

ТРАНСФЕРЪТ НА ПОЛИТИКИ НА ЕС В БЪЛГАРИЯ КАТО ФАКТОР ЗА СДРУЖАВАНЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

Елена Калфова

Резюме

Местното самоуправление в България, както и в Европа, е изправено пред необходимостта да търси нови варианти за повишаване на ефективността и ефикасността на управлението и предоставяните публични услуги. Това е резултат от постоянната концентрация на населението в големите градски центрове, от изменението на обхвата на икономическата и/или политическа дейност, която се разширява и/или измества в сравнение с традиционния обхват на управление на институциите на всички управленски нива. Тези процеси поставят пред общините множество предизвикателства, включително необходимостта на управляват публични сфери с обхват по същество надхвърлящ местните проблеми и необходимостта да предоставят ефективно и ефикасно публични услуги в тези сфери. Възможен вариант за преодоляването на подобни проблеми е по-високата хоризонтална интеграция на управлението на местно ниво. Тя изисква създаването на система за координация и сътрудничество между отделните участници в управленския процес на съответното ниво на управление. За местно ниво на управление това означава да съществуват системи за координация на дейностите между общините, и/или система за сътрудничество, и/или сдружаване на местните власти, както и с останалите участници в управлението и процесите по изработване и провеждане на публични политики на местно ниво, включително и с представители на централната власт. Въпреки очевидните си предимства междуобщинското сътрудничество крие и някои рискове, основен от които е създаването и/или увеличаването на демократичния дефицит в управлението. В българската административна и управленска традиция специфичната форма на междуобщинско сътрудничество за предоставяне на публични услуги е непозната да 2010г. практика. Целта на настоящия анализ е да се направи оценка на трансфера на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини. Да се анализира дали и доколко съществуващите форми за сдружаване на общините ограничава правото им на местно самоуправление.

THE TRANSFER OF EU POLICIES IN BULGARIA AS A FACTOR FOR THE INTER-MUNICIPALITY COOPERATION IN BULGARIA

Elena Kalfova

Abstract

Local self-government in Bulgaria, as well as in Europe, faces the need to look for new options to increase the efficiency and effectiveness of governance and public services. This is a result of the constant concentration of the population in large urban centres, of changes in the scope of economic and/or political activities that expand and/or shifted compared to the traditional range of government institutions at all government levels. These processes give the municipalities a number of challenges, including the need to manage public spheres range essentially beyond local issues and the need to provide effective and efficient

public services in these areas. Option for overcoming such problems is the greater horizontal integration of governance at local level. Horizontal integration of governance is a form of rationalization of public governance. It requires a system of coordination and cooperation between different actors in the governance process at the appropriate level of governance. For local government this means there are systems for coordination of activities between municipalities and/or system of cooperation and/or association of local authorities as well as with other participants in the processes of elaboration and implementation of public policies on local level, including representatives of the central government. Despite the obvious advantages inter-municipality cooperation lays some risks, the main of which is the creation and/or increases the democratic deficit in governance. In the Bulgarian administrative and governmental tradition, the specific form of inter-municipal cooperation for the provision of public services is unknown to 2010 practice. The objective of this analysis was to evaluate the transfer of EU policies in Bulgaria as a factor for the inter-municipality cooperation in Bulgaria and to what extent this is a factor for restrict of local self-government.

Въведение

Местното самоуправление в България, както и в Европа, е изправено пред необходимостта да търси нови варианти за повишаване на ефективността и ефикасността на управлението и предоставяните публични услуги. Това е резултат от постоянната концентрация на населението в големите градски центрове, от изменението на обхвата на икономическата и/или политическа дейност, която се разширява и/или измества в сравнение с традиционния обхват на управление на институциите на всички управленски нива. Тези процеси поставят пред общините множество предизвикателства, включително необходимостта на управляват публични сфери с обхват по същество надхвърлящ местните проблеми и необходимостта да предоставят ефективно и ефикасно публични услуги в тези сфери. Възможен вариант за преодоляването на подобни проблеми е по-високата хоризонтална интеграция на управлението на местно ниво. Тя изисква създаването на система за координация и сътрудничество между отделните участници в управленския процес на съответното ниво на управление. За местно ниво на управление това означава да съществуват системи за координация на дейностите между общините, и/или система за сътрудничество, и/или сдружаване на местните власти, както и с останалите участници в управлението и процесите по изработване и провеждане на публични политики на местно ниво, включително и с представители на централната власт. Тези процеси поставят местните власти в непрекъснато променяща се социална, икономическа, политическа и институционална среда, която поставя пред тях редица предизвикателства независимо от техните „ниво, обхват, степен на самостоятелност и позиция в националните управленски и административни системи“ (Hulst, R., and A. Van Montfort, 2007, стр. 3).

По-голямата местна автономия неизбежно върви ръка за ръка с увеличаването на задачите на местните власти, чието постигане или не пряко влияе върху тяхната легитимност (Scharpf 1999, Kuhlmann 2008). Определени промени в административно териториалното устройство могат да повлияят и върху степента на самостоятелност на местните власти и тяхната демократичност. Нарастващото значение на регионалното и местното ниво при изработването на политики, заедно с увеличаващата се технологична сложност на интервенциите на местно и регионално ниво изискват и увеличен финансов ресурс. Общините все по-трудно успяват да посрещнат изискванията за качество на публичните услуги, за въвеждането на високи технологични стандарти при публичните услуги (например водоснабдяване и канализация, управление на отпадъците, организация на градския транспорт и т.н.). В допълнение, те често имат ограничени правомощия по налагане на данъци. Това затруднява местните власти, особено малките общини, които страдат от постоянен недостиг на финансови ресурси и значително ограничава възможностите им ефективно да предоставят публични услуги и участието им при разработването на публични политики (Citroni, G., A., Lippi and S., Profeti, 2012, стр. 209-

210). Паралелно с това, за цяла Европа е характерен процеса по обезлюдяване на малките население места и концентрация на населението в големите градове. Намалването на населението не дава възможност на малките общини да осигурят достатъчно ресурс за осъществяване на своите отговорности дори и когато имат по-широки данъчни правомощия. Икономическата интеграция в рамките на ЕС, единният пазар и единната валута създават много по-конкурентна среда и увеличават значително финансовия и конкурентен натиск върху местните власти.

Процесите на регионализация и възприемането на многостепенното управление, като сравнително постоянна тенденция в управлението на държавите от ЕС в последните 50 години също поставят нови изисквания към местните власти. Европейските институции възприемат принципите на партньорството, солидарността и субсидиарността като основни при провеждането на общностните политики (Hooghe, L., G. Marks, 2003, стр. 235-236). Те изискват активното включване на местните и регионалните власти при осъществяването на общоевропейските политики. Този начин на осъществяване на общностните политики изисква от местните власти да развият капацитет за участие в тях, без които реализирането на по-голямата част от европейските политики и програми е невъзможно.

