

ОБЕДИНЯВАНЕ НА УСИЛИЯ И РЕСУРСИ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ



**Сътрудничеството между общините –
наръчник за практики**

София 2007



Издание на

**Програма на ООН за развитие, Регионален център за Европа и Общността
на независимите държави - Братислава**

Братислава, 2006 г.

Фондация за реформа в местното самоуправление

www.flgr.bg

София, 2007



Copyright © 2006 United Nations Development Programme

All rights reserved.

United Nations Development Programme

Bratislava Regional Centre

Grosslingova 35

811 09 Bratislava

Slovak Republic

Екип, работил по доклада

Водещ автор:

Холгер Остерриедер

Автори:

Хашеми Балул, Глендал Райт, Катрин Шафнер, Марк Мозур

Мненията, изразени в настоящия доклад, са на авторите и може да не отразяват възгледите на ПРООН.

ISBN: 978-954-755-025-4

ПРЕДГОВОР

Местните власти са изправени пред множество предизвикателства в усилията си за стимулиране на икономическото развитие и доброто управление, за намаляване на бедността и за предоставяне на публични услуги. Някои от общите проблеми включват:

- пречки, свързани с капацитет и законови ограничения, възпрепятстващи сътрудничеството между местните власти;
- неадекватно участие на гражданското общество;
- нефинансирани бюджетни задължения;
- разпокъсани общински структури и др.

Ограниченията, свързани с капацитета, могат да бъдат значителна пречка пред предоставянето на качествени услуги и постигането на равномерно и устойчиво икономическо развитие. Партньорствата между правителствата и местните власти, гражданското общество, общностите и частния сектор са мощен инструмент за мобилизиране на ресурси, стимулиране на ефективност и отчетност и предоставяне на обществени блага на гражданите. Междуобщинското сътрудничество в частност е жизненоважно за подобряването на обхвата и ефикасността на дейностите на местните власти и предоставя на поднационалните звена възможност да съчетават ресурси за предоставяне на по-качествени услуги и да се възползват от икономии от мащаба.

Съществуват различни типове сътрудничество, като всеки от тях е насочен към преодоляването на определени предизвикателства. **“Обединяване на усилия и ресурси”** дава на местните заинтересовани страни практически идеи за междуобщинско сътрудничество. Докладът описва организационните рамки за сътрудничество (системи за предоставяне на стимули, адекватна правна среда и управленски процедури); стъпки за реализация (оценка на нуждите, изясняване на целите, наблюдение и оценка и др.), казуси и примери на ниво държава за изграждане на капацитет за създаване на партньорства между общини. Едновременно с това **“Обединяване на усилия и ресурси”** подчертава нуждата от такива форми на междуобщинско сътрудничество, които да отговарят на конкретните нужди в съответните общини.

Наръчникът **“Обединяване на усилия и ресурси”** е разработен по практиката “Демократично управление” на Регионалния център на ПРООН за Европа и Общността на независимите държави в Братислава, Словакия, като част от програма, предлагаща набор от услуги за изграждане на капацитет, основаващи се на интегрирани подходи към развитието, с цел предоставяне на подкрепа за постигането на целите на развитието на хилядолетието (ЦРХ) на местно ниво, а оттам - и застъпничество за децентрализацията и доброто управление на местно ниво. Услугите за изграждане на капацитет се предоставят чрез съчетание от стратегически опит, систематизиране и споделяне на знания и програмиране на място.

Генерирането, придобиването и споделянето на знания стоят в основата на нашата работа. Създаването и укрепването на капацитет за прилагане на придобитите знания и умения е ключът към успешната социална трансформация и промяна. **“Обединяване на усилия и ресурси”** е един от многото добри примери за подкрепени от Регионалния център на ПРООН в Братислава съвместни усилия, насочени към разширяване на стратегическите възможности пред властите и общностите и подобряване на капацитета за предоставяне на основни услуги.

Препоръките в **“Обединяване на усилия и ресурси”** се основават на богат опит, данни и познания, натрупани в региона и в световен мащаб през последните две десетилетия. Докладът се възползва от широкото обсъждане и консултациите със съответните общности на практики, включващи участие на професионалисти и практики в областта на местното развитие. Коментарите, материалите и емпиричните факти обогатиха в голяма степен настоящия документ и ние сме изключително благодарни на всички колеги и партньори за техния принос.

Надяваме се този наръчник да бъде полезен на представителите на местното самоуправление при подобряването на способностите им да предоставят жизненоважни услуги чрез междуобщинско сътрудничество.

Коментари и въпроси относно наръчника можете да изпращате на registry.sk@undp.org. Допълнителна информация можете да намерите и на уебсайта на Регионалния център на ПРООН в Братислава: <http://europeandcis.undp.org>, в ресурсния раздел за междуобщинско сътрудничество. Разделът ще предоставя форум за обмен, към който редовно ще се добавят казуси, най-добри практики и допълнителни източници на информация.

Дафина Герчева
ВРИД Ръководител "Регионални практики за демократично управление"
Регионален център на ПРООН за Европа и Общността на независимите държави
Братислава, август 2006 г.

БЛАГОДАРНОСТИ

За съставянето на настоящия наръчник по междуобщинско сътрудничество имат принос на много хора.

Бихме искали да изразим специална благодарност на Групата за местно развитие и в частност на г-ца Клаудия Памфил и г-н Даниел Сербан за техния принос за първите версии на наръчника.

Приносът на служителите на ПРООН в региона също бе ценен. В частност настоящият наръчник не би могъл да бъде създаден без подкрепата на Дафина Герчева, Юргита Сюздиниене, Йост-Хенрик Моргенстерн, Деяна Попич, Нарине Сахакян, Весна Дзутеска, Роланд Шефер, Сергей Волков, Джайсингх Шах, Лаура Рио, Масимо Диана, Сердар Байриев, Илона Микоши и много други. Благодарим и на Петер Серени, редактор в Регионалния център в Братислава, за редакцията на наръчника.

Наръчникът е съставен въз основа на политиките, процедурите и насоките за междуобщинско сътрудничество на властите в много държави.

СЪДЪРЖАНИЕ:

ПРЕДГОВОР и БЛАГОДАРНОСТИ3

РЕЧНИК7

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА8

ОБОБЩЕНИЕ9

ВЪВЕДЕНИЕ10

Цел на наръчника11

Адаптиране към местните практики11

ГЛАВА 1: НУЖДТА ОТ МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЕВРОПА И В ОБЩНОСТТА НА НЕЗАВИСИМИТЕ ДЪРЖАВИ12

А) Ефективност и ефикасност13

Б) Добро управление и преодоляване на административно-териториалното разпокъсване15

В) Взаимна зависимост16

Г) Намаляване на неравенствата16

Д) Европейска интеграция и усвояване на средства16

ГЛАВА 2: ОБЛАСТИ И ЦЕЛИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО17

ГЛАВА 3: ВИДОВЕ ОРГАНИЗАЦИОННИ РАМКИ ЗА МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО19

А) Съвместно предоставяне на услуги19

Б) Съвместно администриране20

В) Съвместно планиране и развитие20

Г) Закупуване на услуги21

Д) Съвместно финансиране на инвестиции21

Е) Обмяна на опит21

Ж) Създаване на ново ниво на управление22

З) Множество варианти22

ГЛАВА 4: ПРИНЦИПИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПАРТНЬОРСТВОТО ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ23

Легитимност23

Прозрачност23

Участие и социална интеграция23

Принципи на партньорството23

Ясно разпределение на отговорностите23

Равенство23

Добро управление на проектите24

Ясно договорености за финансирането24

ГЛАВА 5: ОСНОВНИ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА УСПЕХ25

Благоприятна правна среда и система за стимули25

Междубщинското сътрудничество като част от продължаващ процес на реформи28

Предизвикателства, свързани с изграждането на капацитет за ефективно междуобщинско сътрудничество и предоставяне на качествени услуги29

ГЛАВА 6: СЪПКИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ПРОЕКТИ ЗА МЕЖДУОБЩНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО31

- Оценка на ситуацията и нуждите31
- Начало и координация на процеса31
- Определяне на потенциални партньори32
- Определяне на целите и изясняване на очакванията32
- Приемане на вариант32
- Съставяне на споразумение за сътрудничество и създаване на необходимите институции33
- Изпълнение34
- Наблюдение и оценка на резултатите34
- Комуникации и гражданско участие34
- Мобилизиране на ресурси35

ГЛАВА 7: РОЛЯ НА ВЪНШНИТЕ ДЕЙСТВАЩИ ЛИЦА35

- а) Държавни власти35
- б) Сдружения на общини36
- в) Партньори за развитие36
- г) Частен сектор38
- д) Гражданско общество39

ГЛАВА 8: ЗАКЛЮЧЕНИЕ39

ГЛАВА 9: КАКВО ПРЕДСТОИ39

- Библиография41
- Общи уебсайтове42
- Други интернет връзки43
- Други източници44

РЕЧНИК

Благоприятна среда: Комплекс от външни фактори, необходими за междуобщинското сътрудничество и улесняващи неговото осъществяване (напр. стимули).

Вариант за сътрудничество: Организационната процедура, използвана при осъществяването на дейностите на сътрудничеството.

Гражданско общество: Гражданското общество включва всички организации, сформирани на доброволно начало на базата на общ интерес и независими от държавния или частния сектор, като например благотворителни организации, неправителствени организации и религиозни групи.

Децентрализация: Процесът на прехвърляне на бюджетни, политически и административни правомощия от национално/централно ниво на поднационално/местно ниво.

Добро управление: Под управление се разбира процесът на вземане на решения и тяхното прилагане. Доброто управление се характеризира със следните елементи: участие, върховенство на закона, прозрачност, отзивчивост, консенсус, равенство и включване, ефективност, ефикасност и отчетност.

Изграждане на капацитет: Капацитетът е способността на лицата, организациите и обществата да изпълняват функции, да решават проблеми, да поставят и постигат цели. Изграждането на капацитет включва устойчивото създаване, използване и запазване на този капацитет, с цел намаляване на бедността, повишаване на уменията за самоиздръжка и подобряване живота на хората. Капацитетът на една държава се концентрира на три нива – благоприятна среда, организационно и лично.

Компетентност: Стандартната функция, възложена на орган на управлението.

Междуобщинско сътрудничество: Всяка форма на правно признати съвместни действия между звената на местното управление. Може да включва и участие на частния сектор, гражданското общество и органи на управлението различни от местните.

Местни заинтересовани страни: Лица, чиито лични интереса са пряко засегнати от прилаганите на местно ниво политики.

Мобилизиране на ресурси: Привличането на финансови и технически ресурси от външни източници, като например международен донор, правителство на съответната държава или частен сектор.

Област на сътрудничество: Областта, в която си сътрудничат партньорите.

Правна рамка: Законодателството, необходимо за успешно междуобщинско сътрудничество.

Публични услуги: Услуги, предоставяни от органи на управлението на гражданите, като например здравеопазване, образование, транспорт и др.

Сдружение на местни власти: Доброволна организация, създадена от местни власти и представляваща техните интереси.

Социални услуги за бедните: Услуги, предоставяни от органите на управлението (вж. “Публични услуги”), насочени към задоволяване на нуждите на социално слабите групи в обществото.

Споразумение за партньорство: Официален договор, определящ дейностите в сферата на междуобщинското сътрудничество на две или повече организации.

Разкъсване: Всеки разрыв между различните групи в обществото. Може да бъде етническо, културно, икономическо, политическо или социално.

Цел на сътрудничеството: Целта или очакваният резултат от сътрудничеството.

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ААМР - Американска агенция за международно развитие

БДМР - Британски департамент за международно развитие

ЕС - Европейски съюз

МОБС - Междубщинско сътрудничество

МОС - Междубщностен съюз

МСУ - Местно самоуправление

НПО - Неправителствена организация

ОБО - Обществена организация

ОНД - Общност на независимите държави

ОП - Общност на практиците

ПРООН - Програма на ООН за развитие

СМВ - Сдружение на местни власти

ОБОБЩЕНИЕ

След колапса на силно централизираните авторитарни режими в много страни от Европа и Общността на независимите държави протече процес на бърза децентрализация. Прехвърлянето на бюджетни, административни и политически отговорности обаче бе непълно, в резултат на което много местни власти не разполагат с необходимите ресурси и технически капацитет за адекватно предоставяне на публични услуги. В търсенето на алтернативни форми за предоставяне на услуги местните власти могат да работят заедно под формата на междуобщинско сътрудничество.

Въпреки че съществуват много потенциални области на сътрудничество, междуобщинското сътрудничество следва да се използва тогава, когато води до **повишаване на икономическата ефективност**, произтичаща от икономии от мащаба, породени от съчетаването на ресурсите на общините и от разделянето на задачите според наличието на съответния капацитет. Общините могат да работят съвместно в различни области като например развитие на инфраструктурата или социални услуги. В крайна сметка целта на всеки проект за междуобщинско сътрудничество следва да бъде подобряване качеството на публичните услуги, предоставяни на местно ниво, в частност на услугите за бедните и за уязвимите групи.

Общините имат различни начини или организационни процедури за участие в сътрудничество. Те варират от създаване на съвместни междуобщински агенции до партньорства с частния сектор. Във всички случаи, обаче, успешното междуобщинско сътрудничество изисква всички участници да спазват **принципите на доброто управление и партньорството**, тъй като винаги съществува риск от корупция, злоупотреба с власт и неподходящо поведение. Успешното партньорство и избягването на тези рискове зависят от създаването на благоприятна среда за междуобщинско сътрудничество. Необходимо е наличие на твърда правна рамка, определяща възможностите за сътрудничество и допълвана от система от национални стимули. Процесът на децентрализация (както и реформата на публичната администрация) следва да продължат, така че местните власти да постигнат финансова и политическа жизненост и да бъдат способни да участват в устойчиво междуобщинско сътрудничество.

При участие в междуобщинско сътрудничество са задължителни няколко стъпки. Първата от тях включва оценка на нуждите, която се извършва, за да се определи дали сътрудничеството в определена област е изгодно. След достигането до заключение, е необходимо да бъде стартиран процесът, така че общините да могат да започнат да координират усилията си. Следващата стъпка включва определянето на партньорите в сътрудничеството, а след това и на целите и очакванията от сътрудничеството. Необходимо е да се постигне съгласие за подходящата процедура, след което се сключва официално споразумение за сътрудничество. Едва тогава общините могат да дадат начало на дейностите. По време на изпълнението е необходимо общините да наблюдават и да оценяват резултатите, да споделят постиженията си с партньори и местни заинтересовани страни, както и да продължават да мобилизират ресурси в подкрепа на проекта си.

В заключение, общините не са сами в търсенето на алтернативни форми за предоставяне на услуги. И други участници, най-важният от които е правителството на съответната държава, играят важна роля на всички етапи от сътрудничеството. Правителството и сдруженията на местните власти, партньорите в развитието, частният сектор и гражданското общество могат да поощряват, улесняват и подобряват усилията за сътрудничество, като демонстрират, че постигането на целта – предоставяне на висококачествени публични услуги – не се ограничава само до органите на местното самоуправление.

ВЪВЕДЕНИЕ

В този наръчник междуобщинското сътрудничество се определя като всяка форма на правно признати съвместни действия на органи на местната власт, насочени към изпълнение на техните задължения. Това сътрудничество може да включва и частния сектор, и гражданското общество.

Терминът “местно самоуправление” се отнася до която и да е поднационална държавна структура, вкл. области, градове, райони, населени места, села и общини (градски и селски), докато с термина “местни власти” се обозначават онези институции и хора, които упражняват власт в органите на местното самоуправление.

