодателството. Като друга причина за обединяване на усилията на общините представители на АДО „Дунав” изказват мнението, че появата на тези инициативи е продиктувано от необходимостта за намиране на общи решения на възникнали проблеми в няколко общини от даден регион.



Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

Запитахме регионалните сдружения *„Каква е най-честата организационна форма на междуобщинско сътрудничество, насърчена от тях?:*

Неформализирана

- Договор/споразумение за съвместна дейност между обхванатите общини;
- Смесени работни групи между общините;
- Споделено използване на специалисти от общинските администрации;
- Други

Формализирана

- Търговски дружества със съвместно участие;
- Сдружения по ЗЮЛНЦ;
- Учредяване на общи фондове за развитие;
- Други.”

С най-голям интензитет от неформализираните форми на междуобщинско сътрудничество, насърчено от регионалните сдружения, се открояват създаването на смесени работни групи между общините (77,8%) и сключването на договор/споразумение за съвместна дейност между обхванатите общини (55,6%).



Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

Високият процент регионални сдружения, насърчаващи междуобщинското сътрудничество под формата на смесени работни групи, не е изненадващ, тъй като е свързан с основната им роля да бъдат посредник при осъществяване на контактите между общините-членки чрез създаване на среда за диалог и обмяна на опит между членовете им. Регионалните сдружения използват смесените работни групи като форма на междуобщинско сътрудничество за обсъждане на конкретен проблем и даване на експертни становища, както и при координиране на усилията между общините за реализацията на планирани вече съвместни инициативи.

Договорните отношения между обхванатите общини са друга организационна форма на междуобщинско сътрудничество, насърчено от регионалните сдружения. Подписването на договор между партниращите си общини се използва главно при реализацията на различни проекти. До скоро повечето финансиращи програми в подобни случаи изискваха само подписана декларация за партньорство, след което започна да се налага като изискване подписването на споразумение между общините, което да регламентира ангажиментите при споделянето на ресурси, правата, отговорностите и ползите за всяка община. С промените в ЗМСМА от 2006 г. в Чл.61 се регламентира, че общинското сътрудничество се осъществява на основата на подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от общинския съвет. Договорът е гаранция за спазване на постигнатото споразумение, за изпълнението на поетите от различните общини ангажименти и гарантира в голяма степен устойчивостта на инициативата.

За 44,4 % от представителите на регионалните сдружения насърчените от тях междуобщински инициативи са под формата на **споделено използване на специалисти от общинските администрации**. За регионалните сдружения е лесно да забележат общите проблеми, с които се сблъскват повечето общински администрации и са наясно с експертния потенциал на различните общини за решаването им. В условията на глоболизиращо се общество много от малките и дори средни общини се нуждаят от високоспециализирани специалисти, които трудно могат да си осигурят сами, и затова те биват насърчавани от регионалните сдружения да ползват съвместно с други общини услугите на подобен род специалисти. Като друга неформализирана форма на междуобщински инициативи, насърчени от тях, регионалните сдружения

споделят организирането на срещи, конференции, обучения за обмяна на опит и добри практики.

От формализираните форми на междуобщинско сътрудничество, насърчено от регионалните сдружения, се откроява създаването на **сдружения по ЗЮЛНЦ** (55,6%). **Общ фонд за развитие** е форма на междуобщинско сътрудничество, насърчено единствено от Асоциацията на родопските общини. Оказва се, че **търговското дружество** не е срещана форма на междуобщинско сътрудничество в резултат на усилията на регионалните сдружения. Като друга формализирана форма на междуобщински инициативи, насърчени от регионалните сдружения, се посочват реализирането на съвместни проекти и побратимяване. Преобладаващата част от регионалните сдружения (66,7%) считат, че насърчените от тях практики на междуобщинско сътрудничество са успешни. Най-успешните по преценка на интервюираните практики са описани в приложение към изследването.

Две са областите на сътрудничество, които се открояват като най-подходящи за полагане на усилия от страна на регионалните сдружения.



Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

Всички регионални сдружения са на мнение, че **съвместното разработване на проекти с общинско значение, както и разработването на политики за местно/регионално и секторно развитие (77,8%)** са областите на междуобщинско сътрудничество, в които регионалните сдружения могат да бъдат най-полезни.

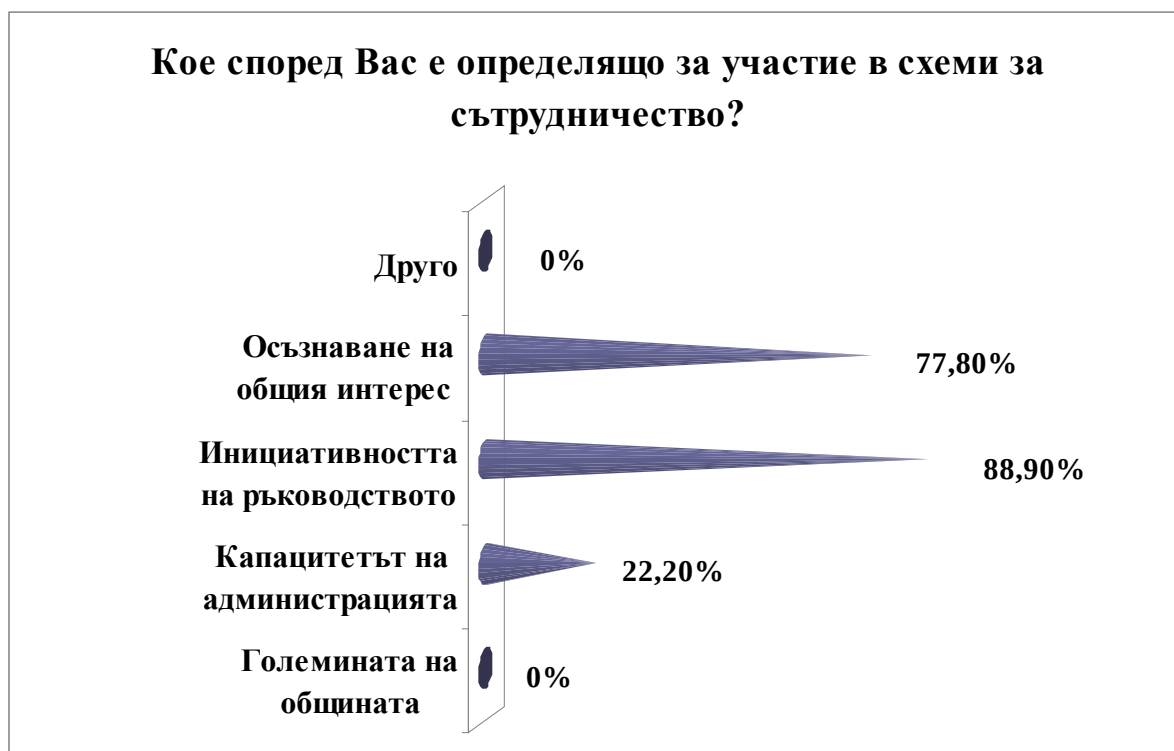
Сдруженията на общини имат голям потенциал за насърчаване на сътрудничеството, защото те обхващат общини със сходни интереси и потребности, както и със сходни проблеми. Натрупаната през годините експертиза и ноу хау, както и уменията за създаване на партньорства са изключително полезни за публичните власти. Обикновено в една асоциация се включват различни по размер и административен капацитет общини. Съвместното разработване на проекти с общинско значение води до устойчиво дългосрочно сътрудничество. Обикновено това се постига чрез интензивна индивидуална работа на експертния екип на сдружението с представители на всички общини и чрез цялостен поглед върху регионалните приоритети.

Разработването на политики за местно, регионално и секторно развитие е област на междуобщинско сътрудничество, в която регионалните сдружения се чувстват подготвени и биха могли да бъдат от полза на общините. Общините започват да обръщат сериозно внимание на междуобщинското сътрудничество в процеса на планиране, тъй като оценяват значението на междуобщинските инициативи за местно и регионално развитие. Както бе посочено по-горе в изследването, използването на смесени работни групи бе определено от регионалните сдружения като една от най-използваните организационни форми за насърчаване на междуобщинското сътрудничество. Организирането на смесени работни групи е използвана от регионалните сдружения форма в процеса на стратегическо планиране на общините във връзка с обсъждане на междуобщински инициативи при разработване на общинските планове, областните стратегии за развитие и регионалните планове за развитие.

Съвместното предоставяне на публични услуги, изграждане на инфраструктура и експлоатация на инфраструктурен обект се посочват от регионалните сдружения като области на междуобщинско сътрудничество, за насърчаването на които те не биха

имали съществена роля. Като друга област на сътрудничество е посочена обмяната на опит между общините членки.

На въпроса „*Кое според вас е определящо за участие в схеми за сътрудничество?*” се открояват следните тенденции. Преобладаващата част от регионалните сдружения (88,9%) са на мнение, че за успешно междуобщинско сътрудничество е от значение инициативността на ръководството. Лидерството, активността и начинът на мислене на ръководството на общините се очертава като фактор, който е с по-голямо значение от законодателството или преките стимули. За 77,8% от запитаните осъзнаването на общия интерес също е определящ фактор за участие в схеми за сътрудничество. Капацитетът на администрацията влияе едва според 22,2% от интервюираните, докато големината на общината според тях не е от значение за участие в междуобщински инициативи.



Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

На въпроса *„Мислите ли, че асоциациите имат по-голям потенциал за насърчаване на сътрудничеството, който не могат да реализират, и, ако това е така, каква е причината?“* около половината от запитаните представители на регионалните сдружения (55,6%) споделят, че имат по-голям потенциал за насърчаване на междуобщинското сътрудничество, който не могат да реализират. 44,6% от асоциациите са на противоположното мнение, като заявяват, че не биха могли да бъдат по-активни в това направление.

Представителите на асоциациите изказват мнението, че имат голям потенциал за насърчаване на междуобщинското сътрудничество, защото те обхващат общини със сходни интереси и потребности, както и със сходни проблеми. Нещо повече, чрез асоциациите се създава възможност за насърчаване на сътрудничеството не само между общините, които членуват в дадена асоциация, но между общини от различни асоциации в България, както и между общини-членки на асоциации и сдружения от други европейски страни.

Сдруженията на общини винаги биха били полезни за създаване на партньорства за реализация на успешни проекти благодарение на натрупаната през годините експертиза, която е изключително ценна за публичните власти. За съжаление напоследък като че ли някои общини повече се доверяват на консултантски компании, отколкото на регионалните сдружения.

Причините, които изтъкват регионалните сдружения за възпрепятстване на активността им в посока на насърчаване на междуобщинското сътрудничество, са няколко:

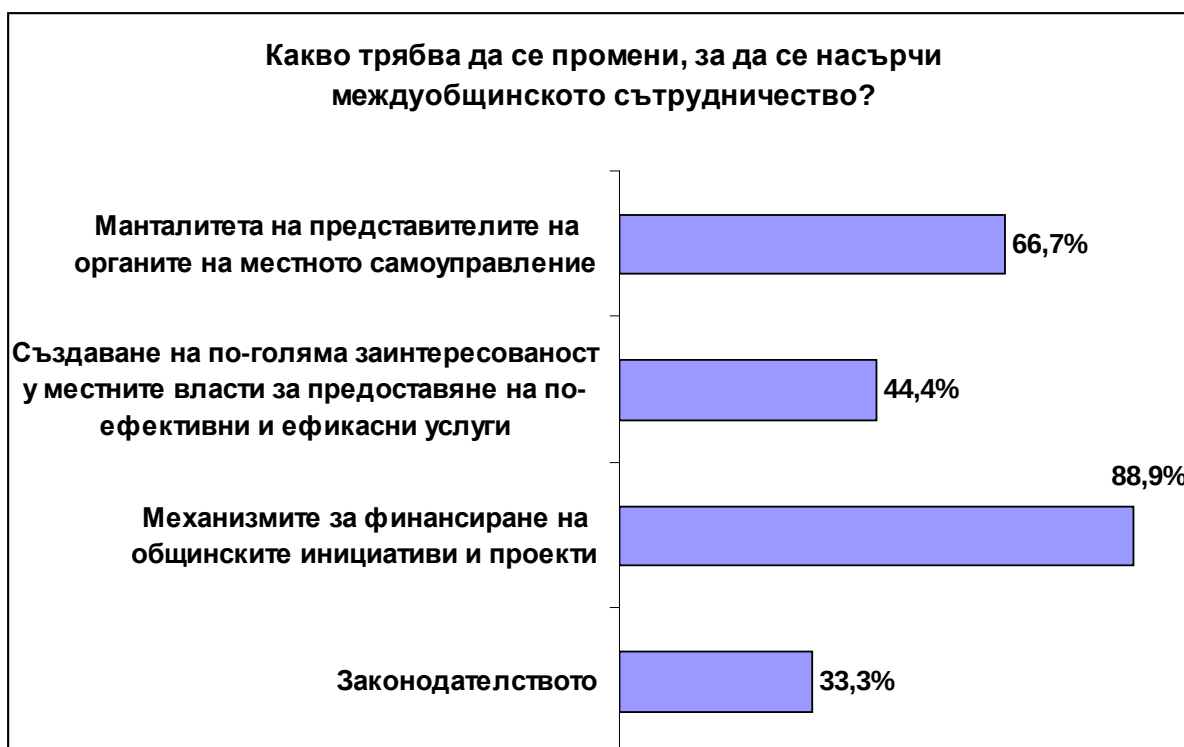
- Налагащо се негативно отношение към регионалните сдружения от страна на министерства и централни ведомства относно ролята и значението им за развитие на местното самоуправление в страната;
- Липса на регламентирано право на регионалните сдружения да консултират промени в законодателството, отнасящи се до териториите на общините-членки;
- Ограничени ресурси, промяна в механизмите за финансиране на регионалните сдружения по оперативните програми;
- Труден баланс и често неопределен статут между ролята на НПО и публично-правно тяло

Представители на РАО смятат, че биха могли „да бъдат ефективен инструмент в ръцете на централната власт при провеждане на политики на местно ниво”. Те са на мнение, че „се налага негативно отношение към тях от страна на някои министерства (с изключение на МРРБ) и централни ведомства”, което варира от информационна изолация до непризнаване на ролята им за развитие на местното самоуправление в България. Изказвания на представители на министерства, че „РАО са пречка за пряката работа на Управляващите органи на оперативните програми с общините, а понякога и конкуренти по програми за финансиране” демотивират регионалните сдружения да насърчават междуобщинското сътрудничество и според тях това би довело до блокиране на механизма за децентрализация и нарушаване на принципите за регионално развитие.

Тъй като представителството на интересите на общините е основна задача на регионалните сдружения на общини, тази им дейност е затруднена от настоящата законова рамка, която регулира възможностите за законодателна инициатива от страна на общините и техните сдружения. По-конкретно, ЗМСМА не споменава изрично регионалните сдружения на общини при внасянето на предложения за законодателни промени, което принуждава регионалните сдружения да използват други канали и възможности за целта, правейки цялата процедура бавна и тромава.

Сред причините потенциалът на регионалните сдружения за насърчаване на междуобщинското сътрудничество да не се разкрие напълно са „ограничените ресурси”, с които асоциациите разполагат. Те са на мнение, че са поставени в позицията на конкуренти със собствените им членове от повечето финансиращи програми. Регионалните асоциации настояват да имат възможност да са конкретни бенефициенти по оперативните програми наравно с общините, като отпадне обстоятелството на конкурсния принцип. Това налага промяна в механизмите за финансиране.

Следващата диаграма очертава вижданията на регионалните сдружения за това в каква посока следва да настъпят промени с цел насърчаване на междуобщинското сътрудничество.



Забележка: Процентите надхвърлят 100% тъй като респондентите посочват повече от един отговор.