Четири са основните възможни стратегии за справяне с недостига на административен, управленски и финансов капацитет на местно ниво за предоставяне на публични услуги и осъществяване на публични политики – окрупняване на местните власти (административно-териториална реформа), преразпределение на правомощия между нивата на управление (евентуално въвеждане на второ ниво на самоуправление), включването на частни организации при предоставянето на публични услуги и междуобщинското сътрудничество. Тези стратегически подходи не са взаимноизключващи се, а по-скоро се допълват. Най-често се прилагат паралелно (Hulst, R., and A. Van Montfort, 2007, стр. 4-8). Възприемането на който и да е от тези подходи поставя едновременно въпросите за запазване и гарантиране на демократичността и легитимността на местната власт и едновременно с това за постигането на ефикасност и ефективност на местните политики, предоставянето на публични услуги на местно ниво.

Вертикалните системи на управление често се възприемат като неефективни поради необходимостта от сложни системи за хоризонтална интеграция и координация на управлението, за разпределяне на правомощията между нивата на управление и значителната си фрагментация. В такива случаи обикновено се възприемат реформи за окрупняване на местните власти – доброволни или задължителни. Основната цел на тези програми е постигане на икономии от мащаба при предоставянето на публични услуги, осигуряването на достатъчно собствени финансови ресурси и управленски и административен капацитет, осигуряването на хоризонтална интеграция. В допълнение това е възможност за изнасяне на публичните услуги от местно на регионално ниво. От друга страна, се смята, че подобни стратегии водят до загуба на представителност, прозрачност, отчетност и легитимност на местното самоуправление. (Santiago Lago-Peñas, Jorge Martinez-Vazquez, 2013, стр. 3-5) „Отдалечаването“ на управлението от гражданите чрез изнасянето му на по-високо ниво, независимо дали чрез окрупняване или сдружаване на местните власти или прехвърлянето на регионално ниво, намалява възможностите за пряко участие на гражданите и граждански контрол върху управлението. Поемането на публични услуги от сдружения на общините прехвърля отговорността на неподставителни институции, това е възможно да направи управлението непрозрачно и в известна степен да ограничи представителността и демократичността.

Възприемането на управленски практики извън традициите на съответната държава е един от основните начини за иновиране на управлението. От друга страна, носи и риска за нарушаване на баланса в междуинституционалните отношения и между нивата на управление. В опитите да се постигне ефективност и ефикасност на управлението е

възможно да се ограничи правото на местните власти да се самоуправляват, да се ограничат възможностите на гражданите да участват и контролират местното управление. В този ред на мисли целта на настоящата статия е да се направи анализ на трансфера на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини. Да се анализира дали и доколко съществуващите форми за сдружаване на общините ограничават правото им на местно самоуправление, да се изследва дали в търсене на ефективност и определени резултати от публичното управление не оставаме в страни ценностните на неговата демократичността.

1. Между общинско сътрудничество определение и рамка на анализ

Оценката на степента на самостоятелност на общините, на демократичността и ефективност на управлението е изключително сериозно предизвикателство. Липсата на общ модел на местно самоуправление затруднява анализа на институционалната система и моделите на разпределение на правомощията. Наличието на значителни различия в обхвата и сферите на компетентност на местните власти води до провеждането на много различни по тип и обхват местни политики. Въпреки това могат да бъдат изведени няколко общи критерии за демократичност и ефективност на местното самоуправление. Те включват разделение на властите, осигуряване на законова гаранция и възможност за политическо участие на гражданите, осигуряване и стимулиране на възможността гражданите на влияят при изработването на политиките и да развиват компетенциите си да участват в управлението, гарантиране на възможност за местен избор в управлението и местните политики, гарантиране на наличието на достатъчно собствени ресурси на местните власти, които да осигуряват изпълнението на техните правомощия, ефективност на действията на местната власт и ефективно предоставяне на местни услуги (Стефанова, М., стр.32-35 [Stefanova, M., p. 32-35]).

Реформите в моделите за предоставяне на услуги на местно ниво се правят с цел повишаване на ефективността и ефикасността на управлението. Реформите стартирали с тази цел, обаче могат да повлияят значително на управленската система, включително и да доведат до административно-териториални реформи. Поради тези причини анализът на възприемането на регионалните сдружения на общините за предоставяне на публични услуги в България се прави именно през призмата на гарантирането на демократичността и самостоятелността на местната власт. Този анализ поставя и въпроса за възможностите за едновременното гарантиране на висока степен на самостоятелност на местните власти, на максимално широко участие на гражданите в управлението и ефективност на местните политики.

Следвайки основните критерии за демократичност и ефективност на местното самоуправление, анализът включва следните елементи. Първо, анализ на институционалната и административна система на държавата, като се включва и оценка на системата за разпределение на правомощията между нивата на управление, обхвата на компетенциите на местните власти и тяхната степен на самостоятелност. Също така от съществено значение са и нормите, ценностите и неформалните правила и традиции които оказват съществено влияние върху между институционалните отношения и взаимодействия. Разбира се необходимо е и да се разгледа европейския контекст и начините, по които системата на управление и изработване на политики в ЕС влияе на местните власти. Прави се преглед на нормативната уредба, регулираща сътрудничеството между общините. Нормативната уредба може да улеснява или затруднява междуобщинското сътрудничество. Отношението на националното ниво на управление, евентуално и на регионалното, към междуобщинското сътрудничество е ключово за неговата реализация. Възможно е националното ниво да създава стимули за сътрудничество между общините както и да ги ограничава. След анализа на институционалната рамка се прави и анализ на

организационния дизайн на междуобщинското сътрудничество. Той включва степента на организационна интеграция, начинът на създаване на сътрудничеството (доброволно или задължително), организацията на политическото представителство (Hulst, R., A. Van Montfort, 2007, стр. 12-16). Концепциите за гъвкаво управление базирано на мрежи на политиката и за многостепенното управление се прилагат/възприемат все по широко в сравнение са класическото разбиране за йерархичната, базирана на територията управленска структура (Hooghe and Marks, 2003; Pierre, 2000; Rhodes, 1996). В тази рамка междуобщинските сдружения и сътрудничества са все по-широко застъпени и функционират извън традиционната рамка на управлението. В допълнение, възприемайки и на тези концепции, приемаме междуобщинското сътрудничество като модел на институционално колективно действие представляващо решението на местните власти да си сътрудничат по-скоро като рационален избор (Rayle, L., C. Zegras, 2013, стр. 873).