Въпреки че органите на местното самоуправление участват отдавна в различни форми на сътрудничество, междуобщинското сътрудничество е особено желателно като инструмент за развитие в Европа и в Общността на независимите държави, тъй като спомага за справяне с реалните проблеми, като например административната разпокъсаност на структурите на местното самоуправление, като едновременно с това гарантира, че процесите на вземане на решения на местно ниво протичат близо до хората. Подобряването на количеството и качеството на услугите, които местните власти предоставят на гражданите, укрепването на процеса на посткомуническата децентрализация, напредъкът на реформите в публичната администрация, подобряването на конкурентоспособността на местното самоуправление в контекста на глобализацията, получаването на достъп до ресурсите на ЕС и укрепването на капацитета за усвояване на средствата са цели и средства, чрез които се помага на гражданите да разширят способностите си и възможностите си за избор. Ограниченията в капацитета могат да бъдат значителна пречка пред децентрализацията, ефективното местно развитие, предоставянето на качествени услуги и осъществяването на ЦРХ. В повечето страни от региона местното самоуправление не разполага с мултидисциплинарния¹ и техническия² капацитет, необходими за участие в смислени партньорства с други общини, обществеността, правителството, частния сектор и организации на гражданското общество, насочени към разработване и осъществяване на програми, усвояване на средства (включително финансови инструменти на ЕС), предоставяне на публични услуги и подобряване на регионалното сближаване и социалното включване.

Липсата на местен капацитет за управление на ограничените финансови ресурси чрез подходящи методи за бюджетиране, на капацитет за събиране и администриране на данъци силно ограничава възможностите на местното самоуправление за предоставяне на услуги. Освен това, необходимостта от засилване на бюджетния капацитет на местното самоуправление чрез адекватни приходни ресурси е жизненоважна за осигуряването на финансиране за образование, здравеопазване и инфраструктура – области, в чийто обхват попадат голяма част от ЦРХ. Качеството на предоставяните публични услуги страда на местно ниво поради ниския капацитет на местните администрации да осигуряват подходящо наблюдение и надзор върху възлагането на поръчки на местно ниво, липсата на подкрепяща правна рамка, ефективна обратна връзка от страна на гражданите и неадекватни знания и опит на ръководителите. Тези проблеми се подсилват от липсата на адекватен капацитет на държавните служби и инфраструктурата за обучение. Различията между подрегионите по отношение на капацитета и напредъка на реформите в местното самоуправление трябва да бъдат отразени в усилията за стимулиране на междуобщинското сътрудничество. В Западните Балкани присъединяването към Европейския съюз се оказа голям стимул за укрепване на демократичните институции, модернизирани на държавните администрации и напредък на децентрализацията. Прехвърлянето на правомощия към местното ниво на управлението има за цел подобряване ефикасността на публичната администрация и предоставяните услуги чрез прилагане на принципа на субсидиарността. Укрепването на капацитета на местните играчи може да спомогне за стимулирането на добри практики в местното самоуправление и за ефективното местно развитие. Политическата и административната децентрализация се съпровожда от по-добър капацитет на местното самоуправление да администрира местните дела по начин, който е по-отзивчив към местните нужди и стремежи и който включва по-високи стандарти

¹ Например: способност за участие в диалог с много заинтересовани страни; за създаване на визия и анализиране на ситуация; за формулиране на стратегия; за бюджетиране, управление и изпълнение; за наблюдение и оценка.

² Напр. здравеопазване, управление на водите, образование, транспорт и др.

за ефикасност и ефективност при предоставянето на публични услуги. Въпреки това остава да бъде свършено още много за привеждане на капацитета и практиките в местното самоуправление на Западните Балкани в съответствие със стандартите на ЕС и за предоставянето на възможности за адекватно решаване на въпросите, свързани с местното развитие и бедността. В Кавказ, Молдова и Централна Азия наследството на централизираната държава е много силно. Капацитетът за интегрирано планиране и за планиране с гражданско участие, както и за създаване на смислени партньорства за предоставяне на услуги, е ограничен, а качеството на публичните услуги е особено ниско. В тези два подрегиона са необходими значителни усилия и ресурси за генериране на критична маса капацитет и напредък към по-добро управление. На базата на големия си опит в стимулирането на ефективно и устойчиво местно развитие и в разширяването на възможностите за избор на хората и предвид сравнителното си предимство като брокер на знания, Програмата на ООН за развитие (ПРООН) поема инициативата да разработи настоящия наръчник в отговор на конкретните нужди, заявени от общността на практиците (ОП) – мрежа на експерти в областта на децентрализацията и местното самоуправление в Европа и Общността на независимите държави.

ЦЕЛ НА НАРЪЧНИКА

Целта на настоящия наръчник е да предостави практически съвети за представителите на местното самоуправление и други заинтересовани страни, които планират или вече участват в междуобщинско сътрудничество. Наръчникът обхваща различни аспекти на междуобщинското сътрудничество, като например различните форми за неговото осъществяване, както и правната рамка и свързаните с нея политически въпроси. Освен обсъждане на ролята на местните власти, наръчникът обхваща и ролята на външните участници – правителство, донори и гражданско общество. Наръчникът разглежда междуобщинското сътрудничество като средство за стимулиране на човешкото развитие чрез подобряване качеството на публичните услуги.

Надяваме се наръчникът да спомогне за по-задълбоченото разбиране на междуобщинското сътрудничество от всички заинтересовани страни, като по този начин се създаде твърда основа за приемане на по-добре обосновани политики и тяхното осъществяване.

Наръчникът предоставя насоки, разбити на стъпки, описващи подробно общото прилагане на споразуменията за междуобщинско сътрудничество. Въпреки че наръчникът не обхваща споразумения за сътрудничество, разработени според конкретните нужди на отделни държави или общини, в него са включени отделни примери за илюстрация и сравнение. В наръчника не е включено и подробно описание на конкретните услуги, които следва да бъдат предоставяни от местните власти. Това е нещо, което следва да бъде определено в общия контекст на административната реформа. Наръчникът не разглежда и въпросите на регионализацията.

Наръчникът е управленски продукт, основаващ се на реални знания, и има за цел да бъде органичен, лесен за ползване и приложен инструмент за практики и професионалисти.

АДАПТИРАНЕ КЪМ МЕСТНИТЕ ПРАКТИКИ

Нито един набор от практики, насоки и препоръки не може да бъде приложен във всяка ситуация. Като цяло, основната стратегия е да се анализират съществуващите общински ресурси и компетенции и да се определи дали междуобщинското сътрудничество в този контекст е разумно от икономическа гледна точка. Освен това е подходящо споразуменията за сътрудничество да се адаптират към местните условия по начин, който гарантира, че ще бъдат обхванати нуждите на уязвимите групи. Важното е, че междуобщинското сътрудничество подобрява местното управление, като по този начин създава условия за публични политики, насочени към бедните, към социалното включване и гражданското участие, основаващи се на принципите на доброто управление и човешките права, като равенство, прозрачност и върховенство на закона, с крайна цел стимулиране на човешкото развитие.

ГЛАВА 1: НУЖДТА ОТ МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЕВРОПА И В ОБЩНОСТТА НА НЕЗАВИСИМИТЕ ДЪРЖАВИ

Настоящата глава очертава теоретичната и историческата основа, която определя междуобщинското сътрудничество както като цяло, така и в контекста на Европа и Общността на независимите държави. Някои от основните предизвикателства и мотиви, които определят междуобщинското сътрудничество като особено подходящо в Европа и Общността на независимите държави, са изброени в тази глава.

В основата на концепцията за междуобщинско сътрудничество лежи идеята за съвместната работа на органите на местното самоуправление в полза на всички заинтересовани страни. Предвид повишаващата се сложност на желанията на гражданите, малките общини в частност са изправени пред множество предизвикателства при предоставянето на качествени публични услуги. Междуобщинското сътрудничество може да повиши местния капацитет за ефективно предоставяне на услуги, да спомогне за намаляване на различията в предоставянето на услуги в съседните общини, да доведе до трансфер на ноу-хау и да допринесе за устойчивото развитие на общностите. Да се отдели внимание на политиките, насочени към бедните, включително на използването на подход към развитието, основаващ се на човешките права, е изключително важно.

Не всички държави в региона са изправени пред еднакви предизвикателства, нито пък са на един и същ етап от осъществяването на децентрализация и реформи в публичната администрация. Въпреки това е възможно да бъдат идентифицирани няколко движещи сили, които са общи за много или дори за повечето от държавите в региона. Тук следва да се отбележи, че един такъв общ преглед, който по необходимост не може да бъде всеобхватен, не може да замени един подробен национален или поднационален анализ.

Тези движещи сили включват:

- А) ефективност и ефикасност;
- Б) добро управление и преодоляване на административно-териториалната разпокъсаност;
- В) взаимна зависимост;
- Г) намаляване на неравенствата;
- Д) европейска интеграция и усвояване на средства.

Европа и Общността на независимите държави – разлики в големината на общините

Размерите на единиците на местното самоуправление варират в огромни граници. Средното население на общините варира от 1 300 във Франция до 123 000 в Англия и Уелс. Различия се наблюдават и в бившите социалистически държави в Европа и Общността на независимите държави. Вместо да зависи от общи регионални фактори, размерът на единиците на местното самоуправление зависи от присъщата административна структура. Системи със структура на едно ниво са големи по необходимост. Така например, средното население на българските общини е 28 000 души (без София), а това на литовските – 66 000 души. Някои системи с много нива, като тези в Чехия, Унгария, Словакия или Украйна, се характеризират както с огромни различия в населението на основните общински единици, така и с голям брой много малки единици. Така например в Украйна средната големина на общините е 46 00, но средната големина в селските райони е едва 1 500.³ Шестдесет процента от всички местни власти в Чехия са с население под 500 души (40 процента в Словакия, 15 процента в Унгария). От друга страна, в България и Полша няма общини с население под 1 000 души, а броят на общините с население под 2 000 души е незначителен.

³ Цитат от Кенет Дейви, "Разделение на отговорностите между нивата на властта", <http://unpan1.un.org/intradoc/-groups/-public/-documents/-UNTC/-UNPAN017645.pdf>.

А) Ефективност и ефикасност

Въпреки че местните власти – основни играчи – са добре позиционирани за задоволяване на неотложните нужди на местното население и за предоставяне на публични услуги, като например здравеопазване, инфраструктура и социални услуги, те могат да бъдат изправени пред недостиг и неефикасно използване на ресурсите. Основното предимство на сътрудничеството се състои в съчетаването на ресурси и опит за компенсиране на тези недостатъци. Следователно междуобщинското сътрудничество е най-приложимо там, където общинските власти са зле оборудвани за предоставянето на определени услуги.

Чрез сътрудничеството общините могат да се възползват от икономии от мащаба, за да намалят недостига на ресурси – колкото по-голям е обемът на генерираните услуги, толкова по-ниска е стойността за производството на единица от дадена услуга. Освен това, междуобщинското сътрудничество може да помогне на малките населени места да постигнат критичен праг на големина на пазара, който прави предоставянето на услуги икономически изгодно. Така например, не е икономически изгодно да се строи съоръжение за управление на отпадъците за село с население 50 души. Чрез сътрудничеството общините могат да създадат по-голям пазар, като по този начин намалят сметките на индивидуалните потребители в резултат от икономии от мащаба.

Междуобщинското сътрудничество може да повиши ефикасността и чрез споделяне на разходите. Всяка общинска дейност и/или програма включва режийни разходи и е икономически изгодно за две общини да споделят служители за предоставянето на услуги. Така например, вместо да имат два мениджъри, общините могат да решат да наемат един, като по този начин намалят режийните разходи в двете общини. Много общински дейности изискват специални умения за ефективно изпълнение на дейността. Те често са скъпи и може да са извън финансовите възможности на общината. Чрез междуобщинското сътрудничество обаче общините могат да се договорят съвместно да наемат специалист и да си поделят разходите.

Подобни аргументи могат да бъдат приложени и за оборудването. Оборудването на общините е изключително разнообразно и може да включва противопожарни автомобили, техника за поддръжка на пътища и оборудване за управление на отпадъците. Ако една община трябва да закупи противопожарен автомобил, който ще използва само 20 дни годишно, то тя ще реализира голям капиталов разход, който би могъл да бъде намален, ако автомобилът се използва 60 дни годишно чрез споделянето му с няколко общини. Активите на общините могат да включват пречиствателни станции за отпадни води, центрове за отдых, басейни, паркове, библиотеки и много други съоръжения. Ако бъде извършена по подходящ начин, съвместната инвестиция на две общини в басейн, който може да се използва от жителите на двете общини е по-изгодна икономически отколкото инвестициите в две отделни съоръжения.

Сътрудничество за повишаване стандарта на живот в Узбекистан

Като част от усилията за децентрализация в Узбекистан общините (хокимияти) вече отговарят за предоставянето и поддържането на обществените блага като вода, почистване и първично здравеопазване в селските райони. С помощта на съвместен проект на ЕС и ПРООН общините Шуманай и Канликул в Каракалпакстан – независима република, граничеща с Аралско море – и в Наманган, долината Фергана на границата с Киргизстан и Таджикистан, обединиха усилията си за подмяна на 1,2 км водоснабдителни тръби в полза на приблизително 3 050 души (520 семейства), които ще имат по-добър достъп до питейна вода. Изправена пред недостиг на специализирана техника, община Шуманай взе назаем багери и камиони от съседната община Канликул. В допълнение към съвместното ползване на техника, общините участнички се договориха за предоставяне на нематериална помощ под формата на доброволен труд и подкрепа за работниците.⁴

Проектите са насочени към подпомагане на местните управи (общините) да си сътрудничат една на друга и да споделят поуки, извлечени при подмяната на инфраструктурата във водоснабдяването и здравеопазването и да осигурят по-добър достъп до питейна вода, санитарни услуги и първично здравеопазване.

⁴ <http://www.els.uz/en/content.scm?contentId=12221>.

Проектите използват ЦРХ като насоки за приоритизиране на интервенции с местните управи и общности, както и за формулиране на местни цели и показатели за по-добро наблюдение и оценка на местните интервенции. Проектите се реализират в 100 общности с три местни управи от началото на 2005 година.

В Европа и Общността на независимите държави основата на междуобщинското сътрудничество се корени в контекста на продължаващия процес на децентрализация и в прехода от централизирана към пазарна икономика. Много държави в Европа и ОНД са принудени да извършат децентрализация, защото след колапса на комунистическите режими са наследили големи и трудни за управление държавни структури. В контекста на продължаващите реформи в региона разпределението на бюджетните ресурси понякога изостава. Когато прехвърлянето на отговорности не се съпровожда от достатъчно технически ресурси и приходиизточници, новите партньорства между общините са дори по-необходими за предоставянето на качествени публични услуги. Въпреки че междуобщинското сътрудничество не може да замени и не заменя адекватно финансовата децентрализация, то може да помогне за по-доброто използване на ограничените ресурси.