Преобладаващата част от запитаните (88,9%) са на мнение, че се налага промяна на механизмите за финансиране на общинските инициативи и проекти. Създаването на механизми на национално ниво, чрез които да се стимулират междубщинските инициативи, се отчита като особено важно изискване за тяхното развитие и утвърждаване в практиката. На следващо място 66,7% от регионалните сдружения посочват, че промяна в менталитета на представителите на органите на местно самоуправление също би насърчила междубщинското сътрудничество. Промяна в посока на създаване на по-голяма заинтересованост у местните власти за предоставяне на по-ефективни и ефикасни услуги се споделя като необходима за насърчаване на междубщинското сътрудничество според 44,4% от запитаните. Създаването на специализирана нормативна уредба, която да регламентира междубщинските инициативи, също се посочва като наложителна според 33,3% от регионалните сдружения. Анализирайки отговорите на този въпрос, можем да стигнем до заключението, че би могло да се помисли за разработване на национална политика за насърчаване на междубщинското сътрудничество.

На въпроса „*Считате ли, че общините трябва да получават държавна подкрепа (целеви субсидии) за участие в схеми за сътрудничество, свързани с общо предоставяне на услуги и други дейности водещи до икономии?*” 66,7% от интервюираните отговарят положително. Според тях това би било мощен стимул за създаване на положителни практики и повишена ефективност от работата на общинските администрации, а в следствие – и на повишено самочувствие и административен капацитет.

В края на интервютата представителите на регионалните сдружения бяха помолени да **споделят нещо допълнително по проблемите за междуобщинското сътрудничество**, което не са могли да изразят до този момент. Някои от тях споделят, че в общините, членуващи в техните сдружения, е налице реално действащо междуобщинско сътрудничество – изключително важен фактор за по-нататъшното ни развитие в рамките на членството ни в Европейския съюз. Кметовете, независимо от коя партия са издигнати, бързо усвояват един особен “кметски” език, на който говорят помежду си. И това е гаранция за успех на местното самоуправление, а косвено – и на сътрудничеството между общините. Според тях сътрудничеството в рамките на НСОРБ не е достатъчно, тъй като там трудно се отчитат особеностите на отделните региони, на големи, средни и малки общини. Според тях „би било жалко, ако натрупаният опит, експертиза и авторитет в резултат от дългогодишната интервенция на Американската агенция за международно развитие, Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и други външни донори бъдат заличени поради недооценяване на възможностите, които имат РАО, теснопартийни и корпоративни интереси”. Представители на сдруженията изразяват увереност, че необходимостта от контакти между представителите на местната власт ще се разширява, в т.ч. и сътрудничеството, без значение как ще се катализират процесите и колко време ще отнеме създаването на добри практики.

VI. Изводи за ролята на сдруженията на общини за насърчаване на междуобщинското сътрудничество в България

Междуобщинските инициативи и тяхното развитие в бъдеще, са особено важни за провеждането на успешна местна и регионална политика в България, за подобряване на

социално-икономическата среда в общините и за ефективното използване на структурните фондове за балансирано развитие на общините и регионите в страната. Ефективността на междуобщинските инициативи зависи от създаването на ясна и целенасочена политика на национално ниво, а съществуващите регионални сдружения на общините са необходимите структури, които могат да подкрепят общините и техните усилия за подобряване на икономическото им развитие, за обновяване на инфраструктурата и осигуряването на съвременни и качествени услуги.

Регионалните сдружения на общини са посредник на общините-членки в обмена на информация и добри практики и имат за цел да стимулират тяхното сътрудничество в разработването на проекти и програми в подкрепа на местното самоуправление, да работят за повишаване ефективността и прозрачността на дейността на общините при осъществяване на техните отговорности и за разширяване участието на гражданите в местното самоуправление. През последните 19 години регионалните сдружения изградиха капацитет и натрупаха богат опит благодарение на реализираните голям брой проекти по национални, европейски и международни програми. Според регионалните сдружения те разполагат с инструментариум за насърчаване на междуобщинското сътрудничество (формални и неформални срещи, посещения на място, смесени работни групи, обединяване на експертиза и съвместно ползване на специалисти, консултации, семинари, конференции, обучения, проекти в сферата на трансгранично и международно сътрудничество, побратимяване и др.).

Междуобщинските инициативи, насърчавани през годините от регионалните сдружения, са преимуществено в областта на международното сътрудничество между общините членки. Забелязва се и тенденция за насърчаване на междуобщински инициативи между повече на брой общини – както съседни, така и несъседни, набляга се и на трансгранично сътрудничество.

С цел насърчаване на междуобщинското сътрудничество регионалните сдружения считат, че се налага промяна на механизмите за финансиране на общинските инициативи и проекти. Те подкрепят идеята общините да получават държавна подкрепа (целеви субсидии) за участие в схеми за сътрудничество, свързани със съвместно предоставяне на услуги и други дейности, водещи до икономии.

Областите на междуобщинско сътрудничество, в които регионалните сдружения виждат своята роля, са **съвместното разработване на проекти с общинско значение**, както и **разработването на политики за местно/регионално и секторно развитие**.

Въз основа на проучването може да бъде направено заключението, че извън примерите за междуобщинско сътрудничество, които са регламентирани законово или за които има изрично изискване на финансиращ орган, преобладаващите примери за междуобщинско сътрудничество са свързани с инициативата на регионалните общински асоциации. Регионалните сдружения са търсен партньор от общините по различни проекти, финансирани както от предприсъединителните фондове, така и по линия на структурните фондове на ЕС. Регионалните сдружения разчитат на подкрепата на своите членове, но не и на „подкрепа от държавата”, работят в условия на изключително ограничен достъп до финансови източници, а тогава, когато го имат, се налага да влизат в конкуренция с членовете си и помежду си. Това налага регионалните сдружения да реализират нехарактерни за тях дейности, за да осигуряват средства за основната си дейност.

VII. Препоръки за засилване ролята на регионалните сдружения за насърчаване на междуобщинското сътрудничество в България

Като база за дефиниране на препоръките е използван многообразният европейския опит в развитието на МОС. Съобразени са, също така, и с националния контекст и резултатите от извършената оценка на ролята на сдруженията на общини за неговото насърчаване. Предложените препоръки от участниците в откритата публична дискусия по въпросите на доклада ще оформят техния финален вариант.

Резултатите от проведените интервюта с представители на регионалните сдружения на общини в страната илюстрират необходимост от запазване тяхната традиционна рамка – представителство и защита интересите на сдружените общини, развитието на региона и местното самоуправление като цяло. В тази връзка тяхната роля за насърчаване развитието на МОС се запазва като подкрепяща, свеждайки се до популяризиране на добри практики, провеждане на обучения и предоставяне на консултантски услуги на общини, желаещи да учредят нова или да се присъединят към съществуваща структура

на МОС. Насърчаването на МОС в европейските страни не се извършва от определени организации и структури, а представлява съвкупност от осъзнати социално-икономически ползи, законодателни мерки и финансови стимули.

Ако, обаче, има нагласа за разширяване на обхвата от дейности на междуобщински сдружения по посока предоставяне на публични услуги в отговор на европейските процеси по регионализация, както и на практиките за уеднаквяване стандартите за предоставяне на услуги, то тогава следните сценарии как да се осъществи това могат да послужат за ориентир при избор на подходяща стратегия:

1. Законодателната рамка за МОС в страната е една най-опростените в европейски мащаб. Действащият ЗМСМА е единственият нормативен инструмент, който дава обща рамка за провеждане на МОС, без да детайлизира подходи, форми, типове услуги с възможност за предоставяне чрез МОС, структура и съдържание на междуобщинските споразумения, финансиране. Близко половината европейски държави с развито МОС са приели повече от един нормативен акт, който с различна степен на детайлизация регулира множество аспекти на сътрудничеството. В някои държави законодателното право за доброволно сътрудничество е съпътствано с мерки за неговата задължителна реализация. Принудителното сдружаване, обаче, страда от редица несъвършенства, чийто краен ефект се постига и с по-демократични мерки, така че то не попада в обхвата на препоръките. Следователно, бъдещи стъпки в посока детайлизиране законодателната рамка на МОС биха могли успешно да поставят базата за неговото усъвършенстване, така че да стане предпочитан инструмент за предоставяне на публични услуги. Промяна от този характер в законодателната среда за МОС е възможно да се реализира, без да се налага провеждането на административно-териториална реформа, а само реорганизация в управлението на делегирани и местни услуги.

2. Подобна реорганизация налага и промяна в логиката и методите на финансиране дейността на публичните доставчици на услуги. Адекватни финансови ресурси от националния бюджет, може и в комбинация с бюджети на общините-членки, следва да обезпечат делегирането на определени компетентности на структури на МОС. Водещо трябва да бъде правилото „който делегира, той плаща”. По-ефективното и качествено предоставяне на услуги ще се постигне, ако методът за финансиране на

междубщинския доставчик се основа на индикатори за изпълнение (с повишаването на количеството и качеството на услугите нараства и размерът на административните разходи за тяхното предоставяне), а не на нормативни критерии. За да се избегнат възможни финансови катаклизми, необходимостта от изграждането на финансов капацитет на тези структури не бива да се подценява. Правото за облагане със собствени данъци и такси и произтичащите от него механизми за генериране на собствени приходи може да бъде законодателно решено в по-дългосрочен план. Неговата необходимост, обаче, е неопровержима, ако целта е максимално постигане социално-икономическите ползи на МОС.

3. Като друг примерен финансов стимул може да бъде прието отпускането на целеви средства (% от общите разходи) при учредяване на структура на МОС за предоставяне на услуги. И в този случай наборът от критерии за финансиране може да бъде разнообразен – брой на сдружени общини, брой на обхванатото население, слабо развит район, структура с широк обхват на действие и т.н. С цел предотвратяване създаването на неустойчиви организации, които след края на финансирането да спрат да функционират, би могло средствата за тяхното създаване да се обвържат и с първоначални показатели за изпълнение.

4. През последните години регионалните социално-икономически диспропорции в страната се засилват в резултат от влиянието на комплекс от фактори. Опитът на редица европейски държави в прилагането на МОС като инструмент за корекция на сходни дефицити може да послужи за добра практика. Такъв модел е обособяването на географски (могат да бъдат наречени по различен начин, напр. функционални, „териториални платформи” и др.) райони с приоритет за насърчаване развитието на МОС – това са селски, планински, метрополитни области и др. Сдружаването на общини от тези ареали може да бъде допълнително финансово и законодателно стимулирано като мярка за тяхното целенасочено развитие.

5. Като сходен на предходния подход, някои автори¹¹ препоръчват реструктуриране на териториалния обхват на регионалните асоциации на общините в България, така че той

¹¹ *Източник:* Партньорството в планирането и усвояването на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Сравнителен преглед на практиките на избрани страни членки на ЕС и поуки за България, ПРООН, 2006, Глава шеста Партньорство между общините за съвместни проекти.

да съвпада с административното деление, респективно с „официалните“ планови документи. Това би насърчило развитието на МОС, тъй като улеснява достъпа до публично финансиране от фондове, извън националния.

Използвани източници на информация и публикации

1. Intermunicipal cooperation: Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy, 2008.
2. Enabling regulatory environment for domestic inter-municipal cooperation in Turkey, Gábor Péteri, Fikret Sevinç, 2010.
3. The evolution and regulation of the metropolitan areas in Portugal”, Fernanda Paula Oliveira, 2009, http://www.cityfutures2009.com/PDF/96_Oliveira_Fernanda_Paula.pdf
4. Working together: Intermunicipal cooperation in Five Central European Countries, LGI/OSI – Budapest, 2011.
5. A Report on the Status of Inter-Municipal Cooperation, OSCE, 2004.
6. Toolkit Manual: Intermunicipal cooperation, LGI, UNDP, Council of Europe, 2010.
7. Intermunicipal cooperation, Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy, 2008.
8. Good practices in intermunicipal cooperation in Europe, European Committee on Local and Regional Democracy, 2007.
9. Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany, Alexander Grasse, 2011.
10. Territorial consolidation reforms in Europe, LGI/OSI – Budapest, 2010.
11. Inter-municipal cooperation in planning and service delivery: analysis and recommendations, Local Development Group, 2006.
12. Joining Forces and Resources for Sustainable Development. Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners, UNDP Bratislava, 2006.
13. Inter-municipal cooperation. Ad-hoc projects or permanent institutional structures?, Regional Workshop, Synthesis of replies to the questionnaire on progress in the implementation of inter-municipal cooperation initiatives, Regional workshop, 10-13 June 2008, Peccioli, Italy.
14. Bulgarian Municipalities and the Utilization of the EU Funds II Project, Foundation for Local Governance Reform, Bulgaria.
15. Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds, UNDP Bulgaria, Sofia, July 2004.
16. Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds, Gay Peter, Luis Madureira, Ryszard Kaminski, Krzysztof Kwatera, and Jan Vozab, UNDP, September 2005.
17. Оперативна програма “Околна среда 2007-2013”, МОСВ, 2007.
18. Регионалните системи за управление на отпадъците и междуобщинско сътрудничество, Презентация на Гинка Чавдарова, Изпълнителен директор на НСОПБ.

19. Програма за развитие на селските райони 2007-2013, Министерство на земеделието и храните, 2007.
20. Асоциация на европейските гранични региони <http://www.aebr.eu/en/members>
18. Партньорството в планирането и усвояването на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Сравнителен преглед на практиките на избрани страни членки на ЕС и поуки за България, ПРООН, 2006.
19. <http://www.logincee.org>
20. База данни за най-добри практики "Хабитат", ООН, <http://www.bestpractices.org>
21. База данни на ПРООН за междуобщинско сътрудничество (ECIS), <http://rbec.undp.org>
22. Обединяване на усилия и ресурси за устойчиво развитие, Програма на ООН за развитие, Регионален център за Европа и Общността на независимите държави – Братислава, ФРМС, 2007.
23. Закон за местното самоуправление и местната администрация; 2011, <http://www.lex.bg>
24. Закон за водите, 2011.
25. Закон за управление на отпадъците, 2011.
26. Указания за създаване на регионално сдружение на общините по Чл.196, ал.1 от ЗУО, Дирекция „Управление на отпадъците“, МОСВ.
27. Конституция на Р България, 2007.
28. Европейска харта за местно самоуправление.
29. Концепция на Закон за междуобщинското коопериране, ФРМС „Консулт“ ЕООД, 2004.
30. Националната програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2009 – 2013 г..
31. <http://www.barda.bg>
32. <http://www.abgr.org>
33. <http://www.brta.eu>
34. <http://www.rodopi-bg.com>
35. <http://www.staraplanina.org>
36. Методическо ръководство „Регионални културни форуми – нов подход за разработване на регионални културни политики и превръщане на културно-историческото наследство във фактор за развитие“, ФРМС, 2008.
37. „Местно самоуправление – предпоставки и тенденции“, МРРБ, 2008.
38. „Междуобщинското коопериране, нагласи, проблеми и възможности за развитие (Социологическо проучване)“, Иванка Душкова, ФРМС, 2006.
39. Иновационни практики, ФРМС, 2007.
40. Проучване практиката на страни членки на Европейския съюз с функциониращи две нива на местно самоуправление, ФРМС, 2007.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА МОС

ФРАНЦИЯ

Съвместни енергийни услуги

Описание на проблема и необходимостта от междуобщинско сътрудничество

Френски общини извън големите градове създават междуобщински организации, за да изпълняват задълженията си, свързани с доставка на газ и електричество. Междуобщинският синдикат за доставка на газ и електричество (Syndicat Intercommunal pour le Gaz et l'Electricité en Ile-de-France (SIGEIF)) е такъв тип организация. Той представлява 166 малки общини от Столичен парижки регион (регион Ile-de-France) и има правомощията да дава концесии за доставка на електричество и газ на съответните територии. Френските общини имат отговорности по отношение на дистрибутирането на електричество, газ и топлинна енергия. Дистрибутирането на електричество и газ е под формата на договори за концесия задължително с Electricité de France и Gaz de France. По отношение на топлинната енергия френските общини имат избор или директно да я дистрибутират, или да сключат договор за концесия.