Междуобщинското сътрудничество е взаимодействие между местните власти, което има една или множество цели. Основните му характеристики са следните: форма на институционализирано или договорно взаимодействие между общите (която може да включва и други публични или частни институции или организации), имаща обща/и цели, която не води до създаването на нова напълно самостоятелна институции и/или организация (Hulst, R., A. Van Montfort, 2007, стр. 10). Междуобщинското сътрудничество е основната форма на хоризонтална интеграция на управлението на местно и регионално ниво. При осъществяването на подобно сътрудничество местните власти солидарно осигуряват необходимите ресурсите за постигането на целите и солидарно ползват резултатите от постигането им. Междуобщинското сътрудничество може да гарантира изпълнението на правомощията на общините във всички сфери, да осигури капацитет на местните власти 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 (Jackson, ed., 2010, стр.5-9). Междуобщинското сътрудничество подобрява и координацията при управлението на регионално ниво В САЩ то по-често е доброволно в сравнение с формите в Европа, които са по-формализирани (Agranoff, McGuire 2003, стр.10-13). В общия случай то се възприема като политически по-приемливата алтернатива в сравнение със сливането на общини. Именно по тази причина често попада във фокуса на интереса при провеждането на реформи на местното самоуправление. Въвеждането на междуобщинското сътрудничество за предоставяне на публични услуги е съществена реформа в сферата на местното и регионалното управление. Резултатите от нея често значително надхвърлят целта за подобряване на ефективността и ефикасността на управлението. Тя касае и процеси на промяна на институционалната структура и административно-териториалната организация на държавите.

2. Причини за прилагане междуобщинското сътрудничество, възможни типологии и рискове.

Съществуващата институционална система и традициите при между институционалните отношения и взаимодействия са основните фактори за възприемането или не на практиката на междуобщинско сътрудничество.. Институционалните системи даващи по-широки правомощия на общините обикновено дават и по-голяма възможност за сътрудничество между тях. Наличието на подкрепа или съпротива от по-горните нива на управление е ключово за успеха или неуспеха на междуобщинските сътрудничества (Hulst, R., A. Van Montfort, 2007, стр.15). Случаят на България се доближава до тази рамка. Българските общини имат широкообхватни правомощия и съответно правото да членуват и създават всякакви по тип сдружения и сътрудничества. В определени случаи централната власт създава и стимули за участието на общините в междуобщински сътрудничества.

Фискалните фактори са в основата на въвеждането на междуобщинското сътрудничество. При твърде малката територия и население на общините много е висока вероятността съответната община да разполага с изключително ограничени собствени ресурси, което затруднява изпълнението на правомощията и отговорностите на местните власти. В тези случаи местните власти си сътрудничат в техен общ интерес и това подпомага осигуряването на достатъчно фискални ресурси за предоставянето на публични услуги. Очаква се по-богатите общини да избягват да си сътрудничат с по-бедните, защото са способни и самостоятелно да продължат да финансират дейностите и публичните услуги, докато по-бедните общини биха били по-склонни да се включват в между общински сътрудничества (Germà B., X. Fageda, M. Mur, 2013, стр.440). Възприемането на концепцията за икономия от мащаба – предоставянето на публични услуги в по-голям мащаб е по-ефективно, е водеща причина за създаването на междуобщински сътрудничества. Увеличената мобилност на населението е възможно да понижи ефективността на предоставянето на публични услуги на местно ниво. Тогава когато административните граници на местните власти не съвпадат с обхвата на ползване на публичната услуга то тя се финансира от една местна власт, а се ползва от гражданите и на съседните общини. Тези процеси налагат местните власти да предоставят услуги с регионален обхват. Това е много трудно при фрагментация на местното ниво на управление поради недостиг на ресурси и затруднена координация между общините (Germà, B., Mildred E. Warner, 2013, стр. 5-6). Политиките, административните и управленските практики на ЕС, изискванията за качество на определени публични услуги също са сериозен фактор, стимулиращ междуобщинското сътрудничество.

Междуобщинските сътрудничества се типологизират по няколко основни критерия – по тип на участниците - общински сътрудничества изцяло на местно ниво, т.е. включват само общини и такива, които включват общини и представители на други публични институции; по обхвата на целите си се разделят на такива с една цел (например, целта е предоставяне на една публична услуга) и многоцелеви (Hulst, R., Van Montfort, 2007, стр. 11-12). Освен това те се типологизират по степента на институционализация - неинституционализирани сътрудничества, слабо формализирани сътрудничества и интегрирани териториални сътрудничества (Jackson, ed., 2010, стр. 12-14). Не институционалните сътрудничества са тези при които не се създава договорна или институционална рамка, слабо формализираните сътрудничества се основават на договори, които имат само една цел и в общия случай се прекратяват с постигането на целта, за която са създадени, **интегрираните териториални сътрудничества имат правомощия в повече от една сфера на публичното управление и понякога представляват интересите на членуващите общини пред другите участници в управленския процес.** (Jackson, ed., 2010, стр. 14-16).

Междуобщинските сътрудничества се типологизират и по степента на свобода на общините да се включват или не в подобни сътрудничества. Сътрудничеството между общините може да бъде доброволно и задължително. Задължително сътрудничество имаме тогава когато инициативата за създаване на подобно идва от централната власт. В тези случаи функционирането на междуобщинските сътрудничества се регламентира със специално законодателство, като те отговарят за предоставянето на публични услуги. Този модел на сътрудничество съществува във Франция, Германия, Австрия, Испания, Норвегия, Португалия, Швейцария, Швеция, Словакия, Унгария, Чехия, Люксембург. Доброволните сътрудничества са всички случаи, при които общините решат напълно самостоятелно дали и за какви цели да си сътрудничат. Тези сдружения съществуват във всички европейски страни (ФРМС 2010, стр. 19-38 [FRMS 2010, p. 19-38]).

Сътрудничеството между общините в различните му форми и степени на институционализация има своите позитиви и негативи. То би трябвало да се разглежда като

възможна форма на рационализация на публичното управление, а не като панацея на всички проблеми на местното самоуправление.

Позитивните ефекти от междуобщинското сътрудничество са свързани с подобряване на възможностите за включване на различни представителни на местната общност в управлението (неправителствени организации, социални партньори, културни и спортни клубове и др.), с насърчаването на кооперативната политическа култура и обмена на добри управленски практики между общините-партньори, с развитието на социалния капитал в съответната местна общност. То дава възможност на местните власти да предоставят по-високо качествени публични услуги при по-висока степен на ефективност и ефикасност. Сътрудничеството между общините едновременно изгражда капацитет за и насърчава публично-частните партньорства и трансграничното сътрудничество между местните власти.

Рисковете от прилагането на междуобщинското сътрудничество са свързани най-вече с т.нар. демократичен дефицит. Той се дължи на факта, че тези, които управляват сътрудничеството, не са избрани представители на властта, а назначени. Следователно политическата отговорност за взетите решения и предприетите действия на междуобщинското звено е сведена до минимум (Hulst, R., Van Montfort, 2007, стр. 9).