България: Модернизация на управлението на ТБО в общините

През 1999 и 2000 г. Асоциацията на дунавските общини, включваща 24 общини, си сътрудничи с партньори от частния сектор за отстраняване на недостатъците в системата за управление на твърдите битови отпадъци. С помощта на грант от “ЕкоЛинкс” (програма на ААМР за околната среда) партньорите извършват оценка, която показва, че – освен всичко друго – събирането на ТБО е недостатъчно и не обхваща ефективно селскостопанските отпадъци; че съществуват твърде много сметища, част от които не са добре регулирани; и че оборудването е твърде остаряло и твърде скъпо за поддръжка. Ефективното сътрудничество дава възможност на сдружението на общините да усъвършенства събирането на ТБО чрез съвместно закупуване на техника, което намалява годишните разходи за дейността с над 50 процента. Общините успяват да върнат акцента към ролята си на регулатори, оставяйки предоставянето на услугите на партньорите от частния сектор. След това общините организират информационни кампании във връзка със селскостопанските отпадъци, за да научат фермерите да компостираат органичните отпадъци, като по този начин намалят количеството на депонираните на сметище отпадъци. Екологичните ползи са значителни, тъй като новите, по-ефикасни сметосъбиращи камиони правят по-малко курсове до сметищата, като по този начин се намалява замърсяването на въздуха. Количеството на отпадъците се минимизира чрез компостиране и по-добре регулирани сметища, отколкото с наличието на локални, нерегламентирани сметища.⁵

Португалия: Подобряване ефикасността на водоснабдяването чрез сдружения на общини

В края на 90-те години португалското правителство извършва преглед на системите за водоснабдяване и канализация и достига до извода, че практиката да се изгражда инфраструктурата индивидуално не позволява използването на икономии от мащаб, нито пък води до наличие на ефикасни мрежи, технически решения и дейности. Правителството задължава общините да сформират сдружения, за да получат достъп до средствата по Кохезионния фонд на ЕС. След това сдруженията на общините сключват партньорства с частни фирми, за да се справят с финансовите ограничения и с нуждата от прозрачност в ценообразуването. Така например, водоснабдителната компания “Агуаш до Рибатехо” е създадена съвместно от девет общини с цел поддръжка на водоснабдителните и канализационните им мрежи. Тази компания е натоварена конкретно с проектирането, изграждането и експлоатацията на звена за водоприемни, транспортни, пречиствателни и водоснабдителни системи и от нея се очаква да предоставя ръководство, контрол, техническа и административна помощ на други организации, действащи в сектора. Създаването на интегрирани системи и ръководство за водоснабдяване и канализация води до по-ниски цени, икономии от мащаб и значително намаляване на загубите по мрежата.⁶

⁵ www.rec.org/ecolinks/bestpractices/PDF/bulgaria_modernization.pdf.

⁶ <http://www.adp.pt/frontend/portugues/english.asp>.

Б) Добро управление и преодоляване на административно-териториалното разпокъсване

Като цяло е вярно, че ефективната децентрализация може да доведе до намаляване на бедността и подобро предоставяне на услуги чрез приближаване на властите до хората и чрез подобряване на отчетността и процесите за гражданско участие.⁷

В много държави в Европа и ОНД обаче ползите от децентрализацията се разводняват от капацитета на общините за изпълнение на голяма част от основните им компетенции. Степента на разпокъсването може да бъде илюстрирана чрез статистика. Ако по време на комунистическия период броят на общините в Унгария е бил намален на 1 300, в резултат от посткомунистическите реформи той се е увеличил на 3 100. В Чехия в следкомунистическия период се наблюдава увеличение с 50 процента (от 4 100 на около 6 000).⁸

Армения: Влияние на разпокъсания административен пейзаж върху развитието

Арменската конституция от 1995 г. полага правната основа за реформа в местното самоуправление. Армения има 11 поднационални юрисдикции на регионално ниво и 930 самоуправляващи се общности (871 селски и 59 градски). Около 36 общности са с население под 100 души; 163 са с население под 300 души; и 176 са с население под 500 души. Населението на над 93 процента от общностите е под 5 000 души. Предвид факта, че икономите от мащаб имат значение за този размер на местните юрисдикции, прекаленото разпокъсване в Армения води до огромни различия и липса на административен и финансов капацитет. Това се превръща в голяма пречка за развитието на механизми за предоставяне на местни услуги, устойчиво развитие и по-нататъшна децентрализация.

В този контекст междуобщинското сътрудничество изглежда като ясен императив за подобряване на местното самоуправление. Местните общности могат да преодолеят ограниченията, наложени от фрагментацията, и да подобрят способността си да предоставят висококачествени услуги чрез междуобщинско сътрудничество. Сътрудничеството може да се използва за стимулиране на последователно планиране, особено по отношение на местното икономическо развитие. С други думи, междуобщинското сътрудничество дава възможност на общините да се справят с ограниченията на малкия размер, без да жертват ползите от децентрализацията.

Франция: Междуобщинско сътрудничество в отговор на голямо разпокъсване

Франция често се цитира като пример за голямо разпокъсване на административно-териториалната структура и за висока степен на децентрализация. Населението от 60 милиона души е разделено в над 36 000 общини, които представляват повече от 40 процента от общините в Европейския съюз.⁹ За справяне с това високо ниво на децентрализация Франция е разработила сложна система за междуобщинско сътрудничество (*intercommunalite*), която помага на общините да адаптират по-добре нарастващите си отговорности към нарастващите потребности на гражданите. Общините имат право да сключват два вида споразумения за сътрудничество: гъвкави сдружения или федерални структури с бюджетни компетенции. Когато общините дадат начало на процеса, префектът като представител на правителството определя степента на компетенциите, делегирани на междуобщинската структура; всички участващи в нея общини имат право на глас. Примери за подобни структури са градските общности, градските агломерации и общностите от малки градове.

⁷ За анализ на връзките между децентрализация и бедност вж. Osterrieder, Holger, et alii, "What makes decentralisation in developing countries pro-poor", The European Journal of Development Research, Volume 17, Number 4 / December 2005, pages 626 – 648; и Osterrieder, Holger, et alii, "Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact", OECD Development Centre Working Paper No. 236, Paris 2004.

⁸ Вж. "Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework". Pawel Swianiewicz

⁹ http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/instit/instit_3_5_0_q2.htm.

Армения: Преодоляване на разпокъсването чрез междуобщностни съюзи

Разработването на правна и политическа рамка за междуобщински съюзи (МОБС) за намаляване на ефекта от административната фрагментация е част от продължаващите реформи в публичната администрация в Армения. Правителството очаква Законът за междуобщностните съюзи да бъде приет от парламента през 2006 година. Досега правителството и донорите следваха политики и програми, които поощряваха и предоставяха стимули за доброволното сливане на общности и сформирането на МОБС, което е разрешено по настоящото законодателство. Правителството ще разшири вариантите и ще стимулира създаването на сдружения от местните управи, които да служат като обединен механизъм за предоставяне на услуги за групи общности, без да се извършва правно разформироване на съставните им юрисдикции. По този начин ще бъде запазена автономията на отделните общини.

В) Взаимна зависимост

Върху живота на гражданите оказват влияние фактори, които не се ограничават в границите на общините. Съседните общини често са свързани физически, икономически, социално и културно. Междуобщинското сътрудничество е средство, позволяващо да се извлече полза от тези връзки, както и средство за по-добро адаптиране на жизненото пространство към тези фактори.

Естествени фактори (напр. реки и планини) и изкуствено създадени фактори (напр. магистрали и мостове) създават силни физически връзки между общините. Така например замърсяването на въздуха, предизвикано от завод в една община може да има въздействие върху съседната община.

Областите на икономическа дейност също невинаги съвпадат с границите на общините. В пазарните икономики цените и наличието на стоки, услуги и работна сила често се влияят само в ограничена степен от административните граници. Следователно, решението за построяване на голям завод в една община влияе върху пазарните условия в друга община (заплати, цени на недвижимите имоти).

Когато гражданите живеят в една община и плащат данъци в тази община, но ползват услуги, предоставяни от друга община, се получават ефект на разпръскване. Това е типично за много големи градове и техните предградия. При липса на изравнителни финансови схеми, голямата община носи бремето, свързано с предоставянето на услугите, които се ползват от хората от предградията, пътуващи ежедневно до работните си места. Живеещите в центъра данъкоплатци субсидират жителите на предградията. Следователно, междуобщинското сътрудничество може да бъде средство за адаптация към териториалните фактори и предизвикателства, които излизат извън границите на общините.

Г) Намаляване на неравенствата

Поради наличието на различия в разпределението на ресурсите процесът на децентрализация може да засили регионалните неравенства в обществата. Правилно разработените споразумения за междуобщинско сътрудничество могат да помогнат за решаване на проблема с неравенството, като гарантират, че бедните ще получават сравнително висока възвращаемост от инвестициите, направени съвместно с богати общини. Така например, местните управи в Португалия са си сътрудничили с Министерството на околната среда за създаването на частна фирма за водоснабдяване на общините, въпреки че всички общини биха плащали едни и същи такси за инвестиции във водни басейни. Това означава, че по-малките и по-бедни общини, в които възвращаемостта на инвестициите обикновено е по-ниска, не биха могли да понесат по-високи разходи.

Д) Европейска интеграция и усвояване на средства

Междуобщинското сътрудничество е приложимо за някои страни в Европа и ОНД, тъй като то може да улесни общите усилия за привеждане качеството на публичните услуги в съответствие със стандартите на ЕС. Европейската структурна политика все повече окуражава междуобщинското сътрудничество по принципа на партньорството, който включва тясно сътрудничество между поднационалните власти и частните участници при разработването и осъществяването на политики за регионално развитие. По-конкретно, в Югоизточна Европа има няколко държави, които все още

не са разработили напълно междинно ниво на административна организация и които зависят от сътрудничеството, за да изпълнят изискванията на ЕС.

Междубщинското сътрудничество дава възможност на местните управи да формулират и да се възползват от проекти, надхвърлящи индивидуалния им капацитет. В държави с много нива на управление често съществува конкуренция за средствата от ЕС и от други източници. Междубщинското сътрудничество е полезно и защото повишава конкурентноспособността на общините за различните налични средства.

Полша: Сътрудничество за използване на средствата от ЕС за по-чиста вода

В Полша, например, са създадени местни съюзи на групи общини за решаване на проблеми, свързани с усвояването на средствата от ЕС. Съюзът на общностите от Горна Раба и Краков, създаден за справяне с влошаването на качеството на водата в басейна на река Раба чрез изграждане на пречиствателни станции за отпадни води и санитарна канализация, успява да кандидатства за средства от предприсъединителните фондове, които са твърде големи за общините поотделно. Това показва как сътрудничеството може да се използва за изграждане на капацитет за предоставяне на услуги, надвишаващи възможностите на отделните общини.

ГЛАВА 2: ОБЛАСТИ И ЦЕЛИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО

Тази глава съдържа кратко въведение във възможните области на сътрудничество и преглед на приложимите цели за различните наднационални региони в Европа и ОНД, като например Западните Балкани. Важно е да се отбележи, че областите и целите на сътрудничеството се влияят не само от спецификата на наднационалните региони, но и от националните и местните стратегии за развитие.

Терминът “области на сътрудничество” обозначава конкретни видове икономически дейности или публични услуги, които включват сътрудничество между общините. Тук влизат области, като развитие на инфраструктурата, транспорт, управление на отпадъците, електроцентрали и други услуги. Общините могат да си сътрудничат и в осигуряването на социални услуги, като здравеопазване, образование и културни ресурси. Услугите, свързани с обществената безопасност, като противопожарна охрана, служби за действие при бедствия и аварии и полицейски служби, са области, в които сътрудничеството може да повиши ефективността. Икономическото развитие, в частност стратегиите за туризъм и регионално развитие, могат да се възползват от съвместното планиране.

На теория областите, в които могат да си сътрудничат общините, са неограничени. Въпреки това, практическото осъществяване на междубщинско сътрудничество налага необходимостта всички заинтересовани страни да приемат общи области на сътрудничество. Това означава, че различните общини могат да участват в различни форми на междубщинско сътрудничество с различни партньори, според конкретните си нужди.

Терминът “цели на сътрудничеството” обозначава какво се стреми да постигне сътрудничеството. Различните региони имат различни цели, в съответствие с различните условия в тях. Стратегиите за национално развитие могат да предоставят полезни примери за приоритетни области, към които да се насочат интервенциите за развитие. Образование, местно здравеопазване, програми за информиране на обществеността по проблемите на СПИН и опазването на околната среда са само няколко примера за начини, по които местните власти могат да участват в постигането на ЦРХ чрез междубщинско сътрудничество.

В присъединяващите се към ЕС страни няколко проекта за междубщинско сътрудничество – по-конкретно онези, финансирани от донори – се концентрират върху по-доброто сътрудничество и обмяна на информация за усъвършенстване усвояването на средствата от структурните фондове на ЕС и за извлечените поуки. В Западните Балкани целта на междубщинското сътрудничество

може да бъде да се преодолеят етнически проблеми. Така например, в Македония¹⁰ между-общинското сътрудничество отвъд етническите граници може да помогне на общините да преоткрият диалога и партньорството. Освен това, съвместното планиране на развитието може да се използва за преодоляване на наследството от миналото и справяне с конкретните предизвикателства на следконфликтните ситуации, по-конкретно за преодоляване на регионалните, социалните и половите неравенства.

В Централна Азия и Кавказ, например, основната цел би могла да бъде да се стимулират социалните услуги за бедните, така че да се решат проблеми, свързани със здравеопазването и равенството между половете. Страните от Централна Азия и Кавказ се характеризират с нисък БВП на глава от населението и високо ниво на неравенство.¹¹ Междуобщинското сътрудничество може да помогне за решаването на тези проблеми чрез подобряване на планирането на местното развитие от страна на общините.¹²

Друга основна цел на междуобщинското сътрудничество може да бъде развитието на физическата инфраструктура – пътища, напоителни системи, водоснабдителни и канализационни мрежи. Това е приоритет на проект “Подобряване на жизнения стандарт в Узбекистан”.¹³ Междуобщинското сътрудничество би следвало да се използва и за решаване на проблеми, свързани с икономическото развитие, например чрез съвместно планиране на икономическото развитие, тъй като страните от Централна Азия и Кавказ като цяло се характеризират с особено нисък БВП на глава от населението.

От друга страна, тези примери не трябва да се разглеждат като рестриктивни. Задължение на общините и на техните граждани е съвместно да определят областите и целите на сътрудничеството, така че да изпълняват по-добре задълженията си, въз основа на местните стратегии за развитие.

България: Неизползван капацитет за сътрудничество

Процесът на регионално развитие в България включва изричен призив към сътрудничество между местните управи. Въпреки това, проведено наскоро изследване на ПРООН¹⁴ установи, че общините не се възползват напълно от възможностите за сътрудничество за решаване на общи проблеми или за съчетаване на ресурсите им за използване на икономии от мащаба. Изследването показва, че почти две трети от всички български общини никога не са участвали в осъществяването на проект с друга община. Тази липса на опит в партньорствата представлява значителна пречка пред капацитета на България за усвояване на средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС. В случая с България целта на междуобщинското сътрудничество би могла да включва присъединяването към ЕС и усвояването на средства от европейските фондове, докато областите на сътрудничество ще бъдат определени от необходимостта от конкретни услуги.

¹⁰ Вж. Vesna Dzuteska Bisheva, Promoting Inter-municipal cooperation – Challenges and Opportunities – The Case of Macedonia.

http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Belegrade1205/Promoting%20Intermunicipal%20cooperation_MK_Final.ppt.

¹¹ Вж. Gini Index, UNDP 2005 Human Development Report.

¹² ПРООН вече е осъществила успешно проекти в Албания и Македония за подпомагане на местните власти да ориентират дейностите си към постигане на ЦРХ чрез планиране на местното развитие. В момента подобни проекти се осъществяват в Казахстан, като се планира тяхното разширяване в други страни в региона (2006/2007).

¹³ Вж. по-горе карето за проект “Поодбряване на жизнения стандарт в Узнекистан”, стр. 13.

¹⁴ “Оценка на капацитета на общините и областите за усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС”, ПРООН, София, юли 2004 г.