Управителното тяло на SIGEIF решава да предложи нова обща услуга на общините-членки, като бъде създаден междуобщински отдел по енергийни въпроси и бъде назначен мениджър. Целта на новосъздадения отдел е да подпомага общините в непрекъснато променящата се среда на либерализация на енергийните пазари. Тази инициатива първоначално е приета най-добре от средни по размер общини (с население около 25 000 жители), които не биха могли да си позволят да наемат мениджър по енергийните въпроси, но разполагат с достатъчно общинска собственост, което да оправдава прилагането на мерки за управление на енергията. Първоначално дейността на новосъздадения отдел се фокусира върху дистрибуцията, а не толкова върху управлението, но няколко години по-късно нещата се променят. През последните няколко години с промяна в законодателството по отношение на енергийните услуги се

създават нови междуобщински структури, известни като градски общности (Communautés d'agglomération) и асоциации на общини (Communautés de Communes), развиващи подобни услуги под името съвместни енергийни услуги.

Описание на практиката за междуобщинско сътрудничество

Създаването на междуобщински отдел по енергийни въпроси гарантира непрекъснато териториално сътрудничество между всички играчи (общини, асоциации на общини, регион Ile-de-France, местни агенции за управление на енергията). Предвид различния характер на членуващите общини (население, сграден фонд, наличие или не на мениджър по енергийните въпроси и др.) услугите, предоставяни от новосъздадения отдел по енергийни въпроси най-общо биха могли да се обединят в три групи: предоставяне на консултации, повишаване на осведомеността и промоция. В някои общини се предоставят и трите вида услуги, в други – само някои от тях. Предоставянето на консултации включва първоначално извършване на енергиен одит на конкретната община, който се състои от:

- оценка на енергийната ситуация в общината (всички форми, под които се доставя енергия и за какво се използва във връзка с различната общинска собственост като сграден фонд, осветление, превозни средства);
- извършване на количествен и качествен одит на ситуацията включително бъдещи перспективи (например чрез разработване на индикатори, които биха позволили на общината да се сравни с други общини);
- отправяне на предложения
- След енергийния одит се извършва оптимизиране на тарифите, което представлява проверка доколко сключените договори за дистрибуция на електричество и газ са обосновани. Целта е всеки един от договорите да се оцени по отношение на фактори като търсене от страна на абонатите, използвана тарифа, и да се оптимизират така, че да се намалят разходите за електричество.

Предоставянето на информация включва организиране на полудневни информационни сесии по енергийни въпроси, предназначени за общински служители, предоставящи технически услуги. Наред с това се публикува и информационна брошура по енергийни въпроси за потребителите. Тя включва мерките, които могат да се предприемат с цел намаляване на разходите за електричество както у дома, така и в офиса.

SIGEIF подпомага общините и в подобряване качеството на въздуха, като ги насърчава да купуват екологосъобразни преводни средства. SIGEIF предоставя схеми за финансова подкрепа, които се основават на оценка на общинския парк и придобиването на електрически превозни средства. В допълнение към това е разработена и друга услуга за общините под формата на грант за закупуване на софтуер за управление на енергията.

SIGEIF подпомага и мениджърите по енергийните въпроси като организира срещи за споделяне на опит и експертиза с професионалисти от различни енергийни компании и агенции.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество:

- Насърчаването на енергийна ефективност и промотирането на енергийни услуги от междуобщински организации е практика с широко приложение. Тя би могла да се приложи и по отношение на белгийските общини. Това е добре разработена идея от регионалните и подрегионални агенции за енергия създадени по програма SAVE. Когато става въпрос за малки и средно големи общини, съвместното предоставяне на услуги по енергийни въпроси е едно добро решение.

Ползи от практиката

Настоящата практика илюстрира как междуобщинска организация, създадена първоначално за дистрибуционни цели, би могла да извършва и дейности, насочени към намаляване консумацията на енергия в общините.

Междуобщинското сътрудничество в сферата на енергийните въпроси набира скорост във Франция. Разбирането за общи услуги, споделяно от общини с богат опит и такива с по-малък опит, ще допринесе за разрастването на подобен вид сътрудничество.

За допълнителна информация

Syndicat Intercommunal pour le Gaz et l'Electricité en Ile-de-France (SIGEIF)

Тел. : +33 1 44 13 92 44

Факс: +33 1 44 13 92 49

contacts@sigeif.fr

www.sigeif.fr

Общински център за информационни технологии „Каринтия”

Описание на проблема

Информационните системи стават все по-сложни и изискващи все повече ресурси. Финансовата гъвкавост на общините намалява. Непрекъснатото развитие на информационните технологии ще доведе до автоматизиране на административните процеси в бъдеще („прозрачни общини” в онлайн режим 24 часа). Независимо от това, традиционните форми за достъп до информация трябва да бъдат подкрепени и поддържани. Бъдещето е в междуобщинското сътрудничество.

Описание на практиката

Общинският център за информационни технологии „Каринтия” е съвместна инициатива на Федералната провинция Каринтия, Асоциацията на общини Каринтия и градовете Клагенфурт и Филах. Той подпомага общините от Каринтия с информация и подкрепа в областта на информационните технологии, за да ги превърне в лидери в постигането на модерно и ефикасно административно управление в Австрия.

Федерална провинция Каринтия, Асоциацията на общини Каринтия и градовете Клагенфурт и Филах, които са част от Асоциацията на австрийските градове, създават Общинския център за информационни технологии „Каринтия” (Gemeindeinformatikzentrum Kärnten GIZ-K GmbH) през 2007 г., като съдружници:

- 1/3 - Федерална провинция Каринтия;
- 1/3 - Асоциация на общини Каринтия;
- 1/6 - Град Клагенфурт;
- 1/6 - Град Филах.

Информация за реализираните проекти може да бъде намерена на интернет сайта на Общинския център за информационни технологии „Каринтия”, а именно:

- Общински интернет сайт без ограничения: спецификации за модерен, достъпен интернет сайт;

- Нов общински интернет сайт (<http://www.giz-k.at>) - междуобщински проект за актуализиране за общинските интернет сайтове;
- Онлайн форми: 70 онлайн формуляри са налични за интегриране в общинските сайтове на общините от провинция Каринтия;
- Оптимизиране на ресурсите: преглед и оптимизиране на необходимата техника;
- Мобилна телефония: оптимизиране чрез нови рамкови споразумения;
- VoIP телефония: по-ниски разходи, по-лесно управление и достъп до допълнителни услуги;
- Сигурност: анализ на сигурността, свързана с информационните технологии;
- Граждански карти: граждански електронни карти или служебни карти.

Общинският център за информационни технологии „Каринтия” е първата контактна точка за общините от провинция Каринтия по въпроси, свързани с информационните технологии. За две години от създаването си той се доказва като сигурен и надежден партньор на общините от провинция Каринтия. Общинският център за информационни технологии „Каринтия” поддържа голям обем информация и общините непрекъснато отправят към него запитвания в сферата на информационните технологии. Тази информация способства за оценка на силните страни, така и на сферите, в които информационните системи на съответните общини могат да се подобрят чрез индивидуални проекти.

Благодарение на междуобщинското сътрудничество се подобряват и позициите на общините във взаимоотношенията им с техни партньори и доставчици на информационно-комуникационни услуги за местната икономика. Форматът на Общинският център за информационни технологии „Каринтия” способства той по-най бързия и небюрократичен начин да отговаря на потребностите на общините. Колкото повече общини (в провинция Каринтия те са 132) използват услугите на Общинският център за информационни технологии „Каринтия”, толкова по-ясно се усеща липсата на ресурси за бъдещо развитие, стандартизиране и дългосрочни проекти. С оглед на това е необходимо да се реагира бързо и да се осигуряват допълнителни ресурси, за да се поддържа широк спектър от услуги и наред с това да се посрещат нуждите на партньорите.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество:

- **Защита на информационната сигурност:** съвместна инициатива между Общинския център за информационни технологии „Каринтия” и Икономическата камара на Каринтия с цел подобряване на стандартите за информационна сигурност на общините от провинция Каринтия предвид нарастващите заплахи. Разработена е препоръка в областта на информационната сигурност съвместно с Федералната икономическа камара на Австрия, която трябва да бъде приложена в общините на три етапа;
- **Онлайн формуляри за общините от провинция Каринтия:** повсеместно прилагане на стандартизирани, висококачествени формуляри, разработени в съответствие с всички стандарти и съобразени с информационните системи на общините. Подкрепа за общините да маркетират новосъздадената услуга „денонощни служебни канали”;
- **Интегрирано електронно правителство:** в рамките на инициативата за електронно правителство определени градове и общини, членувачи в Асоциацията на австрийските градове, трябва да разработят стандартизирана архитектура за различни процедури през следващите няколко години. При разработването трябва да се има предвид цялата електронна процедура – от подаване на заявлението (писмено, устно, електронно) през безпроблемния пренос на данни от заявленията в електронните системи за управление и непрекъснатото електронно обработване на данни в бек офиса до известяване за завършване и автоматичен запис на получените данни в бек офисите на съответните власти;
- **Разширяване и непрекъснато развитие на основната информационна структура (мрежа от власти в съответните общини):** дизайн и внедряване на централизирани услуги и стандартизирани приложения за общините.

Поуки

- Пакетът от мерки за „свободен интернет достъп” е награден със специална федерална награда;
- Общините от провинция Каринтия могат да използват услугите на Общинския център за информационни технологии „Каринтия” като платформа за стандартизация (например спецификации на Общинския център за информационни технологии „Каринтия”), консултации (непрекъснати

информационни събития), координация (за осъществяване на междуобщински проекти) и други.

За допълнителна информация

Манфред Вундара

Общински център за информационни технологии „Каринтия”

manfred.wundara@giz-k.at

Тел.: +43 463 240 280

Сервизен център „Четири срънца”

Описание на проблема

Общините Aspach, Höhnhart, Rossbach и St. Veit im Innkreis са разположени в подножието на Kobernausser Forest в област Браунау, Горна Австрия. Добри пътни връзки улесняват достигането до двата града в областта – Браунау и Рид. Германия, която се намира в непосредствена близост, също е лесно достъпна благодарение на магистрала „Инкрайс”. Четирите общини са селски, със силно изразена тенденция към развитие на природосъобразен туризъм.

С оглед повишаване на ефективността, спестяване на пари, както и по функционални съображения и с подкрепата на провинция Горна Австрия, четирите общини решават да обсъдят възможността за обединяване на своите общински паркове.

Описание на практиката

Проектът Сервизен център „Четири слънца” (Dienstleistungszentrum Vier-Sonnen) е анализиран от икономическа и организационна гледна точка, както и по отношение на наличния човешки потенциал. Беше формулирана дългосрочна политика по отношение на експлоатацията, поддръжката, инвестициите и реинвестициите. Общите икономии, които трябваше да бъдат направени чрез обединяване на общинските паркове, по консервативна оценка са от порядъка на 1 450 000 евро, като качеството на предоставяните услуги следва да бъде запазено.

Целите на проекта са:

- да се осигури максимално използване на превозни средства, машини и оборудване;

- да се оптимизира персоналът;
- да се намалят разходите при подобро качество на услугите;
- професионално управление на общинския парк.

Тези цели са формулирани, като са взети предвид интересите на общините и управленските и инвестиционни процеси. Проектът за сътрудничество е кръстен Сервизен център „Четира слънца” и е изграден в зона за бизнес развитие в централноразположените общини Aspach и Höhnhart. Проектът се реализира за година и половина – от проектирането до пускането в експлоатация (2004 – 2005 г.).

Формата на партньорство е юридическо лице съгласно Закона за териториалното устройство. Финансирането е на стойност 1,98 млн. евро, 80% от които са осигурени от провинция Горна Австрия.

Сервизният център с персонал от 7 служители стартира работа през ноември 2005 г., отговаряйки на всички първоначални очаквания. За приблизително 5000 жители на общината икономии означават не предоставяне на услугата на по-ниско качество, а точно обратното – качеството на услугата е завишено. Основното разбиране за междубщинския проект е, че това е партньорство между равни – независимо от това колко малка или голяма е съответната община. Страните се договарят предварително как справедливо да се разпределят разходите. Съвместното изграждане и експлоатация на Сервизен център, вместо поддържането на четири отделни общински парка, води до значителни икономии по отношение на пространство, поддръжка и оперативни разходи. В допълнение всички употребявани машини са оптимизирани, подобро е състоянието им и, ако е установено, че използването на някои от тях е икономически неизгодно, са бракувани.

Успешното изпълнение на проекта създава основа за по-нататъшни съвместни проекти за сътрудничество. Създадените добри контакти между кметовете на общините, а така също и между общински служители насърчават четирите общини да продължат да си сътрудничат и в други направления. Например:

- Съвместно депо за отпадъци за четирите общини;
- Храна на колела за четирите общини;
- Съвместен търговски район между общините Аспах и Хонхарт;
- Административно сътрудничество;

- Съвместен компютърен сървър.

Ползи от практиката

Концентрирането на услуги на едно място допринася за по-висока степен на специализация сред назначените служители и подобрява предоставянето на услуги 24 часа в денонощието, като например почистване на пътищата през зимата. То също така гарантира по-качествени услуги в случай на бедствия и аварии, например при проливен дъжд. По отношение персонала една по-малка община не може да си позволи мениджър на съвместния общински парк, чиято задача е да координира строителните проекти на четирите общини. Новият подход води до по-голяма последователност в поддръжката на пътищата. С обединяване на силите четирите общини могат да си позволят повече услуги отколкото всяка поотделно, а именно:

- намаляване на разходите под мотото "Направи едно от четири", с 1,4 млн. евро;
- 140 000 евро икономии на разходи годишно, например чрез намаляване на оперативните разходи и персонала;
- превозни средства: два трактора със зимно оборудване, един Hoftrac, три микробуса, косачка и няколко машини за поддържане на пътища и зелени площи.

Поуки

Повишаването на стандартите за работа чрез този проект за сътрудничество е постигната. Въвеждането на единен стандарт за изпълнение може да бъде посочено като най-съществена полза. Това гарантира, че едни и същи услуги се предлагат със същото качество във всяка от четирите партньорски общини. Изпълнението на задачите в рамките на четири общини гарантира, че капацитетът на автомобилния парк се използва по-ефективно.

Аутсорсването на поддръжката на общинските паркове, организационното им интегриране в сервизен център и свързаното с това реструктуриране на управлението и поддръжката са успешни. Организационната интеграция в центъра за услуги и свързаните с нея последователно управление и оперативно реструктуриране са успешни, преди всичко, в облекчаването на общинските ръководители от някои задължения. Наличието на по-голям екип води до по-лесно управление на персонала

при нужда от заместване и работа на повикване, което значително облекчава работата на служителите.

За допълнителна информация

Ерик Прайвасър

Кмет

Община Хонхарт

gemeinde@hoehnhart.ooe.gv.at

Тел.: +43 7755 5115

Асоциация на общини „Божи вода”

Описание на проблема

В резултат на икономическата либерализация в страната в годините след падането на комунистическия режим таксите за водоползване значително се повишават, което довежда до спад на потреблението на вода. Заради високите цени на водоснабдителните услуги до по-отдалечени места, изградената през 60-те години водоснабдителна мрежа в региона на Централна Бохемия, град Либехов, става необходима само за живущите в района на града. В последвалите приватизационни и реституционни процеси в страната четири общини намират решение на проблема с водоснабдяването в района, създавайки асоциация, която получава собствеността върху водоснабдителната мрежа. Поради технически причини управлението на мрежата не може да се раздели между четирите общини, затова асоциацията става неин оператор.

Описание на практиката

Междубщинска асоциация управлява водоснабдителната мрежа в четири общини. Районът е зона за отдих с многобройни ваканционни къщи и средно около 1600 души ползват услугите на водоснабдителната мрежа. През летния сезон техният брой нараства с 50%.