3. Българска практика. Местните власти в институционалната система на България

В повечето европейски страни, включително в държавите от Централна и Източна Европа, местното самоуправление е гарантирано в Конституцията на съответната държава. Специфичното за България е, че освен наличието на конституционна гаранция за съществуването на местното самоуправление, в конституцията се въвежда и правото за териториално самоопределение на гражданите. Територията на дадена община може да бъде променяна само след допитване до населението ѝ (Конституция на РБ, чл.136, ал.2 [Konstituciya na RB, chl. 136, al.2]). Тази постановка изключва възможността да се предприеме стратегия за окрупняване на общините от централното управление. Познатите модели от други европейски държави за провеждането на административно-териториални реформи чрез изменения в законодателството и сливане на общини са на практика неприложими в България. Това дава на българските общини изключително висока степен на гарантиране на тяхното право на самоуправление.

България възприема класическа форма на административна регионализация - регионално ниво функционират деконцентрирана структури на централната власт – областите. Областният управител отговаря за провеждането на държавната политика, за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол (Конституция на РБ, чл.143, ал.3 [Konstituciya na RB, chl. 143, al.3]). Така зададената рамка дава изключително ограничени правомощията на областните управители. Това ограничава възможността част от функциите на общините да бъдат поети от областните управи. Това изключва още една от теоретично възможните стратегии за реформи при невъзможност на местните власти да предоставят качествено определени публични услуги – прехвърлянето на отговорности на регионалното ниво на управление.

4. Правомощия и ресурси.

Общината е институция с обща компетентност, „което ѝ дава право да действа от името и за благото на местната общност по свое собствено усмотрение. Разрешени са ѝ всички дейности, които не са изрично забранени със закон” (Стефанова, 2003, стр. 41 [Stefanova, 2003, p. 41]). Следователно общината е отговорна за решаването на всички проблеми от местно значение. Общините в България имат и данъчни правомощия от 2007г. Всички общини в България имат еднакъв обем от компетенции в еднакъв набор от сфери независимо от тяхната големина. Възприемането на такава концепция за ролята на

общината води до наличието на управленски правомощия на местните власти в почти всички сфери на публичното управление. Такова широко дефиниране на правомощията има предимства и недостатъци. От една страна то дава възможност на общините да провеждат собствени публични политики със значим обхват. От друга страна, централната власт все още има съществен дял в управлението на по-голямата част от публичните сектори. Единствено събирането и депонирането на битови отпадъци, почистване на улици, детски ясли, детски градини и социални домове, местната пътна мрежа и градският транспорт са предоставени изцяло във властта на общинските органи. В останалите сфери компетенциите се споделят между националното и местното ниво, като се запазва значително централизиран модел на управление. В сферата на компетентност на местното самоуправление влизат и сфери, чието управление изисква наличието на значителен административен капацитет, финансови и човешки ресурси. Въпреки това системата на общинските приходи има характеристики, типични за силно централизирана държава, в която местните власти имат второстепенно значение в публичния сектор и са с ограничена финансова самостоятелност. Например, делът на собствените приходи на общините в общинския бюджет за България е средно 15% при средна стойност за ЕС – 40%. Делът на местните данъци от всички данъци е 4% при средно за ЕС – 25%. Делът на местните данъци в БВП е 0.9%, при средно за ЕС – 6.6%¹. Така дефинираните ограничени данъчни приходи на общините в никакъв случай не са съобразени с обема отговорности възложени на местните власти. Доставка на публични услуги остава регулирана на централно ниво, като регулациите са прекомерни и донякъде ограничават правата на общините. На централно ниво се регулират вида и начина на предоставяне на значителна част от публичните услуги, като често не се преотстъпват достатъчно приходи на общините. Това затруднява предлагането на качествени публични услуги на местно ниво.

Влиянието на големината на местните власти върху качеството на управлението е въпрос, който се дискутира в политологическата наука от столетия. Два са основните аспекти на анализ. Първо, местните власти трябва да имат капацитета да осигуряват необходимите публични услуги. Второ, местните общности трябва да бъдат достатъчно малки, за да стимулират, т.нар. отговорно гражданство - гражданите трябва да са в състояние и да имат компетенциите да участват в управлението и да влияят/оценяват работата на местните власти. Обикновено се търси този големина на местните власти, която е оптимална за постигането на двойните цели на ефективното гражданско участие и осигуряването на системен управленски капацитет. С други думи, търси се отговор на въпроса, коя е тази големина на местните власти, която гарантира демократичност на управлението, ефективно гражданско участие и ефективно решаване на местните проблеми (Bas Denters, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose 2014, стр. 6-11)

В България има 265 общини със средно население от почти 28 000 души². На пръв поглед този размер изглежда значителен, но различията в големината на отделните общини са много големи. В страната има сериозна демографска криза – отрицателен прираст и застаряване на населението, от една страна и обезлюдяване на множество региони от друга. На практика само Столицата има положителен прираст на населението, от следващите три най-големи общини Пловдив – запазва населението си, а Варна и Бургас регистрират минимален прираст от около 6%. Всички останали 262 общини регистрират постоянен спад на броя на жителите си³.

Българското законодателство определя границата от 6000 души като минимално изискуемо население за създаване на нова община, т.е. това се приема като минимална

¹ 2015 данни на Министерство на финансите.

² Изчисления на автора спрямо данните на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г.

³ Данни на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г.

гаранция за жизнеспособност на общините (Закон за административно-териториалното деление на Република България, 1998, чл.8, пр.1). През 1995г. общините с население под 6000 души са 23, през 2000 г. – 36, през 2011 г. – 60, а през 2015 г. – вече са 66 на брой, т.е. над 25% от общините в България остават с население под 6000 души. Още 60 общини са с население между 6000 и 10000 души¹. Продължаващото увеличаване на броя на общините под 6000 жители е сериозен проблем. Такава големина на общините ограничава възможностите им да набират достатъчно ресурси за изпълнението на правомощията и задълженията си. На този етап не се регистрират положителни тенденции в демографската ситуация в България, следователно можем да очакваме броят на малките общини да продължи да нараства.

Обобщавайки анализа на институционалната и административна система в България можем да заключим, че местните власти имат широки правомощия в множество сфери на публичното управление. Техният статут е гарантиран на възможно най-високо ниво в конституцията включително и чрез въвежданото на право на териториална самоопределение на гражданите в конституцията и РБ. Въпреки това нивото на финансова децентрализация в страната е много под средното за ЕС. В допълнение сериозните процеси по обезлюдяване и застаряване на населението поставят над 25% от общините във фактическа невъзможност да осигурят достатъчно административен капацитет, квалифицирани човешки ресурси и финансови ресурси, за изпълнението правомощията си и за ефективното и ефикасното предоставяне на качествени публични услуги на своите граждани. Това състояние на местното самоуправление и възприемането на административната регионализация извежда сдружаването на общините за предоставяне на публични услуги като основна алтернатива. Практиката по неговото въвеждане далеч не е толкова непротиворечива.