ГЛАВА 3: ВИДОВЕ ОРГАНИЗАЦИОННИ РАМКИ ЗА МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Целта на тази глава е да илюстрира различните варианти за общините, които желаят да участват в междуобщинско сътрудничество. Вариантите са просто стратегии, методи или организационни рамки, които могат да бъдат избрани за постигане на целите на отделните проекти за междуобщинско сътрудничество. За разлика от областта на сътрудничество, която обозначава конкретното поле на определена дейност, вариантът се отнася до начина, по който може да бъде осъществена дадена дейност.

Местните власти могат да си сътрудничат на много и различни нива, като това сътрудничество може да се извършва под най-различни форми (варианти). От едната страна стоят свободните, неформални връзки, които често се създават с цел обмен на информация, а от другата – официалните връзки, създавани за изпълнение на конкретни, често по-сложни задачи. Естеството на партньорството и сътрудничеството само по себе си означава, че тези връзки могат да се разрастват или смаляват, да се променят според конкретните нужди. Така например, връзки, които в началото са свободни и гъвкави, могат да станат по-официални, когато местните власти се опознаят, свикнат да работят заедно и изградят доверие помежду си.

Следователно междуобщинското сътрудничество може да бъде институционализирано в различни степени. “Споразуменията с ръкостискане”¹⁵ са най-неофициалният вид сътрудничество. От друга страна, фактите от развитите страни показват, че в средносрочен и дългосрочен план е необходимо договореностите в междуобщинското сътрудничество да бъдат формализирани, за да бъдат трайни и устойчиви.¹⁶

Избраният от общините формат на междуобщинското сътрудничество зависи от целта на сътрудничеството и от съществуващия капацитет. Големината на партниращите си общини играе важна роля. По-вероятно е по-големите общини да разполагат с капацитет за предоставяне на услуги на други, по-малки общини, докато по-малките общини обикновено се обединяват за съвместно изпълнение на дейности.

А) Съвместно предоставяне на услуги

Сътрудничеството между общините може да се основава на споразумение, чрез което се създава съвместен орган за предоставяне на определени услуги. Този орган може да бъде търговско дружество, институция или агенция, например. Предполага се, че отделните общини не разполагат с капацитет да предоставят изцяло всички услуги сами и че създаването на съвместен орган ще доведе до подобряване качеството на предоставяните услуги. Никой от партньорите не прехвърля задължения на останалите и всички носят еднаква отговорност за действията на съвместния орган. Типичен пример за такава структура е създаването на съвместна водна агенция за подобряване на водоснабдяването.

Великобритания и Финландия: Сътрудничество в тясно специализирани услуги

Съвместно могат да бъдат предоставяни всички видове услуги – включително и тясно специализирани – които носят икономии от мащаб. Това важи дори за страни, в които първото ниво на управление (община) е голямо, като в този случай сътрудничеството е често срещано при специализирани функции, характеризиращи се със значителни икономии от мащаб. Така например, във Великобритания услуги като противопожарна охрана, обществен транспорт и управление на отпадъците се предоставят на ниво окръг от съвместни органи. Във Финландия общините осигуряват здравни и социални услуги и професионално обучение чрез съвместни съвети.¹⁷

¹⁵ “Наръчник по междуведомствено сътрудничество”, стр. 7-8.

¹⁶ “Наръчник по междуведомствено сътрудничество”, стр. 7-8.

¹⁷ Цитат от Кенет Дейви, “Разделение на отговорностите между нивата на управление”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/-public/-documents/-UNTC/-UNPAN017645.pdf>.

Б) Съвместно администриране

При този вариант партниращите общини решават да изпълняват съвместно определени административни функции (напр. финанси, човешки ресурси, възлагане на поръчки), които не могат да бъдат извършвани в малки общини. Най-видимият пример е създаването на съвместни офиси, в които пространството се използва от две или повече общини. За изпълнението на задачите могат да бъдат създадени също така съвместен общински комитет и организация, подчинена на него. Формите на съвместно администриране включват съвети за междуобщинско сътрудничество, инициативни и надзорни комитети. Административният офис, който се създава, във всички случаи има за цел да обслужва интересите на всички партниращи общини и да изпълнява задачи, надхвърлящи включените в основните компетенции на отделните общини.

Унгария: Създаване на съвместни административни функции

В началото на 90-те години много централноевропейски държави започнаха да приемат местно законодателство, позволяващо на общините да създават сдружения за съвместно изпълнение на функции. Но тъй като създаването на тези сдружения е до голяма степен доброволно, много малко общини са се възползвали от тази възможност.

В Унгария е прието законодателство, което решава този проблем. На малките съседни общини е наложено да създават общи офиси за определени функции, като например наемане на квалифициран административен нотариус. Административният нотариус извършва регулаторни функции – издаване на лицензи, контрол върху развитието и данъчни оценки – за всички партниращи общини.¹⁸

В) Съвместно планиране и развитие

При този вариант общините решават да си сътрудничат при планирането на местното развитие. Тук следва да се отбележи, че съвместното планиране може да бъде и област на сътрудничество, например когато общините си сътрудничат в извършването на оценка и анализ, които са част от планирането. В качеството си на вариант за сътрудничество, съвместното планиране означава, че партньорите решават да формулират и осъществят заедно план за действие. Продукт от подобно сътрудничество може да бъде един съвместен план за местно развитие, показващ ясно отговорностите на всеки партньор. Тази форма на сътрудничество е особено важна за икономическото планиране. Общините могат да решат да създадат обща индустриална зона и по този начин да постигнат критична големина и да станат по-привлекателни за потенциалните инвеститори. Всъщност, тъй като много въпроси, свързани с намаляването на бедността, излизат извън границите на общините, съвместните планове за местно развитие могат да бъдат средство за постигане на Целите на развитието на хилядолетието чрез адаптиране на политиките към местните нужди.

Местната програма за развитие на селските райони (МПРСР), която се осъществява в Палестина от ПРООН и Министерството на местното самоуправление, е пример за съвместно планиране. По програмата са създадени Комисии за микрорегионално планиране (КМРП) – организации на подобластно ниво, съставени от кметове на села, които координират процеса на планиране при определянето на проекти. За планиране на ниво общност се използват методи за оценка с гражданско участие, докато КМРП съвместно с представители на Министерството на местното самоуправление се занимават с диагностика и стратегическо планиране. Взети заедно, тези два процеса водят до избор и осъществяване на съвместни проекти.¹⁹

¹⁸ Цитат от Кенет Дейви, "Разделение на отговорностите между нивата на управление", <http://unpan1.un.org/intradoc/-groups/-public/-documents/-UNTC/-UNPAN017645.pdf>.

¹⁹ "Казус: Ефектът от Местната програма за развитие на селските райони (МПРСР) на ПРООН върху местното самоуправление в Палестина", изготвен от Програмата на ПРООН за подпомагане на палестинския народ, Местна програма за развитие на селските райони, ноември 2003 г.

Г) Закупуване на услуги

Общините могат да се споразумеят за покупка, продажба или търговия с услуги помежду си. Този вид сътрудничество се основава на идеята, че една община предоставя услуги (различни от административните услуги) на жителите на друга община срещу заплащане на такса от потребителите. Така например, една община може да разшири дейностите си за управление на отпадъците върху територията на съседната община срещу заплащане на такса.

Тази форма на сътрудничество обикновено се наблюдава между общини, които се различават по големина. Обикновено една малка община заплаща на по-голяма община услуги, които не е в състояние да предоставя сама. По този начин могат да бъдат обменени всички видове услуги, включително и административни, като например управление на човешките ресурси.

Македония: Издаване на лицензи за таксиметров превоз

Общините Зърновци, Облешево, Оризари и Чешиново са се договорили лицензи за таксиметрови превози на тяхна територия да се издават от община Кочани. За малките общини е твърде скъпо да поддържат постоянен щат за предоставянето на тази услуга. Затова те са сключили договор с по-голямата община, която задържа 70 процента от таксата за услугата и връща останалите 30 процента на по-малките общини.²⁰

Д) Съвместно финансиране на инвестиции

Общините си сътрудничат за съвместно финансиране на конкретни инвестиции. В много случаи общините не разполагат с достатъчно ресурси за инвестиции в големи проекти или в оборудване, като например училищни автобуси. В този случай за тях е полезно да си сътрудничат, за да намалят разходите до приемливо за всяка от тях ниво. Това означава, че всички партньори обединяват ресурсите си и заедно вземат инвестиционно решение. Друга полза то тази форма на сътрудничество е, че всички рискове се споделят от партньорите, като по този начин се повишава очакваната възвращаемост на инвестициите.

Полша: Съюз на общностите от Горна Раба

14 гмини (общини) обединяват усилията си за разрешаване на проблема с влошаващото се качество на водата в басейна на река Горна Раба, като създават сдружение. Тъй като замърсяването на водата излиза извън границите на общините, въпросът трябва да бъде решен на регионално ниво. След като извършва оценка и определя основните замърсители, сдружението формулира "Цялостен план за поддържане на чистотата на водата в басейна на река Раба". Планът включва изграждане на 10 пречиствателни станции за отпадни води, изграждане на 750 километра гравитационни тръбопроводи и на 86 междинни помпени станции. Проектът е финансиран чрез обединяване на ресурсите на местно ниво, от държавния бюджет и от различни фондове за опазване на околната среда и предприєдинителните инструменти на ЕС.²¹

Е) Обмяна на опит

Общините могат да решат да обменят открито опита от дейността си. Това включва предлагане на съвети, техническа помощ и споделяне какво е сработило и какво не. Тази форма на сътрудничество, наричана в ЕС "отворен метод за координация", може да помогне за повишаване качеството на предоставяните услуги във всяка община участничка. Информационната мрежа на местните власти (LOGIN²²), съфинансирана от ПРООН, е пример за голяма мрежа, която улеснява обмяната на опит. Сдруженията на местните власти, като например национални сдружения на общини, са добре позиционирани на национално ниво за предоставяне на тази обща платформа.

²⁰ "Доклад за състоянието на междуобщинското сътрудничество", 2004 г. http://www.osce.org/documents/mms/2004/06/4258_en.pdf

²¹ <http://www.gornaraba.krakow.pl/>

²² <http://www.logincee.org>

Ж) Създаване на ново ниво на управление

Когато е налице необходимата правна основа, общините могат да решат, че би било най-добре да си сътрудничат, като създадат ново ниво на управление между местното и националното. Общините могат да решат кои услуги и отговорности да преотстъпят на това ново ниво, както и да приемат правила за функционирането и надзора му. Това би се случило като част от реформа на териториалното устройство.

Финландия: Надобщински управи за координиране на общините

Общините могат да си сътрудничат, като създават надобщински управи, на които преотстъпват свои правомощия. Подобни варианти са обект на публичните закони и разчитат на това по-големите общини участнички да изпълняват определени административни функции. Така например много малки общини във Финландия са се обединили, за да създадат управи на окръжно ниво със съвместен управителен съвет, който определя целите и стратегиите, съставя бюджета и ръководи дейностите. Общините са преотстъпили голяма част от компетенциите си на това ново ниво на управление на град Оулу, който на практика функционира като администратор на мрежата от окръжни съвети и окръжни управи.

3) Множество варианти

Важно е да се отбележи, че тези варианти не са взаимно изключващи се. Общините не са ограничени в избора си на организационна рамка. Сътрудничеството може да бъде под най-различни форми и може да се окаже, че оптималният начин за постигане на определена цел на сътрудничеството е да се съчетаят множество отделни варианти. Партньорите трябва да бъдат отворени и гъвкави в подхода си към организацията, за да постигнат целите, които са си поставили.

Франция и Испания: Предлагане на различни споразумения за партньорство

Някои западноевропейски страни имат значителен опит в междуобщинското сътрудничество и са разработили разнообразни средства за сътрудничество между малки общини. Както бе споменато по-горе, във Франция функционира силно развита система за сътрудничество. Съществуват над 2000 *syndicats de communes* (сдружения на общини), които имат различни цели – поддръжка на инфраструктура, предоставяне на водоснабдителни, социални и образователни услуги от името на членовете си. Освен тях съществуват още около 11500 други сдружения, които предоставят само по една услуга – водоснабдяване, образование, електричество или защита от наводнения. Тези междуобщински структури се ръководят от съвместни комитети и членовете им са задължени да отделят ресурси за тях. Приблизително 50 процента от испанските общини участват в някаква форма на сътрудничество; половината от сдруженията им са създадени за предоставяне на една услуга, а другата половина – за предоставяне на повече от една услуга.²³

²³ Цитат от Кенет Дейви, "Разделение на отговорностите между нивата на управление", <http://unpan1.un.org/intradoc/-groups/-public/-documents/-UNTC/-UNPAN017645.pdf>

ГЛАВА 4: ПРИНЦИПИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПАРТНЬОРСТВОТО

За да постигнат легитимно и успешно сътрудничество, общините следва да спазват принципите на доброто управление и взаимноизгодното партньорство.²⁴ По-долу са описани само най-важните аспекти, на които следва да бъде обърнато особено внимание в контекста на междуобщинското сътрудничество.

ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Легитимност

Легитимността на проектите за междуобщинско сътрудничество зависи от много фактори. Спазването на всички елементи на доброто управление е жизненоважно. Легитимността зависи от степента, в която всички граждани, в частност бедните и изключените, участват във всички етапи на междуобщинското сътрудничество. За да може един проект да получи легитимност, той трябва да бъде разработен демократично, т.е. чрез използване на процеси за гражданско участие, които гарантират изразяването и вземането под внимание на нуждите на уязвимите групи. Областите на междуобщинското сътрудничество следва да бъдат определени чрез процес на стратегическо планиране с гражданско участие.

Прозрачност

Конкретно внимание трябва да бъде обърнато на прозрачността на ползите и предимствата за всеки партньор, както и на ясните правила и договорености. Стимулирането на прозрачност и отчетност е изключително важно за минимизирането на риска, че междуобщинското сътрудничество може да засили корупцията или да се концентрира само върху специални интереси.

Участие и социална интеграция

Проектите на междуобщинското сътрудничество могат да бъдат успешни и да доведат до трайни подобрения, само ако включват всички заинтересовани страни. Участието е основен елемент на доброто управление. В контекста на страните в Европа и ОНД следва да се обърща особено внимание на включването на най-уязвимите и социално изключени групи в планирането, разработването и осъществяването на междуобщинското сътрудничество. Освен това е важно служителите на местната администрация също да бъдат включени в процеса, вместо да се оставя целият процес само на политическите лидери.

Следователно междуобщинското сътрудничество може да бъде средство за преодоляване на етническото напрежение и стимулиране на социалната интеграция, стига процесът на формулиране и осъществяване на проекта да включва гражданско участие и да се придържа към принципите на доброто управление.

ПРИНЦИПИ НА ПАРТНЬОРСТВО

Ясно разпределение на отговорностите

При сключването на споразумение за партньорство заинтересованите страни трябва ясно да определят и да разпределят отговорностите. Важно е да бъде създаден съвместен управителен съвет, като отговорността за всяка задача да бъде ясно възложена на точно определено лице.

Равенство

Всички общини, участващи в проект за междуобщинско сътрудничество, трябва да имат еднакви права. Това невинаги означава, че всички общини ще се радват на едни и същи ползи, тъй като ползите ще зависят, освен от всичко друго, от приноса на отделните общини. Това означава, че правата, свързани със стратегията, формулировките, възраженията и критиките, следва да бъдат

²⁴ Полезни справочни материали за допълнителна информация са "Управление извън управлението" от Джеймс Росено и Ернст-Ото Чемпиел и "Практически бележки върху децентрализацията на управлението за целите на развитието" на ПРООН.