Водоснабдителната система се състои от един артезиански кладенец, две водохранилища, разположени на най-високата надморска височина в района, водоснабдителни съоръжения и тръбопроводи. Във водоснабдителните съоръжения към водата се прибавя хипохлорит, който се изпомпва във водохранилищата. От тях водата достига до крайните потребители по гравитационен начин.

Първоначално асоциацията се създава съгласно Закона за общините. При неговата промяна междубщинската организация също променя своя статут, избирайки формата на асоциация пред тази на търговско дружество с ограничена отговорност. Изборът е продиктуван от желанието на президента на асоциацията да осигурява прозрачност и отвореност към гражданите, подсилена от възможна загуба на собствеността върху системата в следствие на по-слабия контрол от страна на общините. Според него, тези опасения могат да бъдат оправдани с оглед специфичния режим работа на едно

дружество с ограничена отговорност. Асоциацията има президент (кметът на Либехов), секретар (заместник кмет на Желизи) и комитет (кметовете на четирите общини). Асоциацията има договор със счетоводител, който на базата на отделен договор води и счетоводството на Община Либехов). Работата на кметовете и заместник кметовете за Асоциацията ни се заплаща.

Асоциацията покрива със свои средства както текущите разходи на водоснабдителната система, така и капиталови, отнасящи се до ремонт и подобрения на експлоатационните активи. За 2007 г. асоциацията е събрала 2,3 милиона чешки крони от такси, а общата сума на направените разходи (текущи и капиталови) възлиза на 2,1 милиона чешки крони. Една от причините за превишението на приходите над разходите е в отличното качество и достатъчното количество на водата, което не налага допълнителна покупка на вода. В същото време водоснабдителната система е интегрирана и е неразделима, тоест не е възможно една община да се отдели от нея, поне не на разумна цена.

Дейността на Асоциацията се осъществява в съответствие с разпоредбите на Закона за общините, включително и управлението на нейните финанси. Това означава, че тя публикува годишния си проектобюджет за обсъждане с местната общност; публикува одобрения бюджет и финалния отчет по неговото изпълнение. В допълнение на това Асоциацията подлежи на задължителен одит.

Ползи от практиката

За гражданите ползите от междуобщинското сътрудничество в предоставянето на водоснабдителни услуги се изразяват в подобреното качество на водата. В същото време Асоциация „Божи вода” успява да намали таксите за водоползване, и така те стават най-ниските в региона.

Недостатъци

Няма споразумение, което да регулира евентуални финансови затруднения, например недостиг на средства за капиталови разходи. В подобна ситуация Асоциацията следва да търси финансова помощ от всяка една от членуващите общини, като само Община Либехов е в състояние да предостави такава. Подмяната на старите азбестови водопреносни тръби с нови, по-съвременни, също е необходимост, за която обаче не винаги има разполагаеми средства.

Поуки от сътрудничеството

- Взаимният интерес трябва да има водеща роля;
- Избор на точно време, ресурси и обстоятелства за изграждане на междуобщинска инициатива;
- Избор на правна форма на сътрудничеството.

Източник:

http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Boz%C3%AD_voda_municipal_association

Асоциация на общини „Черношин”

Описание на проблема

Традиционно, комуналните отпадъци в района на град Черношин, окръг Тахов, област Пилзен, са се изхвърляли в редица малки, частично незаконни сметища. В последствие съседни общини предприемат първите стъпки към създаване на едно по-голямо сметище. Една от тези стъпки е да формират Асоциация на общини, като по-късно създават и търговско дружество с ограничена отговорност. Понастоящем дружеството предоставя комплексни услуги, свързани със сметообработване на повече от 25 000 жители.

Описание на практиката

Разглежданото междуобщинско сътрудничество (МОС) има две форми: асоциация на общини и дружество с ограничена отговорност (EKODEPON s.r.o., <http://www.ekodepon.cz/>), което е 100% собственост на асоциацията. Наскоро дружеството изгради и център за обучение, който има за цел да подобри знанията, свързани с управление на отпадъците и като цяло да поощрява екологичното образование.

Асоциацията е създадена съгласно Закона за местните власти. Състои се от следните органи:

⇒ Общо събрание (ОС), което се формира от представители на всички общини; всяка община има право на един глас (тоест, една и съща тежест на всички общини, независимо от техния размер). ОС заседава два пъти годишно, а когато е необходимо – и по-често;

⇒ Председател на ОС може да бъде кмет на всяка от общините-членки;

⇒ Управителен съвет (6 членове);

⇒ Контролен съвет (5 членове);

⇒ Изпълнителен директор – на половин щат.

Дружеството с ограничена отговорност действа в съответствие с Търговския закон. То предоставя информация за своята дейност чрез регистъра на съда. Компанията има 20-25 служители, като броят на заетите в отдела по сортиране на отпадъците е около 10.

Цялата печалба на дружеството се реинвестира в непрекъснато разширяване на депо и в други капиталови разходи.

Настоящото междуобщинско сътрудничество датира от 1991 г., когато 4 общини започват да обмислят създаването на общо депо за отпадъци. През 1993 г. Асоциацията се създава с 15 общини-членки. През 2006 г, когато се присъединява и последната община-членка, техният брой нараства на 31.

Преди да създаде своето дружество, Асоциацията сътрудничи с австрийска компания. Преговорите за създаване на съвместно дружество не са лесни, но в крайна сметка създават дружество, в което Асоциацията участва с 66%, а австрийската фирма – с 34%. Асоциацията предоставя кредит на австрийската компания (вж. по-долу), който в последствие бива погасен. В процеса на функциониране на съвместното дружество Асоциацията установява, че частният партньор е започнал да губи своята икономическа стабилност и ефективност. Няколко години след създаването на съвместното дружество австрийската фирма прехвърля своя дял на Асоциацията и по този начин се създава новата търговска компания, 100% собственост на общинската Асоциация. Решението на проблема с икономическата неефективност на частния партньор в консорциума показва, че Асоциацията е била достатъчно компетентна да извършва постоянен мониторинг на своя партньор и да предприема адекватни и навременни действия в защита на интереса на своите членове.

Ползи от практиката

Членуващите в Асоциацията общини имат полза от осигуряването на дългосрочно третиране на отпадъци. Едновременно с това, те имат правомощия и на клиенти, което означава, че могат да влияят върху посоката на развитие на компанията.

Ползите за гражданите са безусловни, като включват освен стандартните услуги по сметоизвозване, така и такива, свързани с алтернативни услуги – изграждане на места за събиране на боклук и мобилно извозване на опасен боклук.

Първоначалните разходи са високи, но са се ползвали като кредит и биват възстановени – това е най-бързото и дълготрайно решение.

Недостатъци

EKODEPON s.r.o. функционира в условията на свободна конкуренция. Тъй като предоставя услуги на общините въз основа на договор, общините могат да решат да използват друг доставчик. Тахов - най-голямата община в Асоциацията, с население почти една трета от общото, което Асоциацията покрива – преди около две години е избрала друг доставчик. Ако и други общини последват този пример, работата на EKODEPON ще стане икономически нецелесъобразна. Асоциацията се опитва да намери начин за промяна на статута, с цел да се ограничи въздействието на такова решение.

Източник:

http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Cernosin_municipal_association

Междообщинска мрежа Дневен ред 21¹²

Описание на проблема

Инициативата е предприета от служители на общински отдели по опазване на околната среда в Югозападна Финландия, вдъхновени от Дневен ред 21. Желанието да продължат процеса на местно ниво под формата на междообщинска мрежа се основава на положителния опит на междообщинското сътрудничество в страната в сферата на околната среда. Също така, ефективното използване на ресурси като характеристика на междообщинското сътрудничество взима превес над алтернативата за разпределяне на работата между отделни общински звена при вземането на решение за формиране на сътрудничество.

Описание на практиката

За целите на сътрудничеството е създадена агенция в гр. Турку (около 7 служители в зависимост от броя на изпълняваните проекти), която координира работата на мрежата. От момента на създаване на мрежата броят на нейните общини-членки (18), се увеличава до 26. Общините-членки на мрежата са изключително различни по размер и характеристики, обединява ги общото желание за устойчиво развитие на териториите във всичките му аспекти.

За да е успешна работата на мрежата общините избират 4 основни направления на работа в областта на околната среда:

- ⇒ опазване на водите;
- ⇒ образование по околна среда;
- ⇒ екологично съзнание;
- ⇒ информираност по въпроси на околната среда;
- ⇒ структура на общността.

¹² Дневен ред 21 е план за действие на Организацията на обединените нации (ООН), свързан с устойчивото развитие. Приема се от Конференцията на ООН за околната среда и развитието (UNCED), проведена в Рио де Жанейро, Бразилия, през 1992 г. Представява детайлен план на действие, който трябва да се реализира на глобално, национално и местно ниво, чрез организации на ООН, правителствата и други институции във всяка една област, в която хората оказват пряко влияние върху околната среда.

Практическата работа в сферата на горепосочените направления се разпределя в следните групи от дейности:

- Информативни: създаване и разпространение на продукти (изследвания, брошури, интернет страници);
- Образователни: организиране на семинари, обучения, събития;
- Мрежови и комуникационни: насърчаване на дългосрочно сътрудничество между различните заинтересовани страни в обществото в рамките на тематични работни групи.

Финансиране на мрежата

- Около 50% от бюджета се формира от членски внос;
- Другата половина от бюджета се осигурява от различни проектни фондове (Министерство на околната среда, ЕС, специални изследователски фондове и др.);
- Приходи се събират от извършването на платени експертни услуги и от такси участие за различни събития на мрежата;
- Провеждат се дарителски кампании за набиране на средства.

Структура на междуобщинска мрежа на Югоизточна Финландия „Дневен ред 21”



Благоприятни фактори за успешната работа на мрежата

- ⇒ Прилагане на централизиран подход в планирането и изпълнението на проекти с дългосрочна перспектива;
- ⇒ Оптимизиране на средствата за опазване на околната среда на ниво община;
- ⇒ Активна и конструктивна роля на общинските служители по околна среда в началния период на изграждане на мрежата;
- ⇒ Широка мрежова работа не само между членуващите общини, но и между всички свързани с проблематиката институции, фирми и организации;
- ⇒ Споделяне на работата, вместо дублиране.

Неблагоприятни фактори, затрудняващи успешната работа на мрежата

- ⇒ Участие и комуникация в цялата им комплексност и разнообразие;
- ⇒ Ограничени финансови, времеви и човешки ресурси за експертна и навременна реакция;
- ⇒ Наличие на теми табу, които се приемат като „атакуващи” значими сфери на общинската автономност, като например селищно планиране и транспорт;
- ⇒ Многообразието от хора понякога носи неефикасност, нерелевантност, нереалистичност и непредвидимост в работата на мрежата;
- ⇒ На ниво управителен съвет понякога се създава състезателна среда, от която победител излиза по-скоро „най-суровият кмет, неприемащ скъпи и излишни проекти за околната среда”, а не онзи, който е с най-напредничава визия за устойчивото развитие. По този начин форумът за междуобщинско устойчиво развитие се превръща в типичен състезателен форум „Най-добър в респектирането”.

Източник:

http://localcapacity21.icleieurope.org/fileadmin/user_upload/urbangovernance/DISCUS/F09_KARPPI.pdf

СЛОВАКИЯ

Съвместен общински офис за предоставяне на услуги

Описание на проблема и необходимостта от междуобщинско сътрудничество

В резултат на процеса на децентрализация в Словакия административно-териториални единици (АТЕ) получават компетенции и се опитват да намерят най-подходящата форма за администрирането им. Те търсят надеждна и професионална администрация в силно специализирани области, като са наясно с ограничените си средства. Много малки кметства бързо осъзнават необходимостта от съвместна администрация, тъй като поотделно те не могат да изпълняват прехвърлените им компетенции. Особено чувствителни за гражданите услуги са предоставянето на строителни разрешения и социалните услуги. Някои от кметствата разполагат с малко служители (например някои се състоят само кмет и счетоводител) и ограничени бюджети. Освен финансовата неосигуреност, проблем е и липсата на професионален персонал, който да изпълнява поставените от законодателството изисквания, особено в юридическата сфера. Кметовете трябва да сключват договори, да организират търгове и да подготвят нормативни актове в много по-голяма степен отколкото преди реформите. Освен това поотделно кметствата не могат да покрият изискването за образователен отдел (училищен офис) и да получат субсидии за покриване разходите на съответния персонал, ако нямат поне 1000 ученици. Едно от възможните решения е управлението на тези компетенции на регионално ниво.

Описание на практиката за междуобщинско сътрудничество

Съвместният общински офис обслужва 18 АТЕ (28 467 жители към 2008 г.), включително град Бойнице, който е най-големият сред тях (население 5 000 жители). Всички общини са разположени в северно-централната част на окръг Приевидза, област Тренчин.

Съвместният общински офис е създаден на 01.04.2003 г. като организационната структура на град Бойнице и кметствата Цигел, Хвойница, Канианка, Клячно, Коцурани, Кош, Лазани, Малинова, Недожери-Брежани, Нитрианске Правно, Опатовец над Нитра, Полувсие, Поруба, Правенец, Себедражие, Шутовец и Тужина и извършва следните дейности:

- предоставяне на технически услуги (решения за строителство, разрешителни за строеж, разрешения за ползване на обекти, наблюдение на строителство, налагане на глоби и др., отчуждаване на имоти);
- социалните услуги - основно администриране на грижи за възрастни хора, за болни хора и хора с увреждания;
- опазване на околната среда - фокусирани главно върху опазване на горите (разрешения за горска сеч, санитарна сеч, залесяване и др.);
- училищната администрация - основният фокус е върху оказване на методическа подкрепа на образователния процес (подкрепа за прилагане на училищни принципи, професионална подкрепа за учителите, включително организиране на допълнителни обучения и семинари, предоставяне на статистическа информация за целите на държавната администрация). Училищната администрация обхваща 12 основни училища (9-годишен период на обучение, 2400 ученици), функциониращи на територията на партниращите си общини.

Съвместният общински офис е създаден на основата на споразумение между АТЕ съгласно Закона за местното самоуправление. Той функционира от 2003 г., стартирайки първоначално с администрирането на технически и социални услуги. По-късно през 2004 г. започват да се изпълняват и останалите компетенции, свързани с отчуждаване на собственост и училищна администрация. Офисът не е самостоятелно юридическо лице. Той е част от структурата на град Бойнице. В него се изготвят всички административни документи, които след това се подписват от кметовете на съответните общини. Съвместният общински офис е един от най-големите в Словакия поради обхвата на предоставяните услуги.

В съвместния общински офис работят седем служители на пълен работен ден, притежаващи необходимите компетенции – трима специалисти предоставят технически услуги, един специалист – социални услуги, двама служители са специализирани в училищна администрация и един е технически сътрудник. Дейността на офиса се финансира от участващите АТЕ и от субсидия от правителството. Субсидията, превеждана от държавата за изпълнение на делегираните задачи, е минимална поради обхвата на общините. Приносът на общините се изчислява като такса на месечна база на глава от населението (1,3 евро през 2008 г.). Министерството на образованието осигурява субсидия за съвместните общински офиси в частта им за администриране на

училищни услуги, която покрива част от оперативните разходи и заплатата на един служител на 1000 ученици (например заплатата и осигуровки в размер на 740 евро месечно и 0,50 евро оперативни разходи на ученик в администрирано училище през 2009 г.). Съвместният офис има отделна банкова сметка. Органът, който осъществява контрол върху дейността на съвместния център, е Съветът на постоянните представители. Всяка АТЕ има свой представител в управителното тяло, като обикновено това е кметът.

Основните фактори за успех на междуобщинското сътрудничество са:

- Създаването на съвместен офис е неизбежно поради размера и характера на АТЕ, липсата на специализирани кадри и финансови възможности;
- Участващите общини са си партнирали и в други области;
- Кметът на най-голямата община е поел лидерство;
- Град Бойнице е изразил желание офисът да бъде на негова територия, като предоставя помещения и оборудване;
- Град Бойнице осигурява квалифициран персонал, който да администрира услугите.