5. Междубщинското сътрудничество за предоставяне на публични услуги в България – новата практика

Правото на сдружаване и сътрудничество на общините в България е гарантирано в Конституцията на Република България (чл.137) и Законът за местно самоуправление и местна администрация (чл.9, чл.59, чл.60), както и от Европейската харта за местно самоуправление (чл.10.). В България неформални сътрудничества са разпространена практика. Съществуват и сдружения на общините с различен обхват и цел от средата на 90-те години на 20-ти век – Националното сдружение на общините, професионално ориентирани сдружения на общинските служители, регионални сдружения и др. Общините не прилагат никакви форми на сдружаване и сътрудничество за предоставяне на публични услуги да въвеждането на задължителното сдружаване за управление на отпадъците и водите. Задължителни сътрудничества се въвеждат със Закона за управление на отпадъците – 2003г. и Закона за водите – 2000г. Те имат за цел предоставянето на публични услуги в съответните сфери. Това е непозната практика в българската административна и управленска традиция.

Управлението на отпадъците е изцяло в компетенциите на местните власти. Секторът страда от сериозни проблеми в началото на 21-ви век – значителен брой нерегламентирани сметища, липса на съоръжения за депониране на отпадъци, отговарящи на националните и европейските стандарти в значителен дял от общините. България поема ангажимент за създаването на 55 регионални депа за обезвреждане на битови отпадъци в изпълнение на Директива 1999/31/ЕС. В резултат – се прави опит управлението на отпадъците се прехвърля на регионално ниво чрез създаването на доброволни сдружения за управление на отпадъците. Централната власт създава и стимули за сдружаването на общините с цел

¹ Данни на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г.

управление на отпадъците – финансиране от Структурните фондове на ЕС. Те подпомагат дейности по изграждане на системи за управление на отпадъците, но само за сдружения на общини за изграждане на регионални системи. Въпреки така дефинираната възможност и недоброто състояние на сектора в множество общини, голяма част от местните власти в България отказват да се включат в подобни сдружения. Необходимостта да се изпълнят поетите ангажименти към ЕС води до промяна в Закона за управление на отпадъците през 2010г, с която създаването на регионални сдружения за управление на отпадъците става задължително за всички общини. В Националната програма за управление на отпадъците този подход директно е обоснован с европейските практики, които са доказали, че са „успешен модел на управление на отпадъците“. Така за първи път в българската практика се въвежда форма на задължително сътрудничество между общините за предоставяне на конкретна публична услуга. Въвеждането на задължително сътрудничество между общините за управление на отпадъците е изцяло резултат от общностните политики в сферата на екологията и възприемането на управленски и административни практики на ЕС.

Регионалното сдружение за управление на отпадъците има за цел да изпълнява ефективно задълженията по управление на отпадъците на общините-членки.. Регионалните сдружения за управление на отпадъците са юридически лица, принципите на тяхното управление са равнопоставеност на участниците при взаимен интерес, прозрачност и отговорност и спазване на йерархия на управление на отпадъците. Органите на управление са председател и общо събрание (Закон за управление на отпадъците, обн. ДВ бр. 86: 2003). Общото събрание се състои от кметовете на общините-членове на регионалното сдружение за управление на отпадъците и съответния областен управител или управители, но без право на глас. То избира председател на регионалното сдружение за управление на отпадъците – един от своите пълноправни членове. Всички управленски решения се взимат от общото събрание на регионалното сдружение за управление на отпадъците (Закон за управление на отпадъците, обн. ДВ бр. 86: 2003 [Zakon za upravlenie na otpadacite, obn. DV br. 86: 2003]). Този модел на управление запазва децентрализацията на управлението в сектора. Управлението на отпадъците все още е в компетенциите на местните власти, но чрез техни регионални сдружения за предоставяне на публични услуги. В този случай не се отчита значима централизация на ресурси и правомощия. Въпреки обективната необходимост от реформа, за да се предостави качествена публична услуга, въпреки създадените стимули от централната власт местните власти не се включват доброволно в регионални сдружения. Тази практика се въвежда само след като става законово регламентирано задължение на общините.

6. Регионални асоциации по ВиК – същия модел на реформа?

Управлението на водния сектор е споделена компетентност между местното и националното ниво в България. Правомощия и собственост се споделят между общините и централната власт. ВиК секторът в България е фрагментиран с неясна усложнена и неясна система на управление, остаряла инфраструктура и неефективна услуга. Например – в България средното ниво на загубите по ВиК мрежата е 60% в сравнение с 7% за Германия. В допълнение, имаме 63 ВиК оператори с различна големина и собственост – 14 са 100% държавна собственост, 15 смесена (51% държавна собственост и 49% общинска собственост), 23 са 100% общинска собственост, от които 1 е отдадено на концесия и 11 частни оператора обслужващи обекти частна собственост. Цените на ВиК услугите варират значително между различните населени места и различните оператори. Цената за водоснабдяване се движи между 0,26 лв. за община Брезник до 2,28 лв. за община Исперих. Цени под 1 лв. за водоснабдяване имаме за 15 ВиК оператори, които обслужват само една община – Кресна, Сапарева баня, Батак, Микрево, Ракитово, Брацигово, Антоново, Велинград, Сандански, Берковица, Дупница, Белово, Стрелча и Ботевград. Тарифите за

отвеждане на мръсната вода също варират значително – от 0,04 лв. в община Батак до 0,31 лв. в Пловдив¹.

Опитите за реформа в сектора са от 2000г. Настоящата концепция за реформа в сектора предвижда да се въведат 28 регионална асоциации по ВиК с обхват съвпадащ с този на областите. Планът е всяка една асоциация по ВиК да избира един единствен оператор – доставчик на услуги за своята територия. Асоциациите по ВиК са сдружения на общините с предоставяне на публична услуга, в които участва и централната власт. Няма право на други дейности. В тях членуват държавата и общините, включени в съответната обособена територия. Представителят на държавата в асоциацията е областният управител на съответната област, на чиято територия функционира асоциацията. Представителят на общината в асоциация по ВиК е кметът на общината, а при невъзможност той да участва общинският съвет определя друг представител. Органите на управление на асоциацията са: общо събрание, което се състои от представителите на държавата и общините и председател, който задължително е представителят на държавата. Всички правомощия по взимането на управленски решения са на общото събрание, е председателят има правомощия по тяхното изпълнение. Гласовете в общото събрание се разпределят по следния начин: държавата има 35 на сто от гласовете, а общините разпределят помежду си останалите 65 на сто от гласовете, пропорционално на броя на населението им. По същият модел се определят и вноските на отделните членове в бюджета на асоциацията. Асоциацията по ВиК отговаря за управлението, планирането и изграждането на ВиК системи и съоръжения - публична държавна и публична общинска собственост, и за избора и контрола върху ВиК оператора в съответната обособена територия. Асоциацията не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба.