разпределени по недискриминиращ начин. В този контекст решенията, взети с консенсус, са важни, тъй като гарантират чувство на собственост и ангажираност с общите дейности и проекти от страна на всички партньори.

Добро управление на проектите

Проектите на междуобщинското сътрудничество могат да бъдат анализирани като проекти с участието на различни заинтересовани страни, предприети за общото благо на всички и основаващи се на предположението, че съвместните усилия имат по-голям ефект от индивидуалната работа на общините. Следователно всички партньори трябва да бъдат наясно с начина, по който се управляват проектите. Може да бъде полезно големите проекти да бъдат разделени на по-малки подпроекти с ясно определени срокове и бюджети.²⁵ Отделните общини могат да поемат ръководната роля в осъществяването на отделните проекти. Това води до по-голямо гражданско участие.

Ясното разпределение на отговорностите бе описано по-горе като част от доброто управление на проектите. Анализът на рисковете е друг ключов елемент на управлението на проектите на междуобщинското сътрудничество. В идеалния случай от приетото решение печелят всички, но на практика междуобщинското сътрудничество не винаги е от полза за всички партньори – било защото още от самото начало са съществували различия и неравенства, било поради въздействието на променящите се условия върху резултатите от междуобщинското сътрудничество. Често с междуобщинското сътрудничество са свързани разходи по сделки, политически рискове и рискове за автономията. Анализът на рисковете може да помогне на всички партньори да осъзнаят не само потенциалните ползи, но и потенциалните недостатъци на общ проект. Анализът на риска помага и за формулирането на споразуменията за сътрудничество по начин, който намалява рисковете.

Ясно договорености за финансирането

Ползите от сътрудничеството могат да бъдат различни за различните общини и това трябва да бъде отразено в договореностите за финансирането. Тук следва да се отбележи, че финансирането може да бъде осигурено и под формата на непаричен принос. Една община може да има финансов принос към даден проект, докато друга може да поеме разработването и управлението на проекта.

Ясните финансови договорености включват изричното разпределяне на приходите и разходите, наличието на подходящи бюджетни и счетоводни процедури.

По-долу са представени няколко примера за механизми за разпределяне на разходите:²⁶

- **Равен дял:** Всяка община заплаща равен дял от разходите по съвместен проект. Този подход е най-добър, когато общините са приблизително еднакви по големина и получават еднакви ползи.

- **Население:** Определянето на процента от разходите, който се заплаща от всяка община се извършва въз основа на населението. Да вземем например споразумение за сътрудничество между община А и община Б. Населението на община А е два пъти по-голямо от това на община Б. При разпределяне на разходите на базата на населението община А ще има двойно по-голям принос към бюджета на междуобщинския проект с община Б.

- **Оценка на ресурсите:** Разходите, които се заплащат от всяка община, се определят на базата на оценка на относителните бюджетни ресурси на отделните общини. Така например две общини могат да имат еднакво население и територия и въпреки това да имат различни приходни основи. Приносът им към проект за сътрудничество ще се основава на наличните във всяка от общините бюджетни ресурси, независимо че са еднакви по население и територия.

- **Потребление:** Разпределението на разходите се извършва не според населението на съответната община, а според броя потребители на конкретна услуга. Нивото на потреблението може да бъде различно за общини с еднакво население и приходни основи. Така например две еднакви по големина общини могат да решат да си сътрудничат при предоставянето на основно образование, но поради различия във възрастовата структура на населението им броят на потребителите ще бъде по-голям в едната община и тя ще има по-голям принос към бюджета на съвместния образователен проект.

²⁵ Вж. Beate Holbach-Grumig, Holger Floeting, "Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik", in: Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Informationen, February 2005, p. 11

²⁶ Вж. "Наръчник по междуведомствено сътрудничество", стр. 18.

ГЛАВА 5: ОСНОВНИ ПРЕДПОСТАВКИ ЗА УСПЕХ

Тази глава описва комплекс от фактори, наричани с общото наименование “благоприятна среда”, който може да стимулира или да улесни успешното междуобщинско сътрудничество.

Междуобщинското сътрудничество се разглежда като средство за преодоляване на териториалната фрагментация и нейния ефект върху качеството на предоставяните услуги в много държави в Европа и ОНД. Въпреки че междуобщинското сътрудничество се препоръчва като средство, с което малките общини могат да предоставят качествени публични услуги, за улесняване на процеса трябва да са налице някои външни фактори. Необходимо е да съществува адекватна правна рамка, общините трябва да изградят капацитет, а управлението на публичните услуги трябва да бъде подобро. Един от най-големите рискове е, че в партньорството може да съществува дисбаланс – единият партньор може да се окаже по-слаб от другия, било то политически или организационно, а това би отслабило съвместните усилия.

За успеха на междуобщинското сътрудничество е необходимо наличието на политическа подкрепа и стимули на всички нива. За създаването на такава атмосфера могат да съдействат външни действащи лица, участващи в изграждането на капацитет и в осигуряването на стимули за схемите за междуобщинско сътрудничество. Положителният предишен опит и видимите резултати също стимулират по-нататъшното развитие на сътрудничеството между местните управи, особено когато има подкрепа за такива усилия от страна на местен лидер.

Благоприятна правна среда и система за стимули

Наличието на благоприятна правна среда е жизненоважен елемент на всяко успешно междуобщинско сътрудничество. Средата може и трябва да осигурява стимули за участието на общините в междуобщинско сътрудничество.

Държавата и донорите могат да бъдат основни партньори в създаването на ефективна система за стимули, която да мотивира общините да участват в партньорства. Системата за стимули се състои от следните елементи:

а) Разпределяне на средствата/данъчните ползи за улесняване създаването и осъществяването на проекти за междуобщинско сътрудничество.

б) Разпределяне на средствата в зависимост от съществуващите проекти за междуобщинско сътрудничество.

в) Конкурентни търгове за възлагане на дейности по проектите за междуобщинско сътрудничество.

г) Техническа помощ за създаване или осъществяване на проекти за междуобщинско сътрудничество

Унгария: Стимули за междуобщинско сътрудничество, определени със закон

Унгарските закони и подзаконовни актове за местното самоуправление и междуобщинското сътрудничество осигуряват мащабна система от стимули за междуобщинско сътрудничество.

Унгарското законодателство създава голям брой раздробени, неефективни общини с относително малко население. Структурата на управлението в Унгария дава значителни права на общините, но те не винаги са способни да предоставят ефикасно и по подходящ начин необходимите публични услуги. Укрепването на междуобщинското сътрудничество е изключително важно за подобряване на жизнения стандарт, справяне с неравенствата и стимулиране на местното развитие. По отношение на някои райони – т.нар. “малки райони”, състоящи се от граничещи помежду си общини – правната система поощрява сътрудничеството между общините за постигане на общи цели. При определени условия и за определени услуги се предоставят финансови стимули. Общините имат право на финансова подкрепа, ако са създали сдружение на общини и това сдружение поема отговорност за определени публични

услуги, определени със закон. Поощрява се сътрудничеството на общините в областите образование, социални и здравни грижи, защита на семейството, децата и младежите, култура и комунални услуги. Финансовата помощ е най-голяма, когато всички общини в даден район се присъединят към сдружението, и по-малка, когато не по-малко от 50 процента от общините са членове на сдружение, представляващо 60 процента от местното население или обратното. Сумата на финансовата помощ зависи и от количеството и вида на услугите, предоставяни от сдружението. Сдруженията на общините са задължени да поддържат определена функция за период не по-кратък от три години.²⁷

Обикновено предоставяните стимули са част от законодателната рамка. Законодателството е необходим (но недостатъчен) елемент за стимулиране на междуобщинското сътрудничество. Такова законодателство може да се съдържа в конституцията на страната или в закони, определящи компетенциите на органите на местното самоуправление. Тези закони конкретизират кои компетенции могат да бъдат обхванати чрез сътрудничество и включват разпоредби относно създаването на сдружения на местните управи. Всички споразумения следва да са основани на съществуващата правна рамка.

“Националното законодателство осигурява официалните правила, които легитимират такива форми на колективно вземане на решения на местно ниво и колективни действия, като доброволни сдружения, обществени организации и местни управи. Законодателството дава на местните организации правната основа, правата и взаимоотношенията с държавата, които представляват основата за ефективни процеси в местното самоуправление.”

Световна банка, “Доклад за дискусия на местното развитие”²⁸

Благоприятната правна рамка трябва да се основава на национален закон за междуобщинското сътрудничество. Основните елементи на такъв закон би следвало да включват правни разпоредби относно участието на общините във форми на сътрудничество, разпределение на отговорностите и ресурсите. Общините следва да имат законово право да вземат сами решения за процедурите, по които ще се осъществява сътрудничеството. Освен това е необходимо законът да урежда приемливите области на сътрудничество, като посочва, че въпросните публични услуги попадат в компетенциите на партниращите общини и че общините упражняват контрол и носят отговорност за административните, оперативните и финансовите аспекти, свързани с предоставянето на услугите.

Националното законодателство следва да бъде подкрепено и с местни актове, признаващи официално споразуменията за сътрудничество и конкретизиращи избрания вариант. Следователно, създаването на необходимата правна рамка е задължение както на правителството, така и на местните власти.

Македония: Междуобщинско сътрудничество с възложени компетенции

Член 14 от македонския Закон за местното самоуправление дава на общините правото да сключват споразумения за сътрудничество, но само за дейности, които попадат в компетенциите на общините. Това включва право за създаване на съвместни административни органи и обществени агенции, както и право за обединяване на средства. Освен това общините имат право да си сътрудничат с чуждестранни общини и международни организации на местни власти. Дейностите на междуобщинското сътрудничество се отчитат пред съответното министерство, отговарящо за местното самоуправление. Член 15 дава на общините право да създават доброволни сдружения.²⁹

²⁷ Повече информация можете да намерите на BRC уеб-сайта на ПРООН, в раздела за междуобщинско сътрудничество. <http://europeandcis.undp.org>

²⁸ Цитат от “Човешко развитие, социално развитие и управленски мрежи в публичния сектор”, Световна банка, “Доклад за дискусия на местното развитие”.

<http://www.worldbank.org/-publicsector/-decentralization/-LDDPfinal-conferenceversion.doc>

²⁹ Source: “Inter-Municipal Cooperation in the Netherlands,” from the joint project of the Ministries of the interior in the Netherlands and Hungary, May 2001., p 9-10 quoted in OSCE Spillover Mission to Skopje Report on the Status of Inter-Municipal Cooperation.

Съществуват две основни форми на правни договорености. Могат да бъдат приети разпоредби, които изрично забраняват или разрешават конкретни форми на сътрудничество. Възможно е да бъдат приети по-отворени рамки, които разрешават сътрудничество, просто като не включват отрицателни разпоредби. Създадените чрез правната рамки ясни правила помагат за избягване на конфликти и осигуряват насоки в случай на спор. Вместо да налагат ограничения и твърде конкретни задължения, тези правила трябва да предоставят на общините гъвкавост за участие в междуобщински споразумения за сътрудничество. Въпреки че и двата варианта са приемливи, по-благоприятно е на общините да бъде предложена възможно най-голяма свобода при използването на алтернативни форми на предоставяне на услуги. Когато приемането на толкова отворен подход не е удачно, най-добрият вариант може да включва осъществяването на пилотни проекти в отделни общини, за да се провери на практика новото законодателство относно сътрудничеството като част от процес на постепенно поощряване на сътрудничеството.

Франция: Принципите на специализацията и изключителността

Междубщинското сътрудничество във Франция се регулира стриктно от закона. Освен всичко останало, законът конкретизира приемливите области на сътрудничество и посочва, че участващите в междубщинско сътрудничество организации могат да действат само в области, прехвърлени им от общините чрез официални споразумения за партньорство. Тези организации не могат да поемат същите отговорности, каквито имат общините, т.е. трябва да се *специализират* в определени области. Освен това прехвърлените компетенции трябва да бъдат упражнявани *изключително* от междубщинската организация. Тези организации имат правомощия както за вземане на решения (чрез органи, съставени от общини) и изпълнителни правомощия.³⁰

Португалия: Принципи на действие, определени със закон

Португалското законодателство въвежда стриктни изисквания към местните управи като част от цялостен закон за предоставянето на публични услуги. Законодателството налага общи принципи на действие, които местните управи са длъжни да спазват при предоставянето на публични услуги и в отношенията си с гражданите. Правителството е приело и разпоредби, които задължават общините да генерират общи проекти. То води обсъжданията на регионалния план за развитие и организира търгове за управление на компонентите на оперативната програма за регионално развитие, за да обедини общините за постигане на споразумения за сътрудничество. Сдруженията на общини, на които са наложени задължения за отчетност, се стимулират чрез законодателството като средство за координиране на междубщинското сътрудничество.

Необходимата за междубщинското сътрудничество правна среда трябва да предвижда и възможността лица, доброволни сдружения и общности да бъдат включени в споразумение за сътрудничество. Политическите, гражданските и имуществените права могат да повлияят върху степента, в която външните действащи лица желаят или са способни да участват в сътрудничество.

Правната среда в Армения

Законът за местното самоуправление от 1996 година дава на общностите правото да създават междубщински сдружения “с цел съвместно решаване на определени проблеми на общностите и намаляване на разходите”. Законът от 2002 година препотвърждава правото за създаване на сдружения, които вече се наричат междубщински съюзи. Единствената голяма разлика в сравнение с разпоредбите на закона от 1996 година е, че съюзите имат статут на юридически лица според Гражданския кодекс на Република Армения. Възможността за създаване на такива съюзи и за съвместно постигане на икономии от мащаб очевидно има голямо значение, особено като се имат предвид разпокъсаното естество и малкият размер на повечето арменски общности. Досега обаче са създадени много малък брой

³⁰ <http://www.vie-publique.fr>.

съюзи. Въпреки че съюзите имат доста широкообхватни цели, те са склонни да се концентрират върху усвояването на донорски средства за изграждане на физическа инфраструктура. Сътрудничеството между органите на местното самоуправление е възпрепятствано от факта, че функциите на МОС са ограничени до конкретни въпроси и инвестиции. Потенциалното сътрудничество се затруднява още повече от съществуващите правни ограничения върху прехвърлянето на отговорности към съюзите и техния настоящ статут на НПО. Новият Закон за междуобщностните съюзи ще елиминира тези ограничения и ще позволи въвеждането на задължителни/доброволни сливания, както и въвеждането на форми за междуобщностно сътрудничество за повишаване ефикасността в предоставянето на местни услуги.

Естония: Значение на правната рамка

В отсъствието на управленска структура на регионално ниво, сътрудничеството между местните власти в Естония има голямо значение. В Естония има 15 окръга, във всеки от които има регионално сдружение, обединяващо всички или повечето от местните власти на неговата територия. Членството в сдружение е доброволно и членовете избират представители в общото събрание на сдружението за срока на мандата на съвета на местната управа. Обхватът на дейностите на сдруженията зависи от нуждите на членуващите в тях местни власти и от ограниченията, заложи в националното и местното законодателство, примери за които са посочени по-долу. Функции, изискващи упражняване на публична власт, могат да бъдат прехвърляни на сдружение само ако това е разрешено със закон. Дейностите се финансират предимно от бюджетите на членуващите в сдруженията местни власти. Два примера за национални сдружения на местни власти в Естония са Сдружението на естонските градове и Сдружението на общините в Естония.