Един от факторите за успех на партньорството е координиращата роля на Регионалната асоциация на общини. Представители на асоциацията организират форуми, на които се обсъждат проблемите и се търсят възможни решения. Така се стига до идеята за създаване на съвместен междуобщински офис за предоставяне на услуги.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

Най-значимата полза от създаването на съвместния офис е спестяването на средства за всяка АТЕ, включително и за град Бойнице, на чиято територия се намира офисът. Общините предпочитат в техните правомощия да има подобни компетенции, но осъзнават, че нямат достатъчно средства в бюджетите си, за да заплатят за този квалифициран труд дори на служител на половин работен ден. Това се осъзнава напълно от общинските съвети и гражданите.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество

За момента няма планове за разширяване на услугите, предоставяни от Съвместния център нито пък за разширяване броя на общините.

Научени уроци

Съвместният общински офис в Бойнице е успешен модел на партньорство. Централното правителство осигурява адекватна законодателна рамка и предоставя по-малки субсидии за администрирането на определени компетенции от общините. Представители на съвместни общински офиси се канят на срещи, организирани от специализираната централна администрация с цел повишаване на компетенциите им, споделяне на практики и ново подходи в предоставянето на конкретните услуги.

За допълнителна информация

Власта Хуртова

Председател на Съвместния офис в Бойнице

vlasta.hurtova@bojnice.sk

Тел.: +421 46 542 72

ХЪРВАТИЯ

Професионалната публична противопожарна бригада „Пула”

Описание на проблема

Градовете и общините в Истрийска жупания, Хърватия, осъзнават необходимостта от предоставяне на ефективни противопожарни услуги. Тази жупания не е най-силно развитата от гледна точка на икономика и туризъм, но през летните месеци опасността от пожари е значителна поради климатичните условия.

Съгласно Закона за противопожарна безопасност местните и регионални самоуправляващи се власти са отговорни за ефективното провеждане на противопожарни дейности на тяхна територия. Отговорност на общините, градовете и жупаниите е да одобрят план за противопожарна безопасност, който регламентира задачите и отговорностите на всички публични противопожарни бригади и доброволни противопожарни асоциации. Общините, градовете и жупаниите също така са отговорни за създаването и финансирането на дейностите на публичните противопожарни бригади, които имат статут на публични институции на местните и регионални власти. Законът задължава местните власти да финансират противопожарните дейности, като за това в местните бюджети трябва да бъдат заделени средства.

Публичните противопожарни бригади могат да бъдат организирани като доброволни или професионални организации. В Хърватия има 60 професионални противопожарни бригади с над 2300 професионални пожарникари.

Местните власти не са задължени да създадат и финансират публични професионални противопожарни бригади, ако в разработения план те не обосноват нуждата от тях. Тъй като поддържането на публични противопожарни бригади изисква значителни средства, много местни власти разчитат на доброволни противопожарни асоциации. При спешна необходимост от подобни дейности общините биха могли да използват услугите на противопожарна бригада от най-близката съседна община, като съответно заплатят за това.

Съгласно поправка в Закона за финансиране на местните и регионални единици от 2001 г. градовете и общините, които финансират професионални противопожарни бригади, имат право да задържат допълнително 1,30% от данъка върху доходите на физически лица, събиран на тяхна територия. За голяма част от местните власти тези средства

също са недостатъчни за поддържане на собствена противопожарна бригада. Съвместните противопожарни бригади се считат за модел на сътрудничество, който позволява на общините да получат децентрализирани средства, за по-добро организиране на противопожарни услуги на техните територии.

Описание на практиката

Професионалната публична противопожарна бригада „Пула” покрива площ от 8 единици (2 града и 6 общини) с население над 85 000 жители. Основните дейности на противопожарната бригада включват: необходими превантивни дейности срещу пожари и експлозии, борба с пожари и експлозии, предоставяне на техника в случай на инциденти и бедствия, други професионални задачи, свързани с екологични инциденти, сервизно обслужване на пожарогасители.

Бригата е създадена през 2001 г. на базата на формално споразумение между 2 града и 6 общини, които си поделят собствеността (с преобладаващото участие на град Пула). Общините и градовете финансират дейностите на противопожарната бригада пропорционално на населението на тяхната територия. Съгласно устава управлението се осъществява от Управителен съвет и началник на противопожарната бригада. Управителният съвет се състои от президент (назначен от управата на град Пула) и 7 членове (назначени от управите на всяка една от шестте общини и един град). Президентът и членовете на Управителния съвет се назначават за срок от четири години. Събират се поне веднъж месечно. Управителният съвет одобрява годишните отчети, финансовите отчети и годишния план и бюджет, които трябва да бъдат одобрени и от всички управи. Началникът на противопожарната бригада е мениджър и неговата позиция съответства на тази на директор на публична институция.

Противопожарната бригада разполага със 76 служители, 69 от тях са професионални пожарникари със статут на публични служители, т.е. те не са служители на общината. Годишният бюджет на бригадата е около 2 500 000 евро и на годишна основа нараства с 1-2%. Около 65% от годишния бюджет се покрива от допълнителни средства от данъка върху доходите на физическите лица, събиран от общините. Останалата част от бюджета на бригадата се покрива от годишните бюджети на общините пропорционално на техния дял в структурата на бригадата. Всички общини превеждат своя дял от бюджета на бригадата на град Пула, който, от своя страна, превежда парите на бригадата. Трябва да се отбележи също така, че освен публичната противопожарна бригада общините финансират и работата на доброволни противопожарни асоциации.

От създаването на противопожарната бригада са проведени два пъти избори за местна власт и политическото ръководство на общините се е сменило два пъти, но това по никакъв начин не се е отразило върху функционирането и финансирането на бригадата.

Създаването на противопожарната бригада е иницирано през 2001 г. от префекта на Истрийска жупания. Във връзка с готвените поправки в Закона за финансиране на местните и регионални единици от 2001 г. префектът свиква среща на кметовете на всички градове и общини в жупанията, за да ги информира за целта на предстоящата децентрализация. Кметовете осъзнават откриващата се възможност за съвместно управление на противопожарна бригада, която, от една страна, ще предоставя по-качествени услуги, ще може по-лесно да се отзовава в случаи на инциденти и, от друга, ще може да се финансира чрез по-висок процент от данъка върху доходите на физически лица, който общините ще заделят за противопожарна дейност.

Ползи от практиката

Организационният модел на противопожарната бригада „Пула” се оказва успешен и устойчив. В Истрийска жупания са създадени още 6 публични противопожарни бригади по този модел. Основната полза от създаването на съвместна противопожарна бригада са стандартизираните услуги, които се предоставят на жителите на всичките общини. Средствата, събрани в резултат на алокирания по-висок процент от данъка върху доходите на физическите лица на съответната територия, гарантират по-висок стандарт на предоставяните услуги. За сравнение през 2000 г. преди създаване на бригадата средната възраст на противопожарните автомобили е била 20-25 г., докато през 2008 г. противопожарната бригада разполага с 25 модерни противопожарни автомобили средно на 5-6 г. и е една от най-добре оборудваните професионални противопожарни бригади в страната. В допълнение към това, противопожарната бригада „Пула” се е включила в съвместен проект с другите противопожарни бригади в Истрийска жупания за видеонаблюдение на цялата територия на жупания. Чрез операционния център противопожарната бригада „Пула” осъществява 24-часово видеонаблюдение на цялата територия посредством 4 панорамни камери (в цялата жупания камерите са общо 39).

Създаденият модел на работа позволява бързо да се реагира при пожари, особено през летния сезон.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество

Създаденият модел на работа не се нуждае от промяна, тъй като всички общини на територията на Истрийска жупания са обхванати в подобни професионални противопожарни бригади.

Що се отнася до междуобщинското сътрудничество изброените общини си сътрудничат и в предоставянето на комунални услуги и дребномащабни проекти за икономическо развитие основно в областта на туризма.

Тази добра практика се заимства и от общините по Адриатическото крайбрежие на Хърватия, където опасността от горски пожари е по-силно изразена.

Поуки

Основните фактори за успех са:

- Благоприятна законодателна рамка за децентрализирано предоставяне на услуги;
- Допълнително финансиране благодарение на увеличения процент от данъка върху доходите на физическите лица, който остава в общините за целите на противопожарната безопасност;
- Значителна роля на администрацията на жупанията и асоциациите на местните и регионални власти в процеса на насърчаване на подобно сътрудничество и подкрепа в процеса на трансформация на структурата на собственост. Подкрепата на асоциациите на местните и регионални власти се изразява в предоставяне на информация на други общини и промотиране на добри практики на различни информационни събития и конференции;
- Високо ниво на организационна и политическа култура на заинтересованите страни, гъвкавост и способност за постигане на консенсус;
- Разбиране на политическите лидери за важността и дългосрочните ползи от предоставянето на висококачествени противопожарни услуги.

За допълнителна информация

Клаудио Карлович

Началник на Противопожарна бригада „Пула”

jvp.pula@inet.hr

Метрополитна област Орадя

Описание на проблема

Необходимостта от междуобщинско сътрудничество (МОС) между Орадя и съседни общини произтича от два основни фактора: 1. малките разстояния между общините (най-дългото разстояние между две членуващи в МОС общини е 9 км); и 2. самото географско разположение (граничен район с Унгария). В Орадя са концентрирани основни публични услуги като образование, административни услуги, здравеопазване и транспорт до съседни общини. В същото време, обаче, Орадя разполага с ограничени ресурси на земя за инвестиции, поради което инвеститори търсят възможности в съседните общини. По такъв естествен начин се обособяват отличителните характеристики на всяка една от общините, членуващи в МОС:

1. Borș – лека индустрия, индустриален парк, услуги, свързани с преминаването на границата;
2. Biharia – услуги, свързани със земеделие;
3. Cetariu и Paleu – агротуризм;
4. Nojorid – жилищни услуги и такива, свързани с транспорт и логистика;
5. Oșorhei – изложбени площи и други услуги, свързани с индустрия;
6. Sânmartin and Sântandrei – туризм (най-вече термални бани Феликс).

Интеграцията между общините поражда необходимост от единен план за развитие, който да отчита специфичните местни фактори и да се фокусира върху такива аспекти като териториално планиране, икономическо и градско развитие.

Друг стимул за МОС е и фактът, че в страната е наличен бюджет от ЕС, предназначен специално за градските агломерации.

Описание на практиката

Участващите в МОС общини създават Асоциация за междуобщностно развитие (AMP), която е квази-публична с многообразни компетентности. В нея членуват гр. Орадя, 8 пълноправни общини (Biharia, Borș, Cetariu, Nojorid, Oșorhei, Paleu, Sânmartin, Sântandrei) и една община без право на глас (Girișu de Criș). Асоциацията покрива площ

от 70,606 км², като 82,2% от нейното население живее в гр. Орадя. Към момента АМР работи основно в сферите на планиране и координация като: стратегическо планиране (Стратегически план за устойчиво развитие 2007–2026, Стратегия за териториално планиране 2007-2020, и Портфолио на приоритетни проекти 2007–2013), подготовка на проектни предложения на членуващите общини, управление на проекти и одит.

Паралелно на Асоциацията метрополитна област Орадя създава сходни организации за разработване и предоставяне на местни комунални услуги (публични органи с единична компетентност), кореспондираща с всяка комунална услуга, чието предоставяне е делегирано от съответната община. Това са органи, чиито акции са собственост на общините, формиращи МОС. Същите органи следва да притежават статут на регионален оператор на съответната комунална услуга. Към момента два такива органа функционират: 1. ApaRegio – водоснабдяване; и 2. REOSAL (управление на отпадъците за селските общини). Други органи в сферите транспорт и управление на горите са на път да почнат работа.

Паралелно на предоставянето на местни комунални услуги АМР работи и върху няколко малки инициативи, чието изпълнение не е свързано със създаването на отделен орган, а е подкрепено от споразумение между общините. Такава инициатива, например, е създаването на мрежа за обмен на данни за нуждите на метрополитната област, финансирана по програма на ЕС на стойност 1 800 000 евро. Мрежата свързва офисите на членуващите общини с цел улесняване обмена на информация в предоставянето на публични услуги и хоства интерактивна уеббазирана ГИС система, която дори в момента се разширява, за да включи съседни унгарски общини и унгарския граничен гр. Дебрецен.

Работата на МОС се финансира от членски внос, грантове, нефинансов принос от община Орадя (предоставяйки офис площи и оборудване на АМР и сродните ѝ органи).

Отговорността пред местните жители е гарантирана от законодателни разпоредби, според които общини, делегиращи предоставянето на публични услуги на други органи са задължени да създадат мониторинг офис, който да следи и оценява на работата на външния доставчик.

Ползи от практиката

Безспорно, има редица ползи за общините-членки от развитието на Метрополитна област Орадя, между които: наличие на интегриран план за развитие, които иначе трудно биха разработили сами, разработване и одобряване предоставянето на услуги на възможно най-ниска цена.

Директните ползи от това сътрудничество за местните жители се изразяват в развитие и облагородяване на публичната инфраструктура, разкриване на нови работни места, (инвеститори биват привлечени с предоставяне на комплексни услуги в Метрополитната област), предоставяне на нови и подобряване качеството на предоставяните публични услуги.

Преди прилагането на МОС съотношението между цената на земята в рамките на гр. Орадя и съседните общини е 4:1. След стартиране на сътрудничеството съотношението става 1:1.

Метрополитната област има одобрен и текущо изпълняващ се проект за воден цикъл на стойност 68 млн. евро.

Недостатъци

Липса на постоянни и сигурни финансови стимули за задържане на експертните служители, което води до текучество на персонала на АМР и сродните ѝ органи.

Бъдещи планове

Пълно делегиране на максимален брой публични услуги от общините към АМР и сродните ѝ органи. Включване на унгарски погранични общини към МОС и АМР.

Източник:

http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Oradea_metropolitan_area

МАКЕДОНИЈА

Съвместни административни структури между общини Босилово, Василево и Ново Село

Описание на проблема

В следствие на стартиралия през 2005 г. процес на децентрализация в страната по-малките и предимно селски общини са изправени пред предизвикателството да предоставят едни и същи услуги наравно с големите общини. Едно от възможните решения на това предизвикателство е създаването на съвместна административна структура от няколко общини, с цел постигане на ефикасно и ефективно местно самоуправление.

Целта на представената практика е да благоприятства оптимизацията на административните разходи на трите общини и да повиши тяхната оперативност. Това, от своя страна, ще повиши и качеството на предоставяните услуги на местното население.

Описание на практиката

За целите на своето сътрудничество общини Босилово, Василево и Ново Село сключват три последователни споразумения: 1) споразумение за създаване на съвместни административни структури; 2) споразумение, регламентиращо условията за използването на помещения, оборудване; 3) финансово споразумение.

Оперативната работа на съвместните административни звена е организирана по следния начин – служители от всяка една от трите администрации изпълняват своите задължения на базата на месечен работен план, съгласуван с кмета на общината, за чиито потребности ще се изпълняват определени дейности, и с кмета на общината, чиито служители ще предоставят съответните услуги в полза на другите общини. Тоест, всяка от трите общини извършва услуги на другите две в предварително определена сфера, както следва:

Услуги, които се извършват от Общинска администрация Ново Село:

- ⇒ Услуги, свързани с териториално и селищно устройство, издаване на разрешителни и лицензи за строителство на сгради от местно значение за трите общини;
- ⇒ Общинска дирекция по селищно планиране, строителство и опазване на околната среда осигурява условията за функционирането на системите за селищно устройство, вида и съдържанието на плановете, тяхното изработване и процедурите за одобрение и реализация, вкл. надзор по тяхното изпълнение особено в селата и ненаселените места;
- ⇒ Дирекцията извършва и дейности на територията на трите общини, свързани с опазването на околната среда и подобряване условията за екологосъобразен начин на живот.