Членуването на общините в асоциациите по ВиК не е абсолютно задължително. Общинските съвети са свободни да откажат членство на общината в подобна асоциация. В този случай както и при управлението на сметосъбирането централната власт предприема подход да стимулира участието на общините в подобни асоциации. Основният стимул (а в определен смисъл и ограничение) е отново финансирането от ЕС. Финансиране за изграждане и развитие на ВиК инфраструктурата за програмен период 2014-2020 година ще получат само асоциации по ВиК. Общините, които не са членове на подобни асоциации няма да получат европейско финансиране. Ограничението в случая идва от факта, че ако на територията на дадена област е създадена асоциация, но в нея не членуват всички общини, то тя също няма да получи финансиране от ЕС. От рационална гледна точка, европейското финансиране е изключително важно за общините поради изключително ограничените им собствени ресурси и огромните нужди от инвестиции в сектора. Въпреки това реформата във водния сектор се случва изключително трудно. Първите асоциации се регистрирани едва през 2010г. Към момента 15 общини в 7 области отказват да влязат в създадените асоциации по ВиК. Въпреки теоретичната постановка, че малките общини би трябвало да са по-склонни на сътрудничество, всички общини, които отказват да се включат във асоциациите по ВиК са малки или средни по големина. В опит да изведем основните причини за отказ от сдружаване на общините ще анализираме 3 случая. Подбрани са 3 общини от различни области, относително различни по големина, с различен брой населени места.

¹ Данни от ДКЕР – 2016г.

Случаят Кресна

Община Кресна, област Благоевград е с население от 5 441 души¹, има седем населени места, от които един град и шест села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. Настоящата цена за водоснабдяване е 0,49 лв. Това ниво на цената е се поддържа поради планинския релеф на общината, даващ възможност да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване. Качеството на услугите и състоянието на общинското ВиК дружество не са на високо ниво. Загубите по водопроводната мрежа са 67%. В средата на 2016г., председателят на общинското ВиК дружество официално, на заседание на общинския съвет, заявява, че дружеството самостоятелно може да подмени в следващата 1 година максимум 3 километра водопровод. Това са изключително ниски инвестиционни възможност с оглед на факта, е че само довеждащия водопровод е с дължина от 27км.

ВиК асоциация на територията на област Благоевград е създадена през 2015г. Община Кресна категорично отказва да се включи във асоциацията по ВиК. От самото начало на процеса в община Кресна има съпротива срещу инициативата, в началото на юли 2016г. общинският съвет на Кресна взема решение не се присъедини към асоциацията по ВиК – 8 гласа за, 4-ма въздържали се, 1 - против. Аргументите на общинските съветници в подкрепа на така взетото решение са свързани с опасения от централизация. Владимир Харизанов, общински съветник от БСП казва пред местни медии: "Не виждам смисъл да жертваме собствените си интереси заради други общини."; „Община Кресна би имала тежест 1.09% в управителното тяло на вероятната асоциация. Ще бъдем господин Никой"!"; "Цената не е всичко! На Запад има устойчив стремеж властта да бъде децентрализирана, тя да остане в правомощията на местното население, което най-обективно може да реши от какво има нужда. С отнемане на нашите пълномощия не сме съгласни." Изказват се и аргументи за социалната поносимост на реформата. Кметът на община Кресна твърди: „Не искам нашата община да е спирачката. Но трябва да се знае, че средната работна заплата е 450 лева, 65% от населението получава минималната заплата. На предпоследно място е общината ни по бедност. В момента имаме най-евтината вода – 49 стотинки за кубик. Как ще понесат три пъти да се увеличи тази цена хората?“. В допълнение кметът на общината отхвърля обвиненията, че политизира темата, защото е в областното ръководство на БСП, казвайки че: „само един общински съветник от гласува „за“, всички останали съветници от ГЕРБ гласуваха „въздържал се“. Важно е мнението на хората, а не моето". Единственият общински съветник гласувал „за“ присъединяването на община Кресна към ВиК асоциацията аргументира позицията си по следния начин: "... не живеем града-държава Кресна. Лошото е, че ситуацията се преекспонира и някои я използват за личен пиар. При начисления върху 350 000 куб. метра вода, ако се увеличи цената на водата с 20 ст., какво получаваме? 70 000 лв. плюс в касата на ВиК. Без човек да е съветник или инженер, нека сам прецени какво може да се направи с тази сума - в една община като Кресна, чийто довеждащ водопровод е 27 км!?!“ (Георги Георгиев, ГЕРБ).

След отрицателния вот на общинския съвет в Кресна, областният управител на област Благоевград организира среща, на която присъстват всички кметове на кметства от областта и представители на МРРБ. Срещата има за цел да убеди представителите на община Кресна в необходимостта от членство в ВиК асоциацията. Кметът на община Благоевград казва: „Това означава, че занапред всички общини трябва да търсят варианти за обновяване на мрежата, било със собствени средства, било чрез други финансови източници. Конкретно за Благоевград лисата на консолидация означава, че няма да можем да кандидатстваме по проекти на стойност около 90 млн. лева. Аргументи като ниска цена на водата не са

¹ Всички данни за населението на общините и населените места са от последното национално преброяване на населението от 2011г., Национален статистически институт (<http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190>).

основателни, защото до няколко години тя ще се повиши точно заради липсата на работеща ВиК-асоциация.“

Резултатът от тази среща и още редица проведени срещи между областния управител, кмета на община Кресна, други кметове от областта и с министъра на МРРБ е провеждането на общо събрание на населението в началото на месец август 2016г. На това общо събрание гражданите категорично подкрепят взетото решение община Кресна да не става част от ВиК асоциацията. С 1699 гласа „за“ гражданите подкрепят решението на общинския съвет. За да бъде ватът законен на общото събрание трябва да участват 1365 жители или 25% от имащите право на глас. Това придава изключителна легитимност на взетото решение, защото общото събрание е най-автентичната форма на пряко участие на гражданите в управлението. Формално и фактически не е нарушена по никакъв начин демократичността на процеса по взимане на решения. Опитите да се водят разговори с местната власт и да се повлияе на нейното решение от централната власт всъщност водят до още по силна подкрепа за взетото решение. Въпреки различните аргументи за политизация на въпроса и партийно противопоставяне, по-скоро можем да твърдим, че решението в Кресна е резултат от опасенията за социалната поносимост на реформата във ВиК сектора. Това решение най-вероятно няма да осигури ефективно предоставяне на качествена услуга дори в краткосрочен план, не би могло да осигури покриването на националните и европейските стандарти за качество на ВиК услугата, но гарантира ниска цена на водата в краткосрочен план. В допълнение, общинските съветници са против и централизацията в сектора.