Основните законодателни актове включват:

- Закон за организация на местното самоуправление (1993) - Определя функциите, отговорностите и организацията на местните власти и отношенията между местните власти, както и тези между местните власти и правителствените институции;
- Закон за стимулиране сливанията на местни власти (2004) - Установява принципите за сливане на местни власти, принципите за популяризиране на такива сливания, изискванията за достъп до публични услуги, предлагани от местни власти след сливане, основата за разпределяне на безвъзмездно финансиране от държавния бюджет за покриване на свързаните със сливане разходи, както и принципите за компенсирание на намалените трансфери от държавния бюджет след сливането;
- Закон за сдруженията на местни власти (2002) - Установява основата и дейностите на регионалните сдружения на местни власти и националните сдружения на местни управи.

Междуобщинското сътрудничество като част от продължаващ процес на реформи

Проектите за междуобщинско сътрудничество следва да бъдат част от по-големи процеси на реформи в страните в Европа и ОНД. Необходимо е наличие на достатъчно ниво на децентрализация, т.е. прехвърляне на политически, административни и бюджетни отговорности от национално на местно ниво. Споразуменията за междуобщинско сътрудничество не са изгодни, когато липсва прехвърляне на компетенции на общинско ниво, съчетано с административна и бюджетна децентрализация. Междуобщинското сътрудничество има смисъл тогава, когато общините имат известна свобода да определят собствените си публични политики. Това включва и достатъчна степен на финансова децентрализация. Общините могат да сключват споразумения за сътрудничество само ако разполагат с достатъчно средства. Въпреки че целта на настоящия наръчник не е да навлиза в подробности относно финансирането на местно ниво, струва си да се отбележи, че общините се нуждаят от подходящи способности за мобилизиране на средства, както и от правомощия за определяне на данъци, за да финансират предоставянето на публичните услуги и да подобрят финансовата жизненост

на текущите си проекти. Прехвърлянето на финансови отговорности към общините носи и повишена отчетност пред заинтересованите страни, които се превръщат както в крайни потребители, така и във финансисти на публичните услуги.

Франция: Връзки между децентрализацията и междуобщинското сътрудничество

Френският модел хвърля светлина върху връзките между децентрализацията и междуобщинското сътрудничество. След приемането на законите за децентрализацията от френския парламент през 1981-82 година, които създадоха необходимата правна рамка за децентрализацията на отговорностите от (предимно деконцентрираните) държавни власти към местните власти (на ниво регион, департамент и община), общините получиха по-голяма автономия и повече отговорности. Вследствие от това през 1992 година бе приет закон, който урежда междуобщинското сътрудничество. По този начин общините бързо и драстично повишиха сътрудничеството помежду си и – в отсъствието на мащабна административно-териториална реформа – се появи голямо разнообразие от модели за сътрудничество. През 1999 година бе добавена една нова, по-сложна основа за междуобщинско сътрудничество, като едновременно с това бяха опростени споразуменията за междуобщинско сътрудничество.³¹

За идеалния процес на децентрализация не съществува рецепта. Независимо от това, трябва да се обърне внимание на някои основополагащи принципи, в частност свързани с политиките за бедните и реформите. Наличието на цялостна програма за децентрализация и силна политическа подкрепа на национално и местно ниво са важни за ефективното изпълнение на проектите за децентрализация. Разпределението на отговорностите между държавата и по-ниските нива на управлението също следва да бъде обмислено внимателно. Няма ясно разграничение на разпределението и то до голяма степен зависи от конкретните условия в съответната страна, но фактите от Европа и ОНД показват, че някои услуги, като например отбрана и финанси, са изключително в компетенциите на правителствата, докато други услуги, като например обществен транспорт и някои социални услуги, попадат в компетенциите на по-ниските нива на управлението. Услуги като образование и здравеопазване могат да бъдат предоставяни както от правителствата, така и от по-ниските нива на управлението, в зависимост от държавата.³²

Понякога съществува дори сътрудничество между национални и местни власти в това отношение. Важно е това да се има предвид, тъй като сътрудничеството между различните нива на управлението е много полезен инструмент за осигуряване на висококачествени услуги. На практика не всички услуги могат или трябва да бъдат предоставяни на междуобщинско ниво. Решенията за адекватното ниво за предоставяне на услугите трябва да се вземат в зависимост от конкретните условия в дадената страна.

Освен децентрализацията, реформата на публичната администрация е основен приоритет на държавите в Европа и ОНД. Реформите в междуобщинското сътрудничество могат да бъдат успешни само ако са интегрирани в по-мащабни проекти за реформа и не пречат на тяхното осъществяване. Местните власти трябва да се разглеждат като част от “сложна многоинституционална национална система на управление”, а не да бъдат определяни чрез “отличителните черти, характерни за техния политически и правен статут”³³.

Предизвикателства, свързани с изграждането на капацитет за ефективно междуобщинско сътрудничество и предоставяне на качествени услуги

В повечето държави от региона местните власти не притежават необходимия капацитет за участие в партньорства с други общини, общности, правителството, частния сектор и организации на гражданското общество за разработване и осъществяване на програми и проекти, осигуряване на адекватно наблюдение и надзор върху възлагането на поръчки на местно ниво. По-долу са

³¹ www.vie-publique.fr.

³² Кенет Дейв, “Разпределение на отговорностите между властите”, стр. 3.

³³ Цитат от “Човешко развитие, социално развитие и управленски мрежи в публичния сектор”, Световна банка, Доклад за дискусия на местното развитие, стр. 50.

<http://www.worldbank.org/-publicsector/-decentralization/-LDDPfinal-conferenceversion.doc>.

представени ключови области, на които трябва да бъде отделено специално внимание за укрепване на капацитета на местните власти, така че да могат да подобряват качеството на предоставяните услуги чрез междуобщинско сътрудничество:

Капацитет на ръководството. Ръководителите на местно ниво следва да могат да определят приоритети, както и да имат ясна визия какво очакват от междуобщинското сътрудничество, защо е важно то за техните общности и какъв ще бъде ефектът му върху качеството на предоставяните услуги. Едновременно с това ръководителите трябва да са способни да предават тази визия на своите екипи, партньори и на членовете на общността.

Умения за фасилитация. Обикновено е необходимо да се привличат външни фасилитатори, най-вече заради нуждата от безпристрастност при воденето на дискусии и поощряването на споразуменията за сътрудничество. Това е изключително важно в многоетническите общности, където фасилитаторите трябва да притежават специфични умения и опит за включване на различни етнически групи в дискусии и изграждане на партньорства.

Управление на договори. Това включва съставянето, управлението и надзора върху изпълнението на договорите. Това е особено важно за споразуменията за междуобщинско сътрудничество с участие на частния сектор, тъй като много често частният сектор е много по-добре подготвен от представителите на публичния сектор. Това може да създаде дисбаланс на позициите по време на преговорите.

Умения за разработване и управление на проекти. Това включва капацитет за планиране, разработване и осъществяване на проекти за междуобщинско сътрудничество.

Умения за сътрудничество и водене на преговори. Тук влиза способността за водене на преговори и постигане на взаимноизгодни решения, за участие в диалог между множество заинтересовани страни и за прилагане на различни стратегии за сътрудничество. Уменията за сътрудничество са изключително важни в многоетническите общности, където към сътрудничеството е необходимо да се прилага много чувствителен подход.

Анализаторски умения и капацитет за оценка на предпроектни проучвания. Тези технически умения са особено важни за местните власти във връзка с анализа на данните за оценката на качеството и надеждността на предпроектните проучвания, които се изготвят от външни консултанти.

Списъкът по-горе не е изчерпателен и представя само области, в които местните власти трябва да притежават знания и умения.

За изграждане на тези умения и капацитет могат да се използват различни стратегии. На първо място, изграждането на капацитет следва да стане част от националните обучителни програми и да се извършва от национални обучителни институти или подобни агенции за обучение. На второ място, сдруженията на местни власти следва да участват непосредствено в изграждането на капацитета на своите членове за участие в партньорства и подобряване качеството на предоставяните услуги. Това може да бъде извършено чрез организиране на семинари за обмяна на опит и информация. Освен това сдруженията на местни власти могат да създават и развиват екипи от фасилитатори, които да подпомагат местните власти при фасилитирането на процеса на междуобщинско сътрудничество. На трето място, местните власти могат да поискат от конкретни обучаващи институции да разработят практически курсове за обучение на работното място, основани на цялостна оценка на нуждите и насочени към задоволяване на конкретните нужди на отделните общности. Много често местните власти не разполагат с достатъчно финансови ресурси за заплащане на такива курсове; в такива случаи би могло да се ползва донорска подкрепа.

ГЛАВА 6: СЪПКИ ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ПРОЕКТИ ЗА МЕЖДУОБЩИНСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Настоящата глава представя необходимите стъпки за различните етапи на междуобщинското сътрудничество. Въпреки че стъпките са описани във възможно най-големи подробности, те дават само общи насоки и трябва да бъдат адаптирани към конкретните условия в съответната държава.

Оценка на ситуацията и нуждите

Оценка на ситуацията и нуждите може да бъде извършена по различни начини³⁴. Независимо от това, всяка оценка на ситуацията и нуждите трябва да разглежда следните въпроси: определяне на липсите в настоящото състояние на развитието спрямо желаната бъдеща ситуация; определяне на приоритети; анализ и причини за потенциалните нужди на заинтересованите страни. В идеалния случай нуждата от междуобщинско сътрудничество и възможните ползи от него се определят в процеса на стратегическо планиране на етап социално-икономически анализ. Предпроектно проучване се започва когато партньорите са постигнали съгласие.

Освен това на този етап е жизненоважно да се определят адекватно нуждите на всички граждани, особено тези на най-уязвимите от тях. Докато междуобщинското сътрудничество е средство за предоставяне на услуги на по-широк кръг от граждани, то само по себе си не се основава на равенство. Затова администраторите и специалистите по планиране трябва да положат необходимите усилия за оценка на нуждите, като имат предвид човешките права. Ориентираният към човешките права подход акцентира върху липсата на дискриминация, гражданското участие, прозрачността и отчетността. Различните нужди на мъжете и жените също трябва да бъдат взети под внимание преди започването на проектите. Местните администрации трябва да бъдат подготвени да се адаптират към нуждите на гражданите, а не обратното. Затова всяка оценка трябва да осигурява максимално участие и включване на всички сегменти на обществото.³⁵

Извършването на икономически анализ на предимствата и недостатъците на междуобщинското сътрудничество е също толкова важен на този етап, колкото и анализът на съществуващата правна база, насочен към определяне на правния капацитет на общините за участие в споразумения за сътрудничество. При определянето на приложимостта на сътрудничеството оценката трябва да взема предвид и административните, и оперативните пречки. Тази оценка, която може да заключи, че междуобщинското сътрудничество не е подходящо, може да бъде извършена от отделни общини или съвместно от няколко общини.

Начало и координация на процеса

Възможно е в процеса на междуобщинското сътрудничество да възникне нужда от повод за стартиране на дейности за координация. Такъв повод може да бъде предоставен от описаните по-горе стимули, въпреки че понякога важна роля може да играе и международна програма за подпомагане, какъвто е случаят със Структурните фондове на ЕС в Португалия. Със своя акцент върху регионални проекти Структурните фондове спомагат за създаването на проекти за междуобщинско сътрудничество. Заключението на оценката, описано в предходния раздел, също може да послужи като обосновка за даването на начало на междуобщинското сътрудничество. Поводът може да дойде и от частна фирма, какъвто е случаят със сметосъбирането в Македония, където частна фирма извършва анализ на пазара и убеждава местните власти в ползите от междуобщинското сътрудничество за предоставяне на услуги под формата на публично-частно партньорство.

³⁴ Ползена информация по тези теми може да бъде намерена в оценката на практиките за оценка на капацитет на ПРООН. "Насоки за оценка на капацитет. Програмният подход: нива и методи на оценка", <http://practices.undp.org/pcb/index.cfm?prac=121515&doc=121568&src=121515>.

³⁵ Osterrieder, Holger, "Inter-municipal cooperation in the context of gender and the human rights-based approach", UNDP Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava 2006, http://europeandcis.undp.org/?wspc=practice-4_h_5_3.

Определяне на потенциални партньори

След като бъде дадено началото на инициатива за междуобщинско сътрудничество, следващата стъпка е да бъдат определени партньорите. Сътрудничеството може да се основава на доброволно членство, като по този начин само онези общини, които желаят да работят съвместно, се включват в процеса на сътрудничество. Тази процедура обаче носи определени рискове. Някои общини могат да останат необхванати по политически, икономически или други причини, или пък областта на сътрудничество може да не обхване цяла една община, което би създавало анклави.

Франция: Принципът на квалифицираното мнозинство стимулира междуобщинското сътрудничество

За да се гарантира, че даден проект за междуобщинско сътрудничество притежава необходимия географски обхват и приемственост, френската национална администрация е фиксирала периметъра на общините, участващи в конкретен проект за сътрудничество. Преди започването на изпълнението проектът трябва да бъде приет с квалифицирано мнозинство от засегнатите от него общини. Ако бъде постигнато такова мнозинство (2/3 от местните събрания, представляващи над 50 процента от общото население, или 50 процента от местните събрания, представляващи 2/3 от общото население на засегнатите общини), всички засегнати общини *са длъжни* да се присъединят към споразумението за сътрудничество.

Струва си да бъдат обсъдени ползите от наличието на гъвкави структури за сътрудничество, които да предоставят възможност за последователно присъединяване на нови членове. Във всички случаи, обаче, е необходимо да бъдат създадени ясни правила за оттегляне на първоначалните партньори от споразумението за сътрудничество.

Определяне на целите и изясняване на очакванията

Тази стъпка е жизненоважна част от процеса на междуобщинско сътрудничество. Успешното междуобщинско сътрудничество и неговата устойчивост в крайна сметка зависят от одобрението и ангажираността на всички заинтересовани страни. Следователно е важно всички заинтересовани страни съвместно да одобрят общите и конкретните цели на своя проект за междуобщинско сътрудничество. Различните очаквания и интереси на партньорите трябва да бъдат изяснени, за да бъдат избегнати недоразумения и напрежение в бъдеще. Наличието на обща цел може да спомогне за обединяването и мотивирането на различните партньори и за преодоляването на евентуални конфликти. В това отношение ефективното общуване по време на преговорите допринася значително за създаването на взаимноизгодно споразумение за сътрудничество с ясно определени роли и отговорности. По време на този процес потенциалните партньори трябва да имат желание да признават позицията на всяка страна и да правят отстъпки според тези нужди и очаквания.

Германия: Междуобщинското сътрудничество може да бъде ориентирано или към проекти, или към визия

Едно проучване на опита на Германия показва, че междуобщинското сътрудничество е повече или по-малко успешно в зависимост от вида на сътрудничеството: ориентираните към проекти инициативи за междуобщинско сътрудничество с ясни цели постигат по-големи успехи в сравнение с координацията и планирането.³⁶

Приемане на вариант

След определянето на целите и задачите на сътрудничеството, партньорите трябва да изберат подходяща организационна форма или вариант. Изборът зависи от целта на сътрудничеството и оценката на ситуацията и нуждите. На практика е възможно различни форми на сътрудничество да съществуват заедно и да се подкрепят една друга.

³⁶ Beate Holbach-Grumig, Holger Floeting, "Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts und Infrastrukturpolitik", in: Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Informationen, February 2005, p. 5.

Част от решението кой вид споразумение за сътрудничество е най-подходящ включва ясно разпределяне на ролите и отговорностите. В идеалния случай те следва да бъдат разпределени честно, така че никой от партньорите да не упражнява контрол върху останалите. Освен това е необходимо да се определи официалният ред за вземане на решения, за да се гарантира безпроблемното осъществяване на сътрудничеството. Това включва и определяне на правата на собственост, ползване, разпределение и видимост.