Услуги, които се извършват от Общинска администрация Василево:

- ⇒ Услуги, свързани с администрирането на местни данъци и такси за нуждите на трите общини. Част от тези услуги включват постоянна актуализация на данните на данъкоплатците от трите общини; действия, произтичащи от промените в данъчното законодателство и в статусите на данъкоплатците; издаване на решения за данъкоплатците от трите общини, свързани с данък недвижимо имущество и комунален данък, както и мониторинг на събираемостта на посочените данъци.
- ⇒ Услугите се извършват от съответния отдел на Общинска администрация Василево.

Услуги, които се извършват от Общинска администрация Босилово:

- ⇒ Инспекторат по комунални дейности и такива, свързани с опазване на околната среда. Служителите от инспектората следят за законосъобразното извършване на всички дейности от общинска компетентност на територията на трите общини, с изключение на комуналните дейности, като например: сухопътен транспорт, трафик, местни данъци и такси, спорт, култура, образование, туризъм.

Разходите за заплати и други възнаграждения на заетите в съвместните административни структури се поемат пропорционално от трите общини, тоест всяка община поема разходите на своите служители. Общините компенсират евентуални

разлики в стандартите на заплащането, като определят среден месечен размер, а когато в дадена община той е по-нисък за съответен месец, останалите две общини доплащат до достигане на усреднените нива. За разходи, направени в следствие от допълнително възникнали потребности, кметовете на трите общини сключват отделни споразумения.

Приложената схема на междуобщинско сътрудничество (МОС) и нейното финансиране води до намаляване на разходите и увеличаване на приходите, свързани с предоставянето на услуги по ТСУ, местни данъци и такси и дейности от правомощията на местния инспекторат.

Мониторинг и оценка на работата на съвместните административни звена, освен чрез стандартни инструменти (отчети, годишни работни планове, външен контрол), се извършва и чрез въведена система за управление на документацията във всяка една от трите общини, която дава възможност за електронен обмен на документи между центровете за работа с граждани и съвместните административни звена от целевите общини.

Ползи от практиката

От гледна точка на общините, участващи в МОС:

- Намалени разходи;
- Оптимално разпределение на човешки ресурси;
- Повишена ефективност и ефикасност в предоставянето на публични услуги;
- Подобрена комуникация с местни заинтересовани страни и потенциални партньори.

Ползите за населението от трите общини се изразяват в: подобро качество, намалена бюрократична тежест в обслужването, съкратено време от заявката за услугата до нейното получаване.

Недостатъци

Не са идентифицирани такива.

Източник:

http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Bosilovo_Vasilevo_Novo_Selo_-_joint_administration_bodies

Община Велес предоставя административни услуги на Община Чашка,

Описание на проблема

С процеса на децентрализация всички общини в Македония, макар и различни по размер и капацитет, имат еднакви задължения. Подобна ситуация предполага сдружаване на общини независимо от целта на сътрудничеството - директно предоставяне на услуги в конкретни сфери или създаване на съвместно звено за тяхното предоставяне.

Необходимостта от междуобщинско сътрудничество (МОС) произтича от липсата на финансови ресурси, персонал, адекватна организационна структура за администрирането на местни данъци и такси, извършване на наблюдение и други дейности, обект на инспектиране, в сферата на образованието, сухопътен транспорт и строителството, а също и липсата на вътрешен одитор в Община Чашка.

Община Велес прави анализ относно потенциалните ползи за Община Чашка от създаването на МОС в сферата на предоставяне на услуги. Анализът показва, че моделът за купуване на услуги от по-големи общини е финансово по-устойчив за по-малки общини като Чашка, отколкото наемането на собствен персонал за същите услуги.

Описание на практиката

Администрацията на Община Велес предоставя на администрацията на Община Чашка услуги по администрирането на данък недвижима собственост и комунални такси, наблюдение и инспекция (в сферите образование, сухопътен транспорт и строителство), вътрешен одит. Практическата работа по предоставяне на услугите се записва във форма, като се описва типът услуга и времето от подготовката до нейното техническо предоставяне.

Сертифицираният одитор и главният счетоводител на Община Велес извършват редовни работни посещения, по време на които подпомагат администрацията на Община Чашка в извършването на счетоводни операции и провеждането на търгове.

Оторизираните инспектори (по образование, сухопътен транспорт и строителство) извършват необходимата инспекция на територията на Община Чашка.

За целите на висококачествен и постоянно актуален регистър на местната недвижима собственост е извършена цялостна регистрация на тези имоти чрез следните дейности:

- ⇒ Подготовка на методологията за актуализиране на регистъра на недвижимите имоти на територията на Община Чашка;
- ⇒ Подготовка и извършване на промоционална кампания за информиране и образование на гражданите с цел получаване на подкрепа на местните данъкоплатци;
- ⇒ Създаване на комисии на регистриране на данъкоплатци в Община Чашка;
- ⇒ Разработване на учебна програма и материали за обучение по администриране на данъци;
- ⇒ Провеждане на тридневно обучение по регистриране на данъкоплатци и администриране на данъци за членовете на външните комисии по същата проблематика, на служителите от двете общини, които работят в съответните отдели, както и на други дирекции, кметовете;
- ⇒ Създаване на регистъра на недвижимите имоти, предмет на данъчно облагане, на територията на община Чашка;
- ⇒ Инсталиране на специализиран софтуер за администриране на данъци, предназначен за външни ползватели;
- ⇒ Изработка на видео клип за повишаване на гражданската осведоменост по въпросите, свързани със събиране на местни данъци и такси;
- ⇒ Определяне техническите параметри за разработване и въвеждане на компютърна мрежа между двете общини. Мрежата е собственост и на двете общини и осигурява високоскоростна неограничена обмяна на информация между тях.

Услугите от Община Велес се предоставят от 6 служители: три съветници (инспектори по градско развитие, обществени дейности, транспорт и опазване на околната среда), един вътрешен одитор и двама служители, като единият отговаря за администрирането на данъците и таксите, а другият е счетоводител.

Полагаемото заплащане на Община Велес за извършените услуги се калкулира на базата на финансови анализи на направените дневни разходи по изпълнение на конкретни задачи. Клиентът, Община Чашка, изплаща общо месечно възнаграждение на доставчика (Община Велес) след представяне на фактура.

Мониторингът и оценката се извършват между съответните административни звена в двете общини на базата на продължаваща и редовна комуникация. В допълнение на това Община Чашка, съгласно споразумението между двете общини, може по всяко време да бъде информирана относно качеството и времето на предоставяне на съответната услуга и по този начин да има детайлен поглед върху документацията по сътрудничеството и общите административни процедури.

Ползи от практиката

Преките ползи за местното население на Община Чашка са подобреното качество и намаленото време за чакане в получаването на съответните услуги. Непреките ползи се изразяват в подобряване общия стандарт на живот, тъй като генерираните спестявания са инвестирани в подобряване на образователните, и социалните услуги, както и тези, свързани с местната инфраструктура. Например, изчислени са годишни спестявания в размер на 12 000 евро от спестяването на разходи за минимум двама служители.

Недостатъци

Не са идентифицирани такива.

Източник:

http://www.municipal-cooperation.org/index.php?title=Veles_and_Caska_provision_of_intellectual_services

ДОБРИ БЪЛГАРСКИ ПРАКТИКИ В СФЕРАТА НА МОС

Подготовка на инвестиционен проект за Регионално депо – Разлог и предприятие за предварително третиране на отпадъци, общини Разлог, Банско, Белица и Якоруда

Описание на проблема и необходимостта от междуобщинско сътрудничество

Проблемът с отпадъците и екологосъобразното им събиране, извозване и третиране навяра за малките общини от Югозападна България и четири от тях осъзнават, че следва да използват факта на съседството си и да обединят усилията си в името на:

1. Решаването на проблема съгласно европейското и българското законодателство, в съответствие с новите екологосъобразни изисквания;
2. Привличането на европейски фондове за финансовото осигуряване на намереното решение.

Описание на практиката за междуобщинско сътрудничество

Основната цел на практиката е да създаде условия и инвестиционна готовност за подобряване на състоянието на околната среда на територията на четирите съседни общини - Разлог, Банско, Белица и Якоруда чрез развитие на екологична инфраструктура за интегрирано управление на отпадъци.

Специфичната цел е подготовка на качествен инвестиционен проект за Регионално депо Разлог и предприятие за предварително третиране на отпадъци, с който Община Разлог да кандидатства за финансиране на инфраструктурен проект по Приоритетна ос 2 на ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“

Проектът се изпълнява от Община Разлог в партньорство с общините Банско, Белица и Якоруда.

Партньорството между четирите общини и обединяване на усилията за проектиране, изграждане и експлоатация на Регионално депо за отпадъци датира от 06.04.2004 г., когато е проведена първата среща между кметовете на общините Разлог, Банско, Белица и Якоруда. На срещата присъстват и експерти от МОСВ, както и местните експерти – еколози. На срещата са обсъдени необходимите действия, които общините трябва да предприемат в посока изпълнение на Националната програма за управление

на дейностите по отпадъците. Още на тази първа среща е изразено съгласие да бъде създадено Сдружение с нестопанска цел, със седалище и управление в гр.Разлог, което да има за цел съвместно управление на отпадъците.

Учредяването на Сдружение „Места - 4” е подкрепено от Общинските съвети на четирите общини с Решения от техни заседания. На 11.11.2004 г. е проведено Учредително събрание на СНЦ „Места-4”. Сдружението разработва и приема свой Устав, а основната му цел е опазване на околната среда от вредното въздействие на отпадъците чрез обединяване усилията на общините – членки за осигуряване на инвестиции за изпълнение на нормативните функции и управленските отговорности.

С Решение № 2638/09.10.2006 г. на Благоевградски окръжен съд Сдружение с нестопанска цел за общественополезна дейност „Места-4” е вписано в Регистър 5 на ЮЛНЦ. През 2007 г. е осъществен партньорски проект по Програма ФАР, схема на МИЕ, „Насърчаване на Публично-частното партньорство” BG 2004/016-711.11.04/ESC/G/PPP/A-018 „Приложимост на публично-частно партньорство за изграждане на Регионално депо”.

Водеща организация е Община Разлог, партниращи организации са общините Банско, Белица, Якоруда. По време на изпълнение на този проект са проведени множество срещи, обучения и семинари за повишаване на капацитета на администрациите за разработване и прилагане на политики в областта на управление на отпадъците. На консултанти е възложено проучване за приложимост и изпълнимост, анализ на риска, в резултат на които е изготвен и публикуван доклад.

Изграждането на Регионално депо за общините Разлог, Банско, Белица и Якоруда е част от Националната програма за управление на дейностите по отпадъците – Група 6, № 53.

Възможността да бъде получена техническа помощ за подготовка на инвестиционен проект за изграждане на Регионално депо и предприятие за първично третиране на отпадъци по Приоритетна ос 2 на Оперативна програма „Околна среда 2007-20013 г.” е благоприятна за постигане на целите на общините, участващи в Сдружението и на самото Сдружение „Места-4”.

Проведените срещи и обсъждания между представителите на четирите общини водят до решение за разработване на партньорски проект, в който водеща организация е Община Разлог, а останалите три общини са партньори.

Подписано е Споразумение за партньорство, в което са описани задълженията и отговорностите на партньорите. Четирите общини са заинтересовани да обединят усилията си за успешно осъществяване на всички фази на проекта – предпроектно проучване, проектиране, изграждане и експлоатация.

Основните дейности са:

Геодезическо заснемане на предложените за проучване площадки – 3 на брой.

Геоложко и хидрогеоложко проучване на площадките.

ППП проучване и схеми на проекта по основното задание.

Технико-икономическо проучване и подготовка на становище на проектантския колектив за избор на основен проект.

Междинно запознаване на Възложителя с резултатите от предложението на проектантския колектив и съгласуване на решението.

Проект за основния вариант в част Идеен проект при спазване на изискванията на Наредба № 4 към ЗУТ.

Помощни проекти за процедурите за съгласувателния процес до получаване на Разрешение за строеж.

Основни фактори за успех на междуобщинското сътрудничество

Партньорският дух, разпределението на ангажиментите и спазването им от страна на четирите партниращи общини.

Възможностите, които предоставят Националната програма за управление на дейностите по отпадъците и Оперативна програма „Околна среда” на общините.

Добрата комуникация между Водещата организация и партньорите, проектантския екип, МОСВ и институциите, отговорни за съгласувателните и други законови процедури.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

Решителна крачка към подобряване състоянието на околната среда в 4 съседни общини и дългосрочно решаване на проблема с отпадъците в тях.

Изграждане на административен капацитет в общините – партньори и придобиване на умения за използване на различни комуникационни канали, разпределяне на отговорности, прозрачно управление на проекта и участие при вземане на решения.

Разширяване на обхвата на партньорството в други сфери и проекти.

Постигане на висока степен на информираност на жителите на четирите общини, както и на широката общественост в региона и страната.

Висока оценка на работата на екипа: Проектът "Подготовка на инвестиционен проект за Регионално депо - Разлог и предприятие за предварително третиране на отпадъци" бе представен като най-успешна практика в сектор "Отпадъци" на национален форум за представяне изпълнението на Оперативна програма "Околна среда" за 2009 г., 3 декември 2009 г.

Бъдещо развитие на междубщинското сътрудничество

Приключване на съгласувателните и други законодателни процедури;

Предаване на Доклад за оценка на съответствието на инвестиционния проект за изграждане и експлоатация на Регионално депо – Разлог;

Кандидатстване по ОП "Околна среда 2007-2013" за финансиране на инвестиционната фаза на проекта – м.12.2010 г.

Поуки

Местните власти на 4 общини с общи усилия постигат това, което всяка една поотделно трудно би осигурила като финансов, технически и експертен ресурс.

Навременното разпределение на ангажиментите и отговорностите и определянето на водещ партньор са ключови за гладкото протичане на набелязаните дейности.

Когато усилията са попътни на Националната стратегия и привличат като съфинансиране европейски фондове, резултатите са видими и не закъсняват във времето.

За допълнителна информация

Иван Гюров, Ръководител на проекта

Заместник кмет "Икономически и правни въпроси" на Община Разлог

www.deporazlog.eu

Фонд за развитие на летище Пловдив - Южната врата на България

Описание на проблема

Летище Пловдив е разположено на около 12 км югоизточно от Пловдив, близо до село Крумово и е открито през 1981 г. Обслужва пътнически, карго и бизнес полети. Често при затваряне на Летище София поради мъгла или друга причина пловдивската аерогара приема трафика на столичната. Стратегията за развитие на Летище Пловдив включва то да се превърне в предпочитана дестинация за нискобюджетните авиокомпании, като по този начин се стимулира туристическата индустрия в Пловдив и региона.

Описание на практиката

На заседание на Управителен съвет на Асоциацията на родопските общини кметът на Община Асеновград запознава колегите си с инициативата за създаване на Сдружение с нестопанска цел „Фонд за развитие на Летище Пловдив – Южната врата на България”. След проведени работни срещи между ръководството на Летище Пловдив ЕАД, областния управител на Област Пловдив и кметове на общини от Пловдивска и Смолянска област се взема решение за създаване на сдружение с нестопанска цел “Фонд за развитие на Летище Пловдив – Южната врата на България”. Асоциацията на родопските общини (АРО) подкрепя инициативата за създаване на подобно сдружение, защото счита, че то ще допринесе за подобряване на стандарта на живот на хората, които живеят на територията на Южен Централен Район (ЮЦР), както и на съседните райони. Популяризирането на Летище „Пловдив” ще даде тласък в развитието на туризма в общините от ЮЦР, а също така ще насърчи привличането на национални и чуждестранни инвестиции целящи ускоряване на икономическото развитие в региона.