Случая Сапарева баня

Община Сапарева баня, област Кюстендил е с от население 7 024 души, има 5 населени места – 1 град и четири села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. До края на 2016г. в Сапарева баня е най-ниска цена на водата в България – 46 стотинки на кубичен метър, от 1 януари, след 50% увеличение, цената е 65ст. на кубичен метър. Нивото на цената на водата отново се дължи на планинското разположение, следователно – на възможността да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване.

В община Сапарева баня, както и в Кресна, съществува устойчива съпротива сред гражданите срещу провежданата реформа. Многократно темата е обсъждана на заседания на общинския съвет. Повечето общински съветници изразяват становище против членството в асоциация по ВиК. В общината са провеждани и множество срещи с представители на централната власт, в опит да се убедят гражданите и местния политически елит в ползата от реформата. Няколко дни преди ключово заседание на ОС в общината е проведена среща със зам. министъра на регионалното развитие и благоустройството, отново със същата цел – да се убедят гражданите. Срещата се проваля, като зам.-министъра е освиркан от гражданите на общината.

На заседание на общинския съвет от 29-ти юни 2016г. с мнозинство от 10 гласа „против“, 2-ма „въздържали се“ и 1 „за“ Сапарева баня остава извън асоциацията по ВиК на територията на област Кюстендил. Единствено председателят на Общинския съвет Иван Куйов (ГЕРБ) подкрепя предложението. Общинските съветници Калин Базиргянов и Любен Кръстев, също от ГЕРБ, гласуват „въздържал се“, а съпартийците им Христо Милтенов и Николай Мертекчийски – „против“. На заседанието присъстват много граждани. На заседанието е дадена възможност на присъстващите граждани да се изкажат и всички изразяват категорично несъгласие за членство във ВиК асоциация. Противниците на включването в асоциацията се аргументират основно с поскъпване на цената на водата след присъединяването, отнемането на възможността общината да има собствено ВиК дружество, а от това следва загуба на собственост и работни места. Освен това се изразяват опасения, че обещаваните инвестиции в ВиК мрежата няма да бъдат отпуснати наистина и

всички инвестиции ще се правят в областния център. В този случай отново е дадена възможност на гражданите пряко да изразят мнението си при взимането на решения от местната власт. Отново има изразения съмнения за политизация и отново с аргументи за социална поносимост на реформата и срещу централизацията, членството в ВиК асоциацията на регионално ниво е отхвърлено.

Случаят Берковица

Община Берковица, област Монтана е с население 18 803. Има 20 населени места, най-малко с 3 постоянни жители, 8 населени места са с население до 100 души и само 2, освен общинския център, са с население над 1000 души. Община Берковица се обслужва от собствено ВиК дружество, останалите 10 общини в област Монтана се обслужват от ВиК Монтана. Необходима е подмяна на ВиК инфраструктурата на цялата територия на общината, защото е изградена предимно от етернитови тръби преди повече от 50 години. Пречиствателна станция – няма, а за град Берковица, с население над 13000 души, наличието на така е законово изискване. В момента в Берковица крайната цена на вода е 1.08 лв. и включва цена за водоснабдяване и канализация. В Монтана крайната стойност е над 2 лв., но в областния град има пречиствателна станция следователно към общата стойност се включва и такса пречистване. На територията на област Монтана най-висока е цената на водата в община Лом.

В община Берковица също съществува трайна съпротива срещу реформата във ВиК сектора. През март 2016г. областният управител на Монтана организира среща с гражданите и общинското ръководство на Берковица, присъстват кметове на други общини от областта, експерти от ВиК Монтана, РИОСВ. Срещата има за цел да убеди гражданите и ръководството на община Берковица в необходимостта на членството в асоциацията по ВиК. Областният управител на Монтана дава редица аргументи в полза на членството в асоциацията по ВиК на тази среща: „Опитваме се да убедим хората в Берковица, както и ръководството на общината, че е по-добре да приемат предложението и да станат част от цялото. Това ще им даде възможност да рехабилитират водопреносната си мрежа и да изградят пречиствателна станция за отпадни води. За съжаление до момента, нито кметският екип, нито общинският съвет, нито хората са убедени, че за да инвестират във ВиК сектора им е необходима помощ, а тя идва с европрограмите“. Ясно се открояват и противоречията в интересите на отделните местни общности на територията на област Монтана. Например, кметът на община Лом смята, че позицията на община Берковица пряко ощетява гражданите на община Лом. Тя казва: „Поела съм ангажимент към хората в Лом, че ще подменим тръбите на водопреносната мрежа. Не можем обаче да се справим без помощ и заради това ще търсим финансиране от европейските фондове. Тук говорим за солидарност и доверие“. Община Лом е подготвила проекти за цялостна подмяна на воден цикъл и за изграждане на пречиствателна станция, които желае да финансира по ОП „Околна среда“. Това би било възможно само при функционираща асоциация по ВиК на територията на областта, в която членуват всички общини от областта. От друга страна, на същата среща гражданите и местната управа на община Берковица изказват много опасения от членството в асоциацията по ВиК. Те са свързани с повишаването на цената на водата, ниското за качеството на бъдещите ремонтите и инвестициите при условие, че не се извършват от общинското ВиК дружество, изказват се мнения на граждани против централизацията, защото: „...цялата мрежа е изградена с активното участие и населението“.

В продължение на месец, след срещата, се организира подписка на територията на община Берковица, срещу присъединяването на общината към областната асоциация по ВиК. Събрани са 7392 подписа и подписката е внесена в общинския съвет. Тя е разгледана на извънредно заседание в средата на юни 2016г. Взето е единодушно решение против членството в асоциацията по ВиК за сключване на договор с общинското ВиК дружество.

В този случай отново се регистрира форма на пряко участие на гражданите в местното самоуправление – изразяването на подкрепа за дадено решение чрез подписка. Това подкрепя легитимността на местните власти и демократичните форми за взимане на решение. Ефективността и ефикасността на предоставяните публични услуги остават на заден план.

Обобщавайки можем да изведем две основни причини за отказ на общините от членство в асоциациите по ВиК. Първата е свързана със социалната поносимост на реформите. В разрез с всички теоретично обосновани, рационални допускания, че малките и финансово нестабилни общини би трябвало да са по-склонни да участват в междуобщински сътрудничества, българската практика показва точно обратното. Във всички разгледаните случаи икономическото развитие на общините е под средното за страната, респективно и доходите на гражданите са по-ниски. В тези общини цената на услугите по ВиК е по-ниска от средната. Влизането в асоциация по ВиК за тези общини означава задължително увеличаване на цените. Такова решение среща съпротивата на гражданите и общините категорично отказват да го възприемат на този етап. Второ, реформата се възприема като форма на централизиране на управлението. Тя на практика прехвърля част от управлението на регионално ниво и в двата сектора. Степента на централизация е относително еднаква. В сектора по управление на отпадъците общините запазват правомощия по управление, без пряката намеса на централната власт, макар и чрез представителство в регионални асоциации. Във ВиК сектора моделът на институционализация е подобен – регионални сдружения на общините. Но степента на ограничаване на правомощията на общините, поради смесеният характер на управлението и собствеността на асоциациите по ВиК е малко по-висок.