Съставяне на споразумение за сътрудничество и създаване на необходимите институции

Споразумението за сътрудничество трябва да бъде формализирано преди началото на проектните дейности; в някои случаи е необходимо да бъде създадена и агенция или институция за целите на проекта за междуобщинско сътрудничество. При финализирането на споразумението за сътрудничество е важно да се формализират договореностите. Трябва да бъде демонстрирана гъвкавост, например чрез ограничаване на споразумението до пилотни проекти или чрез поставяне на някаква ограничение във времето от самото начало.

В някои случаи, в зависимост от споразумението, може да се наложи създаване на институции, като например съвместни органи или съвместни комитети, включително инициативни комитети. Това е важна стъпка, която изисква внимателно обмисляне.

Основните елементи на споразумението за сътрудничество следва да включват³⁷:

Име и седалище

Партньори

Цел

Задължения на партньорите и партньорството

Отговорност

Разпоредби за Управителния съвет (ако са приложими)

Управление

Техническа комисия (ако е приложимо)

Бюджет, счетоводство и ревизия

Финансиране на партньорството

Промяна на споразумението

Приемане на нови партньори

Оттегляне

Прекратяване

Арбитраж

Надзор

Допълнителните елементи, които трябва да бъдат договорени, включват:

Работен план и график на дейностите

Механизми за наблюдение и оценка

Всяко проектопредложение на споразумение за сътрудничество следва да бъде подложено на правен и финансов преглед, който може да бъде извършен от самите общини, от сдружения на общини или от държавни власти. Проектопредложенията следва да бъдат предоставени на всички заинтересовани страни, като бъдат организирани и информационни срещи по проектите и въздействията от тях. Не трябва да се забравя и организирането на открита дискусия за потенциалните конфликти на интереси и рисковете. Споразумението трябва да бъде подписано от всяка община в партньорството.³⁸

³⁷ Пример за споразумение за сътрудничество може да бъде намерен на http://europeandcis.undp.org/?wspc=subpractice-27_h_11.

³⁸ Вж. "Наръчник по междуобщинско партньорство и сътрудничество за общински управи". http://www.gov.ns.ca/~snsmr/muns/-workshops/PDF/-MunicipalCooperation_Seminar/-Intermunicipal_report.pdf.

Изпълнение

След финализирането на споразумението за сътрудничество се дава началото на проектните дейности. В много случаи е добре да се започне с пилотен проект в отделните общини и след това постепенно да се увеличават обхватът и мащабът. Това може да помогне на партньорите да изградят доверие и да извлекат поуки от сътрудничеството, преди да поемат по-големи ангажименти.

Изборът на персонал за осъществяване на проектите на междуобщинското сътрудничество е много важен. В идеалния случай би следвало да бъдат избрани хора, притежаващи необходимите умения, включително способност да изградят доверие между партньорите.

Почти всички успешни проекти за общинско сътрудничество са били водени от силни и популярни ръководители на изборни длъжности. Избирателите са по-склонни да се вслушват в хора, за които са гласували, а гражданите са по-склонни да помислят за сътрудничество, ако проектите се водят от хора, на които имат доверие. Включването на други обществени и бизнес лидери също е полезно и се прави често, но избирателите трябва да чувстват, че основните застъпници на сътрудничеството могат да бъдат контролирани чрез избори.

Наблюдение и оценка на резултатите

Редовното наблюдение и оценка на резултатите спрямо заложените цели и задачи е необходимо, за да се гарантира, че проектите на междуобщинското сътрудничество няма да се отклонят от заложените цели, ще се придържат към условията на първоначалното споразумение и ще имат положителен ефект. В процеса на наблюдение следва да бъдат включени граждани от различни социални групи, за да се гарантира, че основаващите се на човешките права цели и задачи са постигнати. Използването за нуждите на оценката на рамка, чувствителна към човешките права и равенството между половете, дава възможност на властите “да оценят степента, в която ръководителите и програмите са овластили и успешно са задоволили нуждите на уязвимите и изключените групи и са намалили или елиминирали определените прояви на дискриминация”.³⁹

Заклученията – които могат да разкрият неочаквани ефекти от сътрудничеството – следва да се използват за коригиране на процеса на междуобщинско сътрудничество, ако това е необходимо. След приключването на даден проект резултатите от наблюдението и оценката следва да бъдат включени в бъдещите дейности и планове.

Комуникации и гражданско участие

За да се изгради доверие между партньорите и гражданите, както и за мобилизиране на ресурси в подкрепа на проекти и бъдещи действия, е необходимо да бъдат установени канали за комуникация с всички заинтересовани страни. Това допринася и за отчетността, и прозрачността. Комуникациите са важни и защото гарантират, че всички партньори ще бъдат информирани редовно по проектите на сътрудничеството. Подкрепата за споразумението може да се поддържа само ако всички заинтересовани страни участват в процеса на развитие, така че никой да не бъде изключен. Основаният на човешките права подход към развитието, приложен към междуобщинското сътрудничество, и подобреното предоставяне на публични услуги се концентрират в частност върху гражданското участие, липсата на дискриминация и включването на всички сегменти на обществото. Важно е също така всички граждани да бъдат овластени (чрез информация и обучение), така че да могат ефективно да участват във всички аспекти, свързани с предоставянето на услуги и междуобщинското сътрудничество на основан на човешките права подход.⁴⁰

Съществуват механизми за осигуряване на ефективни комуникации между общинските управи и гражданите. Така например, на властите може да бъде наложено със закон да информират жителите за делегирането на местни функции на корпорация или фондация, каквато практика е приета чрез Закона за местното самоуправление във Финландия.⁴¹

³⁹ Nancy Thide, *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*, International Council on Human Rights Policy, Geneva, 2005.

⁴⁰ Osterrieder, Holger, “Human Rights and Gender in Public Service Delivery”, UNDP Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava 2006, http://europeandcis.undp.org/?wspc=practice-4_h_5_3.

⁴¹ Финландски закон за местното самоуправление http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;60393;60419

Мобилизиране на ресурси

Мобилизирането на ресурси е ключов елемент на всеки проект за междуобщинско сътрудничество и може да бъде улеснено чрез ефективни комуникации. Мобилизирането на ресурси е важно за осигуряването на достатъчно финансиране за гарантиране на финансовата жизнестойкост на проектите. Източници на средства могат да бъдат правителството, партньорите и собствените ресурси на общината.

ГЛАВА 7: РОЛЯ НА ВЪНШНИТЕ ДЕЙСТВАЩИ ЛИЦА

Целта на настоящата глава е да изясни по какъв начин действащите лица, различни от местните власти, могат да имат положителен принос към процеса на междуобщинско сътрудничество.

а) Държавни власти

За целите на настоящата глава под “държавни власти” се разбират звена, различни от общини, т.е. правителствени агенции, институции и длъжностни лица.

Държавните институции играят важна роля чрез:

- предоставяне на стимули за междуобщинско сътрудничество;
- подкрепа за създаването и функционирането на проекти за междуобщинско сътрудничество чрез технически опит и предоставяне на финансови ресурси;
- координация и осигуряване на насоки за междуобщинското сътрудничество;
- създаване на благоприятна законодателна рамка.

За междуобщинското сътрудничество са приложими и следните препоръки, съставени от Световната банка:

Начини за подкрепа от правителствата на местно развитие с гражданско участие

Приемане на закони, политики и процедури в подкрепа на алтернативни форми на предоставяне на услуги (например междуобщинско сътрудничество). Това може:

- да подобри правната, финансовата и управленската рамка на местното самоуправление;
- да приведе секторните политики и системи в съответствие с тези на местните власти и да овласти организациите на общности;
- да изясни правата на местните власти за създаване на доброволни сдружения и партньорства;
- да признае ролята на гражданското общество и частния сектор в управлението и предоставянето на услуги.

Подобряване капацитета на местните действащи лица чрез инвестиции, които:

- преориентират местния публичен сектор към подобряване на хоризонталната координация и стимулиране на гражданското участие;
- изграждат социален капитал чрез организации на общности и доброволни сдружения;
- укрепват местните организации;
- повишават знанията и уменията.

Осигуряване на ресурси за:

- финансиране на бюджетните трансфери за децентрализирани държавни институции;
- повишаване обхвата и качеството на местната инфраструктура и публични услуги;
- отпускане на безвъзмездно финансиране на местни власти и организации на гражданското общество за финансиране на местни инвестиции;
- предоставяне на техническа помощ за местния публичен сектор и за организации на гражданското общество и повишаване наличието на информация за местните действащи лица;
- стимулиране трансфера на опит между местни и национални действащи лица.⁴²

Португалия: Правителството решава проблема с капацитета на общините

Липсата на капацитет на общинско ниво е проблем, който може да бъде решен и от правителството, което може да отпусне персонал или средства на общините като стимул за сътрудничество. Така например, през 70-те години португалското правителство създава GAT (Gabinetes d'Apoio Técnico – кабинети за техническа помощ) – служби, в които работят инженери, архитекти, икономисти и други специалисти, като всяка служба отговаря за група от общини. Това е форма на сътрудничество, инициентирана от правителството, но насочена към местните власти.

б) Сдружения на общини

Сдруженията на общини представляват доброволни мрежи на органи на местното самоуправление. Те играят жизненоважна роля в създаването и функционирането на проекти за междуобщинско сътрудничество. Те могат да служат като платформи за обмяна на опит и като цяло могат да повишат информираността по въпросите на междуобщинското сътрудничество. Сдруженията на общини трябва да бъдат разглеждани като основни действащи лица в улесняването на систематичния обмен на опит. Те могат да осигуряват наблюдение и оценка, тъй като трябва да се уверят, че съставните им общини спазват условията за членство. Друга ценна функция на сдруженията на местни власти е да служат като платформа за донорска координация, насочвайки ресурси към общините по ефективен начин.

Естония: Сдружения на местни управи стимулират междуобщинското сътрудничество

Подобно на повечето страни естонското законодателство – и в частност Законът за организацията на местното самоуправление – дава на общините възможност доброволно да сформират различни съвместни институции. Тези институции, които са организирани на договорна основа, имат правото да изпълняват съвместни задачи или да представляват някакъв общ интерес. По този начин органите на местното самоуправление могат да си сътрудничат, да предоставят публични услуги и да създават сдружения на общини.⁴³

в) Партньори за развитие⁴⁴

Ролята на партньорите за развитие/донорите в създаването и функционирането на проекти за междуобщинско сътрудничество е особено важна в страните от Европа и ОНД, характеризиращи се с дълга история на централизирано управление.

Партньорите за развитие, в качеството им на обективни външни действащи лица, притежаващи

⁴² Louis Helling, Rodrigo Serrano, David Warren, *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework*, September 2005, p. 58.

<http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/544090-1138724740952/20802848/decentralization05.pdf>.

⁴³ Country Report, *Increasing Involvement of Local Authorities of the Baltic States in the EU Enlargement Process Environmental Protection Sector*, Estonia, Monika Prede, Institute of Geography, University of Tartu.

⁴⁴ Предложенията са резултат от срещата на Общността на практиците на ПРООН в Белград, 2005 г.

необходимия опит, могат да помагат по много начини, а именно:

- Изграждане на диалог и доверие

Диалог и доверие могат да бъдат изградени чрез организиране и фасилитиране на кръгли маси за заинтересовани страни, концентрирани върху укрепване предоставянето на услуги и наблюдение и отчетност пред донорите. Партньорите за развитие могат да определят потенциални донори и да осъществяват връзка с тях, да намират партньори на национално ниво и да си сътрудничат с тях в подкрепа на предоставянето на услуги на местно ниво, да създават платформи с участие на множество заинтересовани страни по широк набор от проблеми, както и да изграждат комуникационни канали между местното и националното ниво.

- Разработване и укрепване на рамки и капацитет

Партньорите за развитие могат да предоставят текуща подкрепа за проекти и да укрепват организации на гражданското общество, да улесняват национални институции в осигуряването на обучение на местно ниво по дейности, като управление на отпадъците, напоителни системи и обществено здравеопазване, както и по процедурни въпроси на междуобщинското сътрудничество

- Стимулиране на разпространението на знания

Партньорите за развитие, притежаващи съответния опит, могат да помогнат за провеждане на потребителски проучвания сред бенефициентите на услугите, да решават проблеми, свързани с липсата на знания и управлението, както и да фасилитират дебати за алтернативни решения, като например междуобщинско сътрудничество.

- Предоставяне на помощ за конкретни проекти за междуобщинско сътрудничество

Партньорите за развитие могат да помогнат в разработване на проекти, да подкрепят пилотните проекти, въпреки че акцентът трябва да бъде преди всичко върху предоставянето на практически ресурси и техническа подкрепа.

Европейският съюз: Присъединяването към ЕС като движеща сила за междуобщинското сътрудничество

Няколко проекта на ПРООН в присъединяващите се страни и в държавите кандидатки са насочени към стимулиране на междуобщинското сътрудничество за по-добро усвояване на структурните фондове от общините. Тази външна "европейска котва" е силен мотивиращ фактор за включването на общините в партньорства и споразумения за сътрудничество. В момента съответните представителства на ПРООН в България и Румъния разработват проекти по тази тема. Проектите имат за цел мултиплициране опита на Португалия в сферата на междуобщинското сътрудничество, като по този начин се помогне на България и Румъния по пътя им към пълноправно членство в ЕС.

Македония: Ролята на ПРООН като фасилитатор

Високата степен на централизация в Македония е довела до натрупване на значителни географски неравенства и бедност в селските райони. Развитието извън големите урбанизирани центрове е забавено от слабите местни управи и липсата на ефективна децентрализация. В отговор правителството разглежда децентрализацията като възможност за подобряване на управлението и предоставянето на услуги. Междуобщинското сътрудничество и регионалното развитие са определени за приоритетни области за подобряване ефективността на местните власти в процеса на децентрализация Македония.

ПРООН реагира на тази ситуация на национално ниво чрез осигуряване на подкрепа за министерствата при изготвянето на методологии за разработване на планове за регионално развитие и системи за наблюдение и оценка. ПРООН предоставя и техническа помощ във връзка с процедури, условия и рамки за регионално развитие и междуобщинско сътрудничество. На поднационално ниво ПРООН активно стимулира местно развитие, при което междуобщинското сътрудничество се разглежда като средство за постигане на разбирателство и сътрудничество между общности с

различен етнически състав.⁴⁵

Междубщинско сътрудничество между развиващи се и развити страни

Една от формите на междубщинско сътрудничество и донорска помощ се изразява в сътрудничество между общини в развиващите се и в развитите страни.

Една често срещана форма на този вид сътрудничество е побратимяването между европейските градове, в което участват развиващи се и развити страни. На практика това представлява доброволно споразумение за приятелство между общини. Сътрудничеството може да бъде под формата на културни проекти и обмен, обучителни пътувания и проекти за техническа помощ.⁴⁶

г) Частен сектор

Частният сектор се състои от търговски дружества и индивидуални инвеститори. Междубщинското сътрудничество не се ограничава до сътрудничество между общини. На практика то може да бъде разширено върху общественно-частните партньорства. Всъщност междубщинското сътрудничество може да спомогне за създаването на условия за успешно участие на частния сектор в предоставянето на публични услуги. Сътрудничеството между общините им дава голяма сила при преговорите с частния сектор и следователно може да помогне на общините да бъдат по-силен играч на пазара.

Освен това, по-големите проекти създават стимули за частния сектор, който може да получи облаги от икономии от мащаба. Частният сектор може да допринесе с ресурси, да подобри ефикасността и конкурентноспособността на общината и, до известна степен, да повиши отчетността при предоставянето на обществени услуги.