СНЦ “Фонд за развитие на Летище Пловдив – Южната врата на България” е основано от общините Асеновград, Родопи и Хисар през юни 2010 г. След това към тях се присъединяват Пловдив, Чепеларе, Куклен, Раковски и Калояново. Целите на сдружението са:

- Развитие на гражданското общество;
- Повишаване на жизнения стандарт;
- Привличане на нови инвеститори;
- Повишаване на конкурентоспособността;

- Иницииране на сътрудничество.

Предметът на дейност на сдружението се изразява в:

- Субсидиране на редовни въздушни линии от/до Летище Пловдив;
- Финансова подкрепа на рекламни кампании в чужди страни;
- Привличане на чуждестранни и български инвеститори;
- Логистична подкрепа на инициативи за приложение на новите технологии;
- Финансова подкрепа за развитие на транспортните връзки;
- Рекламирање на културата, историята и духа на региона.

Основни фактори за успех на практиката

Успехът на междуобщинското сътрудничество се дължи на осъзнатата необходимост от обединяване на усилията на общини от Пловдивска и Смолянска област за промотиране на Летище Пловдив и повишаване качеството на живот в Южен централен район. Само няколко месеца след учредяването на Сдружението са постигнати реални резултати, като е привлечена най-голямата нискотарифна авиокомпания в Европа “Райънеър”. Авиокомпанията стартира първите си редовни полети Лондон – Пловдив през ноември 2010 г. Втората договорена дестинация е Милано – Пловдив, която стартира през май 2011 г. И по двете линии полетите са два пъти седмично, което води до нови 60 000 пътници годишно за региона. До края на 2011 г. предстои откриване на линия Франкфурт на Майн – Пловдив. Направен е и уебсайт на сдружението www.southgate.bg, който популяризира възможностите за инвестиции в региона.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

- Финансови ползи за участниците от разкриването на нови линии, които улесняват международната достъпност до региона;
- Разкриването на нови линии – потенциал за привличане на нови инвестиции в региона и вливане на свежи пари;
- Общините, участнички в Сдружението, получават възможност да рекламират на сайта на “Райънеър”;
- Сдружението рекламира местните събития, насърчава туристическите и бизнес възможностите в региона, развива икономическата и транспортната инфраструктура на региона.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество

- СНЦ “Фонд за развитие на Летище Пловдив – Южната врата на България” е отворено за нови членове общини. Условието за членство в сдружението са:
- Приемане на Устава на Сдружението;
- Подкрепяне на целите на Сдружението;
- Ежегодна финансова вноска: не по-малко от 0,50 лв. на жител (по национална база данни).
- Приемането на нови членове става след решение на общинския съвет на съответната община и одобряване на кандидатурата ѝ от общото събрание на Сдружението.

Поуки

Икономическата логика за създаване на Сдружението се основава на финансовите ползи за участниците от разкриването на нови линии, които улесняват международната достъпност до региона и са потенциал за нови инвестиции. Колкото повече общини се включат в Сдружението, толкова повече летищните такси ще намаляват и наземното обслужване ще бъде поевтинено. Чрез сдружението се промотира и местната култура, духовно и историческо наследство.

За допълнителна информация:

Д-р Христо Грудев

Кмет на Община Асеновград

Тел.: 0331/62050

Създаване на три енергийни агенции на територията на Черноморския регион

Описание на проблема

През изминалото десетилетие енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) се превърнаха в приоритети на националната и европейската енергийна политика и се наложиха като главни инструменти за противодействие на изменението на климата.

Процесът на изпълнение на критериите за членство в Европейския съюз и прилагане на *Acquis Communautaire* поставиха пред българските общини отговорности и задължения за формиране на политики за устойчиво икономическо развитие на местно и регионално ниво, подготовка и изпълнение на планове за енергийна ефективност.

Като страна-член на Европейския съюз България спазва европейското законодателство в областта на енергията (Зелена книга на Европейската комисия, План за действие за енергийна ефективност, Директива 2002/91/ЕО за енергийна ефективност на сгради и др.), което поставя пред властите редица ангажименти, свързани с рационалното използване на природните и енергийните ресурси, въвеждане на мерки за енергийна ефективност и популяризиране на възможностите за пестене на енергия.

В Европейския съюз, а вече и в България се предприемат енергични действия за популяризиране на чистата енергия на общинско и национално ниво. До преди няколко години общините нямаха съществени функции в областта на енергията, но днес вече ефективното управление на енергията е грижа и на местните власти.

Описание на практиката

Спазвайки основния принцип на устойчивото развитие “Мисли глобално, действай локално” и в отговор на нуждите на общините-членки Асоциацията на българските черноморски общини (АБЧО) инициира проекти, в рамките на които се създадоха три агенции за управление на енергията в Черноморския регион.

Основната цел на проектите с акцент върху междуобщинското сътрудничество е да допринесат за устойчивото развитие и ефективно управление на енергията в общините от Черноморския регион.

Идеята, в чиято основа е залегнало междуобщинското сътрудничество, се реализира на два етапа:

На първия етап е разработен проект за създаване на Черноморска регионална агенция за управление на енергията – Варна. Проектът е финансиран по Програма SAVE II на Европейската комисия, Генерален директорат за енергия и транспорт (40%) и съфинансиран от Асоциация на българските черноморски общини (60%). Проектът се реализира в периода януари 2003 - юли 2006 г. и е на обща стойност 300 000 евро.

На втори етап е разработен проект за създаване на Регионална агенция за управление на енергията – Бургас и Агенция за управление на енергията – Добрич. Проектът е финансиран по Програма “Интелигентна енергия за Европа” на Европейската комисия, Генерален директорат за енергия и транспорт (50%) и съфинансиран от Асоциация на българските черноморски общини (50%). Проектът се осъществява в периода от 2005 г. до 2008 г. и е на обща стойност 400 000 евро.

Всяка една от агенциите се опира на изградения механизъм на междуобщинско сътрудничество и работи за постигането на целите:

Представителство и защита на интересите на членовете си за утвърждаване на енергийната ефективност като важен компонент на политиката за устойчиво развитие на Черноморския регион в България;

Обединяване усилията на българските черноморски общини за повишаване на енергийната ефективност като средство за разрешаване на важни национални задачи и енергийната и екологичната политика и за постигане на устойчиво развитие;

Опазване и възстановяване на околната среда на територията на българските черноморски общини;

Създаване на условия за намаляване на бюджетните разходи на общините за енергия;

Съдействие за намаляване разходите за енергия на крайните потребители;

Повишаване знанията уменията на общинските съветници и служители с оглед по-ефективно управление на енергията;

Разширяване и обогатяване на общественото разбиране за ролята и важността на ефективното управление на енергията, както и участието на гражданите в него;

Изучаване и разпространение на българския и чуждестранен опит в областта на управление на енергията.

Основни фактори за успех на междуобщинското сътрудничество

Регионалните агенции за управление на енергията са плод на интензивно сътрудничество между общините, включени в тях. Те не биха работили добре ако общините не си партнираха на основата на модел на коопериране, който притежава характеристики като признаване на общия интерес и отговорност за развитието на сектора и потенциала на цялото начинание в контекста на енергийната ефективност и чистата енергия.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

Сърдават се действащи регионални асоциации, регистрирани като доброволни юридически лица съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които изпълняват мащабни проекти:

Черноморска регионална агенция за управление на енергията – Варна реализира 7 проекта, като общата им стойност е около 500 000 евро.

Регионална агенция за управление на енергията – Бургас работи по 4 проекта, чиято обща стойност е 300 000 евро.

Агенция за управление на енергията – Добрич работи по три проекта, чиято обща стойност е около 300 000 евро.

Поуки

Когато бъде изградено сътрудничество между общините, то постига повече от изискванията на националното законодателство или Общностното право. В сътрудничеството „процъфтява” потенциала на изградената институционалната структура или организация. Реализираните проекти на трите регионални асоциации за управление на енергията са доказателство за това.

За допълнителна информация:

Марияна Кънчева, изпълнителен директор

Асоциация на българските черноморски общини

гр. Варна, ул. “Преслав” 4, тел./факс: (052) 600 266, 611 811

office@ubbsla.org, www.ubbsla.org

Осигуряване на достъп до здравна грижа за децата от поречието на р. Дунав

Описание на проблема и необходимостта от междуобщинско сътрудничество

След началото на реформата на здравната система значителен дял от населението, най-вече живеещите в селата, загубва достъпа си до медицински грижи. Почти всички местни медицински служби или центрове в населените места извън общинския център са затворени. В осем от целевите общини дори няма специализиран педиатричен кабинет. В 12 от тях такива служби съществуват, но те са разположени в стари сгради, където е необходимо да се направи ремонт и преобзавеждане и да се закупи съвременна медицинска апаратура, съответстваща на нуждите на децата-пациенти. Останалите 3 общини имат нужда детски кабинети да бъдат открити в училище или в социални институции за деца с увреждания. По този начин по-голямата част от децата, живеещи на територията на общините ще бъдат обхванати от подходящи медицински грижи.

Общото население на тези общини възлиза на 375 000 души в 236 населени места, от които около 50 000 са деца. Преобладаващата част от общините са селски, малки и без достатъчни финансови възможности за покриване на социалните приоритети и потребности на своите общности. Нещо повече, в някои от тях има компактно ромско население със специфични здравословни проблеми, дължащи се на изключително неблагоприятните условия на живот, бедността и ниското ниво на образование.

Децата в 23-те целеви общини като цяло страдат от типичните за възрастта им болести, понякога регионално наблюдавани: респираторни инфекции, белодробни и сърдечни проблеми, храносмилателната, инфекцията заболявания, диабет, хипертония, малформации, травми, алергии. Освен това, ромските деца са засегнати също и от специфични заболявания: чревни инфекции, респираторни проблеми, туберкулоза.

Описание на практиката за междуобщинско сътрудничество

За да отговори на предизвикателството Асоциацията на дунавските общини “Дунав” кандидатства с проект пред фонд на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, финансиран от държавите Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, към нуждите на най-уязвимата част от населението в рамките на 17 общини, членове на сдружението – децата.

Общата цел на проекта е да бъде подоброено здравословното състояние и благосъстоянието на децата в целевите общини Алфатар, Белене, Борово, Бяла, Бяла

Слатина, Видин, Гулянци, Димово, Долна Митрополия, Кнежа, Козлодуй, Мизия, Никопол, Ново село, Свищов, Силистра, и Тутракан.

Реализацията на проекта включва извършване на дейности, основните от които са:

- Ремонт на детски кабинети;
- Обзавеждане и оборудване на кабинетите, доставка на медицинско оборудване;
- Официално откриване на обновените детска кабинети и Дни на отворени врати;
- Създаване на мрежа от контакти между медицинските лица, работещи в ремонтираните кабинети;
- Обучения, специализирани семинари и консултации;
- Публичност и медийно отразяване на дейностите по проекта и резултатите.

Основни фактори за успех на междуобщинското сътрудничество

- Макар да е привлечен ресурс за изпълнението на проектните дейности, проектът не би се реализирал без изразеното желание на общините да се включат в него и да подпомогнат процеса на изпълнението му;
- Осъзнаването на сериозността на проблема и важността на този проект от всички включени общини само по себе си е тласък за реализацията на проекта и сътрудничеството помежду им;
- Предвидените в проекта дейности, насочени към установяване на модел на междуобщинско сътрудничество по времето на реализацията на проекта, дъздават условия междуобщинското сътрудничество да продължи и в бъдеще.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

Проектът „Нека по-добре да защитим и да се грижим за здравето на нашите деца, живеещи по поречието на р. Дунав” продължи почти две години и, въпреки наложените се промени, успя изцяло да постигне заложените цели и да изпълни планираните дейности – той даде възможност на над 100 хил. деца годишно да посещават ремонтирани и оборудвани педиатрични кабинети в 17 общини от Дунавския регион. Основните постижения този проект, реализиран чрез междуобщинско сътрудничество, са:

- подобряване на достъпа на децата до специализирани здравни грижи;

- по-добра защита и грижи на детското здраве, профилактика, навременна диагностика и подходящо лечение.

Поуки

По време на изпълнението на проекта АДО „Дунав” се изправи пред редица трудности. Забавянето, наложило се поради промяна на бюджета и неговото одобрение, доведе до нужда от значително удължаване на срока на изпълнение. 7 общини нямаха възможност да продължат участието си в проекта, а АДО „Дунав” оперираше в условията на постоянен недостиг на финансови средства, предвид големите разходи, които трябваше да извърши за заплащането на ремонтите и доставките на оборудване.

Въпреки всичко това Асоциацията на дунавските общини с подкрепата на 17-те целеви общини успешно реализира планираните дейности по проекта. Основният резултат от него са ремонтираните и обзаведени 17 детски медицински кабинета, работещи и вече няколко месеца. Там малките пациенти се преглеждат в приветлива обстановка с мотивирани лекари и с помощта на ново, модерно оборудване. В заключение можем да кажем, че заедно постигнахме успешната реализация на един проект, с който с основание можем да се гордеем.

За допълнителна информация:

Асоциация на дунавските общини „Дунав”

5930 Белене, пл. „България” 23, ет. 7

тел.: 0658/22940 факс: 0658/22960

adrm_danube@abv.bg

www.adodunav.org

Лобистка кампания за осигуряване на средства на дунавските общини за борба с популациите на комари през пролетно-летния сезон

Описание на проблема и необходимостта от междуобщинско сътрудничество

Поради географското положение на дунавските общини и климатичните условия (високата влажност, съчетана с оптимална температура на въздуха, високо ниво на река Дунав и заливане на територии навътре в селищата), популацията на комари всяка година отбелязва изключителен бум. От години наред населението на Дунавския регион страда от размножаването на вредните насекоми. Жителите на местата с най-голяма близост до реката бяха силно разтревожени от ситуацията и изплашени от потенциалната опасност за здравето на децата, а и за цялото население.

За предотвратяване на прекомерното размножаване на комарите и за успешна защита на населението се практикува третиране с инсектицидни препарати както на градските части, градинки, паркове и т.н., така и на водните и крайбрежните области на територии. Поради особеностите на биологичния цикъл на комарите, за да бъде успешно подобно третиране, то трябва да обхваща целия Дунавски бряг (ивица от 200-300 метра), както и близко разположените водоеми – канали, блата, и др.). Тези райони се третират двукратно или трикратно с помощта на авиационна техника в зависимост от особеностите на терена и използвания препарат от началото на април до май, а градските зони се третират няколкократно с наземна техника.

Поради спецификата на крайдунавския регион, областите, подлежащи на третиране срещу комари, имат много голяма площ и тяхното обработване възлиза на суми, с които общинските администрации, особено на по-малките общини, не разполагат и съответно не могат да окажат адекватна защита на населението си.

Описание на практиката за междуобщинско сътрудничество

През пролетта на 2005 г. в отговор на множеството сигнали от свои общини-членки за бедственото положение в резултат на популацията на комари Асоциацията на дунавските общини стартира кампания за осигуряване на средства за общините, които да им позволят ефективна защита на населението.

Изпратени бяха писма до Министерството на здравеопазването, Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите с молба за подкрепа.

С писма до областните управители на областите, които включват в територията си общини-членки на АДО (Видин, Монтана, Враца, Плевен, Велико Търново, Русе, Силистра, Разград и Добрич) Асоциацията ги помоли за съдействие, даване на гласност на проблема и представянето му пред централните институции. Те се отзоваха и заедно с АДО алармираха Министър председателя на Р България, ресорните министри, Председателя на НС и Министерство на финансите за неотложния проблем пред дунавските общини. Последва среща на Управителния съвет на АДО „Дунав” с Министерство на финансите, на която бе представена предварително изготвената справка за разходите на общините през предишни години за дезинсекция срещу комари, както и изчисления за сумите, необходими за пълното третиране на крайречните и градските зони във всяка общини. Министерството изпълни частично исканията на общините и предостави целева субсидия в размер на 700 хил. лв. на Дунавските общини.