Демократичния характер и възможностите за участие на гражданите в него не са нарушени въпреки отчетената на централизация на правомощия. Общините запазват всички конституционни и законови гаранции за своята самостоятелност. Прехвърлянето на част от правомощията им на регионално ниво става чрез техни регионални асоциации или т.нар. модел на регионализация чрез местните власти¹, при който степента на ограничаване на правомощията на местните власти е най-малка. Именно процеса на провеждане на реформите показва, че гражданите, поне на местно ниво, проявяват активност и се възползват и прилагат различни форми на пряко участие във властта.

Проблемът с едновременното гарантиране на ефективността и ефикасността на управлението и провежданите политики и зачитане на правото на гражданите на пряко участие в управлението остава едно от най-сериозните предизвикателства. Рационалният анализ налага извода, че са необходими реформи в различни сектори, изискващи значителни финансови ресурси, което прави неизбежни промените поне в организацията на предоставянето на публични услуги на местно ниво. Въпреки това съпротивата на общините е значителна, особено срещу централизация на правомощия, независимо в каква степен и независимо към кое ниво – национално или регионално. В допълнение аргументите за социалната цена на реформата осигуряват и значителна подкрепа от страна на гражданите. Междуобщинското сътрудничество за предоставяне на услуги няма аналог в българската практика. То е изцяло извън политическата и административна традиция. Налагането на този модел е резултат от възприемането на практики от ЕС. Все пак можем да кажем, че бъдем умерени оптимисти. Реализираните форми на междуобщинско сътрудничество, особено в сектора по управление на отпадъците, вече постигат резултати. Предвид множеството ограничения пред другите варианти на реформа, отбелязани вече, сътрудничеството между общините изглежда политически и от гледна точка на постигане на ефикасността и

¹ Допълнително за типовете регионализация и възможните форми на институционализация на регионалното управление виж: Калфова, Е., В търсене на регионалното ниво на управление, сп. Публични политики, VOL 5, No1 (2014). [Kalfova, E., V tarsene na regionalното nivo na upravlenie, sp. Publichni politiki, VOL 5, No1 (2014).]

ефективността при предоставянето на публични услуги на местно ниво като най-приемливата алтернатива.

БИБЛИОГРАФИЯ

Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., последна промяна - изм. и доп. ДВ, бр.100 от 18 Декември 2015г. [Konstituciya na Republika Bulgariya, Obn., DV, br. 56 ot 13.07.1991 g., posledna promyana - izm. i dop. DV. br.100 ot 18 Dekemvri 2015g.]

Европейска харта за местно самоуправление, ратифицирана от 37 Народно събрание на 17.03.1995. – Обн. ДВ, бр. 28, 1995. [Evropeiska harta za mestno samoupravlenie, ratificirana ot 37 Narodno sabranie na 17.03.1995. – Obn. DV, br. 28, 1995.]

Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77, 1991, последна промяна – ДВ бр. 9, 2017. [Zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administraciya, Obn., DV, br. 77, 1991, posledna promyana – DV br. 9, 2017.]

Закон за териториално-административното устройство на Република България, Обн. ДВ, бр. 63, 1995, последна промяна – ДВ, бр. 57, 2016. [Zakon za teritorialno-administrativnoto ustroistvo na Republika Bulgariya, Obn. DV, br. 63, 1995, posledna promyana – DV, br. 57, 2016.]

Закон за управление на отпадъците, Обн. ДВ, бр. 86, 2003, последна промяна – ДВ, бр., 53, 2012. [Zakon za upravlenie na otpadacite, Obn. DV, br. 86, 2003, posledna promyana – DV, br., 53, 2012.]

Национална програма за управление на отпадъците за периода 2009-2013] 2009, последна промяна – 2010г. [Nacionalna programa za upravlenie na otpadacite za perioda 2009-2013] 2009, posledna promJana – 2010g.]

Закон за водите, Обн. ДВ, бр. 67, 1999, последна промяна – Обн. ДВ, бр., 12, 2017. [Zakon za vodite, Obn. DV, br. 67, 1999, posledna promyana – Obn. DV, br., 12, 2017.]

Калфова, Е., 2014, В търсене на регионалното ниво на управление, сп. Публични политики, VOL 5, No1. [Kalfova, E., 2014, V tarsene na regionalното nivo na upravlenie, sp. Publichni politiki, VOL 5, No1.]

Стефанова, М., 2003, Местна власт и местно самоуправление, София. [Stefanova, M., 2003, Mestna vlast i mestno samoupravlenie, Sofia.]

ФРМС, 2011, Европейски опит и практики за междуобщинско сътрудничество. Резултати от проучване ролята на сдруженията на общините в България за насърчаване на междуобщинското сътрудничество, София. [FRMS, 2011, Evropeiski opit i praktiki za mezhduobshtinsko satrudnichestvo. Rezultati ot prouchvane rolyata na sdrujeniyata na obshtinite v Bulgariya za nasarchavane na mezhduobshtinskoto satrudnichestvo, Sofia.]

Agranoff, R., Michael McGuire, 2003, Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Georgetown University Press, Washington DC.

Bas Denters, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose, eds., 2014, Size and local democracy, Edward Elgar Publishing Limited, UK.

Citroni, Giulio, Andrea Lippi and Stefania Profeti, 2012, Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures, *Local Government Studies*, 39:2, 208-234.

Germà B., X. Fageda and M. Mur, 2013, Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis, *Local Government Studies*, 39:3, 435-454

Germà, B. and M., E. Warner, 2013, Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis, Paper Presented at Public Management Research Association Conference, Madison, WI, June 22, 2013.

Hooghe, L. and Marks, G., 2003. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233–243.

Jackson, J., ed., (2010), Toolkit Manual. Inter-municipal cooperation., UNDP, Council of Europe.

Kuhlmann, S., 2008. Reforming local public services. Trends and effects in Germany and France. *Public Management Review*, 5, 573–596.

Hooghe, L. and Marks, G., 2003. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233–243.

Hulst, Rudie and André van Montfort, eds., 2007, *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer Netherlands.

Pierre, J., ed., (2000), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Rayle, L., C. Zegras, 2013, Lisa Rayle & Christopher Zegras (2013) The Emergence of Inter-Municipal Collaboration: Evidence from Metropolitan Planning in Portugal, *European Planning Studies*, 21:6, 867-889.

Rhodes, R., 1996, The new governance: Governing without government, *Political Studies*, 44(4), pp. 652–667.

Santiago Lago-Peñas, Jorge Martinez-Vazque, eds., 2013, *The challenge of local government size*, Edward Elgar Publishing Limited, UK.

Sharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.