През 2006 и 2007 г. усилията на АДО „Дунав” не спряха – благодарение на множеството писма, на редовните срещи в Министерството на финансите и на подкрепата на други институции бяха отпуснати съответно 800 хил. и 900 хил. лв. за борба с комарите в Дунавския регион.

Основни фактори за успех на междуобщинското сътрудничество

Реализираното сътрудничество може да бъде определено като успешно поради наличието на няколко основни фактора:

- прилагане на правилен модел на сътрудничество, при който всички засегнати страни застават от едната страна и си партнират;
- използване на подходящ инструмент за набиране на ресурс – широкообхватна кампания и лобистки натиск;
- упоритост и постоянство при отстояването на интересите на общността и предотвратяване на множеството потенциални рискове, производни на съществуващата проблемна ситуация.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

Асоциацията на дунавските общини "Дунав" успешно провежда лобистка кампания за осигуряване на средства и успява да изгради механизъм на сътрудничество между Дунавските общини за борба с популациите на комари през пролетно-летния сезон.

Като резултат са осигурени общо 2 400 000 лв. целеви субсидии за третиране на крайречните и градските зони.

Благодарение на допълнителните средства общините вече трета година успяват да осигурят адекватна защита на населението от комари.

Създадените контакти с ръководствата на централните институции са изключително полезни при работата на АДО за представителство и защита на интересите на дунавските общини и по други наболели въпроси.

Поуки

Когато бъде изграден работещ механизъм на сътрудничество, в който общините активно участват, разбирайки и осъзнавайки своята роля в него, както и факта, че такова сътрудничество е стабилна основа за решаване на общи проблеми, успехът до голяма степен е предопределен. А в случаите, когато водещата роля в междуобщинското сътрудничество е поета от регионалната асоциация на общините, имаме допълнителна гаранция за успеха и ефективността му.

За допълнителна информация:

Асоциация на дунавските общини „Дунав”

5930 Белене, пл. „България” 23, ет. 7

тел.: 0658/22940 факс: 0658/22960

adrm_danube@abv.bg

www.adodunav.org

Регионален културен форум, общини Смолян и Златоград

Описание на проблема

Общините Смолян и Златоград са динамично развиващи се общини, устремени към постигане на ефективна и конкурентна икономика и по-висок жизнен стандарт за цялото население. Заинтересованите страни от двете общини добре познават спецификата на местните ресурси и историческото минало на региона. Те възприемат уникалните природни дадености и историческо наследство на региона Смолян – Златоград като важна предпоставка за икономическо възраждане. Същевременно те осъзнават, че тези богатства трябва да се използват по ефективен и разумен начин, съобразен с основните принципи на устойчивото развитие.

През ноември 2005 г. ФРМС и Национален фонд „Култура” към МК стартират пилотен проект “Регионални културни форуми”, подкрепен от Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество. В рамките на осъществяването на този проект ФРМС адаптира Форум подхода¹³ като елемент на пряката демокрация за управление на културноисторическото наследство (КИН) на регионално ниво. Основната цел на проекта е да се стимулира ефективен процес за формулиране и прилагане на културни политики като инструмент за устойчиво регионално развитие на междуобщинско и регионално ниво. Конкретните цели на проекта включват:

- ⇒ Насърчаване на ефективен диалог между различни заинтересовани страни;
- ⇒ Развиване на ефективни модели за устойчиво управление и социализация на културното наследство на регионално ниво;
- ⇒ Подкрепа за реализация на партньорски проекти за промоция на местния културен потенциал и добавяне на стойност към местни туристически продукти, базирани на културното наследство.

На база на предварителна оценка на потенциала на региона и готовността за приложение на процеса за участие в програмата е определен Родопският регион, и по-конкретно – участието на общините Смолян и Златоград в Обществен Форум за КИН „Родопска – гласът на времето”.

¹³ Форум подход - активна форма за поредица структурирани дискусии (сесии) между равноправни партньори, която подсилва „процеса на участие”. Форум участниците се включват във Форумата като представители на специфични групи (маси).

Описание на практиката

Прилагането на Форум подхода в общините Смолян и Златоград преминава през следните етапи:

- (1) Формиране на нагласа на местно ниво за създаване на регионална политика с цел остойностяване и социализиране на КИН;
- (2) Създаване на модел за ефективно управление на паметниците на културата и символите на регионалната памет;
- (3) Изграждане на методология за формиране на регионална стратегия в областта на управлението на КИН във връзка с устойчивото развитие на региона;
- (4) Финансиране на конкретни проекти, разработени и определени по време на Форум сесиите.

Изпълнението на проекта стартира с интензивни посещения на място в съответния регион с цел изграждане структурата на форума. Идентифицирани са заинтересованите страни, проведени са разяснителни срещи с тях, определен е броят и съставът на работните маси. В началото на процеса са идентифицирани и привлечени институциите, без които регионалната политика не би могла да се институционализира и осъществи, прегледани са съществуващите в района актуални релевантни планови документи. По отношение структурата на Форума са сформирани следните работни маси:

- местна власт;
- култура и музейно дело – с представители на местните музеи и други изявени представители на културата, имащи отношение по темата на форума;
- местни туристически организации и предприятия, тур-оператори – представители на местни или външни фирми, които организират туристически посещения в съответния район;
- представители на гражданското общество – местни организации и лица с интереси в културата и туризма, които не са включени в останалите маси; както и
- оперативна група.

Форум сесиите за обсъждане на теми, свързани с културно-историческото наследство на региона, се провеждат на ротационен принцип в двете общини. Регионално значимите теми, обсъждани на форум сесиите, са:

- Стари транс-родопски пътища;
- Пътят на млякото;
- Фолклорна култура;
- Родопска архитектура;
- Култови места в Родопите – приемственост и традиции;
- Родопски занаяти и бит;
- Митове и легенди.

В резултат на проведените дискусии, както и на работата между отделните сесии е разработена Обща политика на региона Смолян – Златоград в областта на културно-историческото наследство за периода 2007-2013 г. Към нея е разработена и регионална маркетингова стратегия за устойчиво развитие на КИН на общините Смолян и Златоград.

Паралелно с разработените стратегически документи са финансирани и реализирани конкретни регионални проекти в областта на КИН, определени от участниците във Форума като значими.

Основни фактори за успех на междуобщинското сътрудничество

Общата политика за периода 2007 – 2013, която предвижда партньорски инициативи на две общини от Родопския регион: Смолян и Златоград е формирана в резултат на 5 структурирани дискуссионни сесии и работни срещи с участието на над 70 експерти, представители на образователната, културната и научната общност, бизнеса, гражданските организации и местната власт. Тя е обсъждана и разработена в съответствие със стратегически национални и регионални планови инструменти за същия период. В документа се отразява разбирането на участниците във Форум процеса за необходимостта от полагането на съвместни усилия за решаване на регионално значими въпроси в областта на КИН.

Ползи от практиката

С приемането на стратегическия документ за обща политика в областта на КИН участниците във форума (заинтересованите страни) декларират своята готовност за обединени усилия, ангажираност, последователност и постоянство, с цел използване на този ресурс за подобряване социално-икономическото развитие и утвърждаване атрактивността на региона.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество

Бъдещите стъпки и механизма за реализация на общата политика са:

- Интеграция с общинските планове за развитие – компонент за КИН, с включване на проектните идеи разработени по време на Форум сесиите;
- Атестиране на нереализирани проектни идеи за последващо изпълнение с друго финансиране;
- Приемане от общинските съвети.

Поуки

В хода на обществените дискусии бе постигнато съгласие, че интересната история и богатата култура, прекрасната природа, комбинирана с мозайка от традиции, обичаи, местна кухня и гостоприемство, са предпоставка за обществено-икономически просперитет на региона. Реализирането на обща политика в областта на КИН изисква общи действия, усилия, ресурси, експертност и партньорство.

За допълнителна информация:

Илия Годав

Директор на дирекция „Програми и международно сътрудничество”

Община Смолян

Тел.: 0302/62357

igodev@abv.bg

Учредяване на Местна инициативна група за прилагане на подхода ЛИДЕР, обхващаща територията на три родопски общини – Баните, Лъки и Чепеларе

Описание на проблема

Общини Баните, Лъки и Чепеларе са самоуправляващи се административно-териториални единици – от област Смолян (Баните и Чепеларе) и Лъки – от област с административен център гр. Пловдив. На територията на МИГ към 31.12.2009 г. живеят общо 16 404 жители (3387 жители на Община Лъки, 4972 жители на Община Баните и 8045 жители на Община Чепеларе). Площта на територията, обхваната от МИГ, е 970.1 км², разпределена относително равностойно между трите съставни общини. Относително голямата територия и нейният изключително планински характер предопределят и ниска гъстота на населението, която за ареала на МИГ е 16,9 ч/км² или повече от четири пъти по-ниска от стойностите за страната (68,7) и два пъти по-ниска (39,9) от област Смолян. Територията, обхваната от МИГ, е планинска, слабо развита, типично селска. Необходимостта от сдружаване е предизвикана от наличието на много общи и хронични проблеми, съпътстващи развитието на територията, чието разрешаване е лимитирано от ниския потенциал на всяка една община поотделно да разработи, финансира и да реализира успешно местна политика за развитие с участието на социално-икономическите партньори на територията.

Възможност (макар и ограничена) за разработване и финансиране на местна политика за развитие осигурява Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) в рамките на нейната четвърта ос ЛИДЕР. Условието на мярката, по която може да се реализира финансирането, изискват потенциалната МИГ да обхваща територия с население не по-малко от 10 хиляди души – условие, което не се покрива от която и да е от трите общини поотделно. Сътрудничеството между трите общини и представителите на гражданския и стопанския сектор е формализирано с учредяването и регистрирането на Сдружение с нестопанска цел по Закона за юридическите лица с нестопанска цел Местна инициативна група (МИГ) „Преспа”.

Описание на практиката

Сдружение с нестопанска цел в обществена полза МИГ „Преспа” е учредено и регистрирано през 2007 година, след успешна реализация на проект между трите общини и Фондацията за реформа в местното самоуправление за формиране на местна

инициативна група и разработване на стратегия за местно развитие. Учредяването на сдружението е предшествано от шестмесечен интензивен работен процес в който са въвлечени над 130 представители на всички сектори. Учредители на сдружението стават над 50 физически и юридически лица (в т.ч. и трите общини), обединени от общия интерес за оживяване на територията. Оборудвани са работни места на сдружението в с. Баните и гр. Лъки. Местната инициативна група активно участва в процеса на изпълнение на дейностите по проект „Придобиване на умения и постигане на обществена активност на територията на общините Баните, Лъки и Чепеларе за потенциални местни инициативни групи в селските райони”.

В рамките на сътрудничеството е разработена и приета с приноса и участието на широк кръг от заинтересовани страни на територията Стратегия за местно развитие (СМР). Също така е осигурено:

- Придобиване на умения на ключови представители на територията и екипа на МИГ и проекта в областта на стратегическото планиране, управление на НПО, управление на грантови схеми, работа в екип и др. В този процес са въвлечени представители на различни сектори от трите общини;
- Окуражаване на по-активното участие на населението в процесите на местно развитие, чрез участие в различни работни срещи, фокусни групи и други публични прояви;
- Осигуряване на публичност и информираност на местната общност за повишаване техния интерес към възможностите на СМР и ПРСР.

Основни фактори за успех на междуобщинското сътрудничество

Осъзнатото разбиране за необходимостта от обединяване на усилията на трите общини от страна на общинските им ръководства. Широката подкрепа от страна на гражданските организации и представители на бизнеса в процеса на разработване на плановия документ и участието в различните форми за повишаване на знания и умения.

Ползи от междуобщинското сътрудничество

Осигурената възможност за достъп до средствата от фондовете на ЕС за финансиране на местна политика за развитие.

Бъдещо развитие на междуобщинското сътрудничество

Сътрудничеството предстои да се развива в процеса на изпълнение на стратегията за развитие и финансиране на проекти с междуобщинско значение.

Поуки

Наличието на явни ползи от сътрудничеството е в основата на мотивацията за сдружаването както между местните власти, така и на останалите сектори от трите общини. Много важно за успеха на партньорството е наличието на разбиране и добри взаимоотношения между органите на местната власт, както и липсата на исторически вражди между отделните териториални единици.

За допълнителна информация:

гр. Чепеларе, ул. “Полк. Дичо Петров” № 1

Надежда Христова

Директор на дирекция

Община Чепеларе

ТАБЛИЦА 1 ХАРАКТЕРИСТИКА НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО (МОС) В НЯКОИ ОТ СТРАНИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС

Държава, форма на управление ¹⁴	Брой общини	Общини с под 5000 души (%)	Форма на МОС	Брой МОС	Задължително/доброволно	Типични предоставяни услуги	Финансиране
Австрия, Ф	2 357	90,8%	Сдружение на общини (Gemeindeverband)	1 413	Задължително за делегирани дейности	Образование, околна среда	
Белгия, Ф	589	14,4%	Междубщински компании (intercommunales)	225	Доброволно	Комунални услуги	
Чехия, У	6 249	95,7%	Договорно обвързана асоциация	784	Доброволно	Водоснабдяване, жилищни услуги, транспорт	
Финландия, У	416	53,6%	Съвместен общински орган със специална цел	230	И двете	Образование, здравеопазване, соц. услуги, околна среда	
Франция, У	36 683	94,8%	Междубщински обединения (communautes)	13 500	Доброволно	Комунални услуги, транспорт	Данъчни правомощия
Германия, Ф	12 340	76,6%	Общински обединения (zweckverbände), общински асоциации	Няма данни	И двете	Комунални и административни услуги	

¹⁴ Федерално – Ф, унитарно - У

Държава, форма на управление	Брой общини	Общини с под 5000 души (%)	Форма на МОС	Брой МОС	Задължително/ доброволно	Типични предоставяни услуги	Финансиране
Гърция, У	1 034	53%	Междубщински структури	300	Доброволно	Водоснабдяване, управление на отпадъците; планиране	
Унгария, У	3 175	90,8%	Микро- регионални общински асоциации, извършващи широк спектър от дейности	2 590	Доброволно	Широк спектър от услуги; местно развитие	Грантове
Ирландия, У	114	36,8%	Делегиране; съвместни комитети	Няма данни	И двете	Жилищни услуги, пътища, борба с пожарите	
Италия, У	8 101	71,1%	Съвети (планински общини); споразумения (convention)	278; 356	Доброволно	Местно развитие, административна координация	
Люксембург, У	116	81%	Междубщински обединения	72	Доброволно	Образование и комунални услуги	
Холандия, У	443	2,5%	Междубщинска структура; съвместни органи; градски структури	7 градски структури	Сдруженията между градовете са задължителни	Комунални услуги, туризъм, управление на собствеността	
Полша, У	2 478	24,8%	Обединения (zwiazek);	280 обединения	Доброволно	Комунални услуги, опазване	Членски внос, грантове

			споразумения, асоциации			на околната среда	
Португалия, У	308	20,5%	Междубщинск и общности (comunidades intermunicipais); метрополитни области	32; 17	Доброволно	Широк спектър от местни услуги	Субсидии за метрополотни те области
Румъния, У	3 173	35,1%	Асоциации за развитие; публични органи за МОС, метрополитни области	130; 148; 7	Доброволно	Комунални услуги, изпълнение на проекти	
Словакия, У	2 891	96,1%	Съвместен общински офис; споразумения; отделно юридическо лице	204 съвместни общински офиси	Доброволно	Комунални и административн и услуги, опазване на околната среда	
Испания, У	8 111	84,8%	Метрополитни области; надобщински органи (comarcas); обединения	4; 81; около 1000	Доброволно	Комунални услуги, делегиран дейности	
Швеция, У	290	4,5%	Договори, комитети, федерации	50 комитета, 90 федерации	Доброволно	Комунални услуги, образование, здравеопазване	

Източник: Enabling regulatory environment for domestic inter-municipal cooperation in Turkey, Gábor Péteri – Fikret Sevinç, September 2010