България: Междубщинско сътрудничество с участието на частния сектор

Общините могат да създават партньорства и с частни предприемачи. Общините могат да сътрудничат за създаване на частни търговски дружества за предоставяне на услуги. Така например, три български общини заедно са създали Туристически клуб, който осъществява проекти в областта на туризма и обучение с подкрепата на донори и частни фирми. Общините осигуряват оперативна и управленска помощ, като разчитат на частните партньори за финансирането и изпълнението.

Армения: Партньорство между правителството, диаспората, частния сектори и общините

Като част от една новаторска инициатива, правителството на Армения и ПРООН стимулираха наскоро създаването на тристранни партньорства между частния сектор в арменската диаспора, донори (БДМР, ААМР и ЕС) и общини. Тази многостранна инициатива помага на диаспората да преориентира подкрепата си от хуманитарна помощ към развитие и се концентрира върху най-бедните райони и селата в страната, където тежкият недостиг на местен капацитет за управление на развитието е съчетан с голям риск от корупция. Целта е да се генерира растеж чрез интегрирани програми, насочени към рехабилитация на социалната инфраструктура, развитие на селските райони, създаване на работни места, подкрепа за селскостопанското производство и подкрепа за социалните услуги.

В подкрепа на тази инициатива ПРООН осигурява широк набор от услуги, свързани с развитието. Местните власти и общности участват активно във всички аспекти на разработването, планирането и осъществяването на програмата и отговарят за поддръжката на публичните стоки и социални структури, както и за устойчивостта на програмата.⁴⁷

⁴⁵ Цитат от Окончателния доклад от срещата на Общността на практиците в Белград, http://europeandcis.undp.org/files/uploads/-_Belegrade1205/Belgrade_Report_Final.doc.

⁴⁶ <http://www.lgib.gov.uk/international/index.html>.

⁴⁷ "Невидимата пропаст", ПРООН. 2006, стр. 14.

Повече информация за частни партньорства, насочени към бедните, може да се намери в инструментариума на ПРООН за общественно-частни партньорства на <http://pppue.undp.org/toolkit/index.html>.

д) Гражданско общество

Гражданското общество се състои от неправителствени организации, частни сдружения, както и всички останали организации, които не попадат в изброените по-горе категории.

Ролята на гражданското общество за фасилитирането на проекти за сътрудничество е да се застъпва за представителство и достъп на общностите. Гражданското общество е важен участник в междуобщинското сътрудничество, тъй като помага на общините да определят приоритети, да осъществяват задачи и да създават механизми за отчетност. За включването на гражданското общество е необходимо да се поддържат отворени канали за комуникация между властите и местните заинтересовани страни, като по този начин се дава възможност на гражданите да споделят притесненията си. За постигането на тази цел съществуват различни стратегии. Един от начините е да се създаде *гражданска работна група по междуобщинско сътрудничество* – открит форум, който редовно да обсъжда притесненията на различните заинтересовани страни.

ГЛАВА 8: ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Струва си да бъде отбелязано, че настоящият наръчник има за цел да бъде органичен документ. С натрупването на знания и опит практиците следва да се чувстват поканени да внасят промени и да споделят новости за подобряване на този документ. Като цяло, голяма част от държавите и общините в Европа и ОНД имат ограничен опит по отношение на участието в междуобщинско сътрудничество. Затова е важно от всеки проект за междуобщинско сътрудничество да се извличат и споделят поуки. В този смисъл обмяната на опит с други общини в същата държава или в други държави може да бъде много полезен.

Крайната цел на настоящия наръчник е да има силно човешко измерение, насочено към уязвимите заинтересовани страни, чиито интереси често са пренебрегвани. Важно е общините, участващи в междуобщинско сътрудничество, никога да не забравят каква е крайната им цел, а именно – подобряване на собствената им дейност, свързана с предоставянето на публични услуги. Ролята на човешкия фактор в споразуменията за сътрудничество също не трябва да бъде подценявана. Социалните норми, ценности и практики оказват влияние върху споразуменията за партньорство. Доверието между заинтересованите страни в различните общини и желанието за сътрудничество са жизненоважни фактори, които могат да предопределят успеха на проектите за междуобщинско сътрудничество. Етническите различия, политическите пристрастия и други разделящи фактори (било то дори и непознаването на другия) могат да доведат до недоверие и могат сериозно да възпрепятстват всеки процес на сътрудничество.

Ясно е, че в много от държавите в Европа и ОНД все още съществуват значителни пречки пред междуобщинското сътрудничество. Въпреки това се надяваме, че съветите в настоящия наръчник ще помогнат на практиците да преодолеят тези пречки и да започнат да работят заедно за подобряване качеството на предоставяните на местно ниво услуги.

ГЛАВА 9: КАКВО ПРЕДСТОИ

Едно обсъждане на публичните услуги, предоставяни на местно ниво, не би било пълно, ако не включва Целите на развитието на хилядолетието (ЦРХ). Чрез Декларацията на хилядолетието страните от цял свят се съгласиха да приемат конкретен набор от цели, концентрирани върху

намаляването на бедността, равенството между половете, подобряването на глобалното здраве и устойчивостта. Това, което предстои, е ЦРХ да продължат да бъдат използвани в качеството на дългосрочни цели на стратегиите за развитие.

Това се отнася не само до стратегиите за развитие на национално ниво, но и до стратегиите на местно ниво. Настоящият наръчник има за цел да помогне на практиците на местно ниво да се включат в междуобщинско сътрудничество, насочено към повишаване качеството на публичните услуги. В тази рамка общините следва да включат междуобщинското сътрудничество в своите стратегии за развитие като средство за постигане на ЦРХ.

Разбира се, ЦРХ са относително дългосрочни. В краткосрочна перспектива общините не трябва да се плашат от предизвикателствата, пред които са изправени, нито пък да се чувстват безпомощни поради липсата на адекватен капацитет и ресурси. Може да бъде приет демонстрационен подход, например чрез осъществяване на пилотен проект, преди преминаване към поетапна институционализация, който да покаже материални резултати и да постави основите за правни и институционални промени.

В дългосрочен и в краткосрочен план Програмата на ООН за развитие ще продължи да бъде активен партньор в стимулирането на алтернативни форми за предоставяне на публични услуги по пътя към човешко развитие. Чрез издаването на настоящия наръчник ПРООН се ангажира с подпомагането на практиците на местно ниво чрез различни последващи дейности, които не се ограничават само до техническа помощ, обучения и стратегическа информация. Докато целта е да се предоставят публични услуги за бедните и да се задоволяват нуждите на уязвимите групи в продължаващата борба с бедността в глобален мащаб, ПРООН ще бъде партньор, който ще подкрепя страните в Европа и Общността на независимите държави.

БИБЛИОГРАФИЯ

Bisheva, Vesna Dzuteska, Promoting Inter-municipal cooperation – Challenges and Opportunities – The Case of Macedonia.

http://europeandcis.undp.org/files/-uploads/-Belegrade1205/-Promoting%20Inter-municipal%20cooperation_MK_Final.ppt

Davey, Kenneth. "Division of responsibility between levels of power",

<http://unpan1.un.org/intradoc/-groups/-public/-documents/-UNTC/-UNPAN017645.pdf>.

Eritt, Carsten: "Einer für alle: Auswirkungen der Funktionalreform des Landes Schleswig-Holstein". In *Stadt und Gemeinde Interaktiv*, issue Nr. 6/2004. Edited by Deutscher Städte und Gemeindebund, Redaktion Stadt und Gemeinde, Bonn, Germany.

Gay, Peter, Luis Madureira, Ryszard Kaminski, Krzysztof Kwatara, and Jan Vozab. "Strengthening Partnership in the Planning and Absorption of the EU Structural and Cohesion Funds". UNDP, September 2005.

http://www.undp.bg/user_files/en/documents/news/preparing_for_eu/report_eufunds_roundtable_04oct05.pdf

Governor's Centre for Local Government Services, *Intergovernmental Cooperation Handbook*, Commonwealth of Pennsylvania (USA), Harrisburg, Pennsylvania, February 2002.

<http://www.co.armstrong.pa.us/plandevfiles/intergovernmentalcooperationhandbook.pdf>.

Helling, Louis, Rodrigo Serrano, David Warren, "Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework", The World Bank: September 2005.

<http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/5440901138724740952/20802848/decentralization05.pdf>

Kienbaum Management Consultants, Interkommunale Zusammenarbeit, Düsseldorf 2004, p. 7; quoted in Beate Holbach-Grumig, Holger Floeting, "Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik", in: Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Informationen, Februar 2005, p. 2.

Osterrieder, Holger, et alii, "What makes decentralisation in developing countries pro-poor", The European Journal of Development Research, Volume 17, Number 4 / December 2005, pages 626 – 648.

Osterrieder, Holger, et alii, "Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact", OECD Development Centre Working Paper No. 236, Paris 2004.

Osterrieder, Holger, "Inter-municipal cooperation in the context of gender and the human rights-based approach", UNDP Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava 2006,

http://europeandcis.undp.org/?wspc=practice-4_h_5_3.

Osterrieder, Holger, "Human Rights and Gender in Public Service Delivery", UNDP Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava 2006,

http://europeandcis.undp.org/?wspc=practice-4_h_5_3.

Prede, Monika. "Country Report, Increasing Involvement of Local Authorities of the Baltic States in the EU Enlargement Process." Tallinn: University of Tartu Institute of Geography, 2003.

http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=4656/OSI_EST_environment.rtf.

Rosenau, James and Ernst-Otto Czempiel, eds. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press: Cambridge, 2000.

Schneider, Bernd Jürgen (ed.). *Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein- Westfalen*. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag, 2005.

Swianiewicz, Pawel. "Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework", in *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Pawel Swianiewicz, ed. Local Government and Public Reform Initiative: Budapest, 2002.

http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=215.

Thede, Nancy, *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*, International Council on Human Rights Policy, Geneva, 2005.

http://www.ichrp.org/paper_files/124_p_01.pdf.

United Nations Development Programme (UNDP). "Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development". April 2004.

UNDP: "The Invisible Gap." 2006. UNDP Belgrade Community of Practice meeting, Final Report. http://europeandcis.undp.org/files/uploads/Belegrade1205/Belgrade_Report_Final.doc.

UNDP Bulgaria. "Assessment of municipal and district capacities for the absorption of the EU structural and cohesion funds." Sofia, July 2004.

http://www.undp.bg/user_files/en/documents/misc/assessment_eu_funds_july04/assessment_eu_funds_25july04.pdf.

UNDP Palestine. "Case Study: The Impact of the UNDP's Local Rural Development Programme (LRDP) on Local Governance in Palestine," prepared by the UNDP Programme of Assistance to the Palestinian People Local Rural Development Programme (LRDP), November 2003.

Union of Nova Scotia Municipalities (UNSM) "Handbook on inter-municipal partnership and cooperation for municipal government."

http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Inter_municipal_report.pdf.

World Bank. "Human Development, Social Development, and Public Sector Management Networks", World Bank, Local Development Discussion Paper,

<http://www.worldbank.org/-publicsector/-decentralization/-LDDPfinalconferenceversion.doc>.

Общи уебсайтове

Aguas de Portugal

<http://www.adp.pt/frontend/portugues/english.asp>.

CITYNET – Регионална мрежа на местните власти за управление на населените места

<http://www.citynet-ap.org/>.

Насоки за междуобщинско сътрудничество:

<http://www.dos.state.ny.us/lgss/inter.html>.

<http://www.dos.state.ny.us/cnsl/news15g.html>.

Информационна мрежа на местните власти

<http://www.logincee.org>.

Информационно бюро на местното самоуправление

<http://www.lgib.gov.uk/international/index.html>.

Обединени градове и местно самоуправление

<http://www.cities-localgovernments.org/uclg>.

Vie.fr Publique

<http://www.vie-publique.fr> (http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/instit/instit_3_5_0_q2.htm.)

Workshop in Support of Local Self-Government. CUI/OSCE

http://www.canurb.com/programs/int_programs_balkans_Macedonia.php.

The Conclusions of the Conference of Mayors and Civil Society. Bosnia and Herzegovina. March 2004.

http://www.coe.int/T/E/C/rac/_5._Texts/4._Final_Declarations_2004/03_2004_Sarajevo.asp.

Bulgarian Municipalities and the Utilization of the EU Funds II Project. Foundation for Local Governance Reform, Bulgaria.

<http://www.flgr.bg/?act=cms&sort=1&sub=0&cid=816&lang=1>.

Каталог с връзки към местни и регионални власти в Европа

<http://www.psr.keele.ac.uk/local.htm>.

“Case Studies on Inter-Government Cooperation in Spain.” OECD-PUMA, 1999.

http://content.undp.org/go/practices/governance/docs/download/outbind_18_.pdf?d_id=206093.

Примерно споразумение за междуобщинско сътрудничество

http://europeandcis.undp.org/?wspc=subpractice-27_h_11.

Финландски Закон за местното самоуправление

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;60393;60419.

“City-to-City Cooperation: Issues Arising from Experience.” UN Habitat. Nairobi, 25 May 2001.

<http://www.unhabitat.org/istanbul+5/city-to-city.pdf>.

База данни за най-добри практики “Хабитат”, ООН

<http://www.bestpractices.org>.

Други интернет връзки:

Illner Michal, “Territorial decentralization: An Obstacle to democratic reform”, Polish Sociological Review, vol.1, no.117, 1997, p.23-45.

Web link: <http://lgi.osi.hu/publications/books/kimball/kimb1.pdf>.

East West Institute, Trans-Frontier Institution Building Project For The Prespa/Ohrid region 2003-2005, *Regional Conference on Improving the Service delivery in the Prespa/Ohrid cross-border Region*, Conference report.

Web link: <http://www.ewi.info>.

“Strengthening Local Government through Inter-Municipal Coordination and service provision”, EGPA 2004 Annual Conference, Four months after: Administering the new Europe, 1-4 September 2004, Ljubljana, Slovenia, Conference report.

Web link: <http://www.iiasiisa.be/egpa/agconf/agslov/agslov.htm>.

Canadian Urban Institute/ OSCE, “Inter-municipal cooperation for municipalities in the Kicevo region of the FYROM”, Workshop documents.

Web link: http://www.canurb.com/programs/int_programs_balkans_Macedonia.php.

UNDP, “The Impact of the UNDP’s Local Rural Development Programme (LRDP) on Local Governance in Palestine. Innovation Through Micro-regional Planning Committees”, Case study, UNDP Programme for Assistance to the Palestinian people, Local Rural Development Programme (LRDP), November 2003.

Web link: <http://www.papp.undp.org>.

Assessment of Intra-municipal Relations and the Role of Neighbourhood Self Government, Prepared by Joanna Adams, OSCE- Spillover Monitor Mission to Skopje, July 2004.

Web link: http://www.osce.org/documents/mms/2004/07/3396_en.pdf.

Robert D. McEvoy, “Models for Sharing Intergovernmental Service”, Keynote Address delivered at the City and Town Intergovernmental Summit Meeting in Providence, Rhode Island, on 3 June 1991.

Web link: http://www.rockinst.org/quick_tour/new_york_activities/LGR_Models.pdf.

“Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery?”, Prem Notes n.55, June 2001, The World Bank.

Web link: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote55.pdf>.

“Enhancing Municipal Service Delivery Capability”, Asian Development Bank Final Report, August 2003, Prepared by ACIG International, Melbourne, Australia.

Web link: <http://www.adb.org/projects/Benchmarking/>.

“A Guide to Service Delivery Review for Municipal Managers”, Prepared by the Ministry of Municipal Affairs and Housing, Ontario, Canada, August 2004.

Weblink: http://www.mah.gov.on.ca/userfiles/page_attachments/Library/1/2265427_SDR_Main_eng.pdf.

Katz, Alfred, *“Regional and Inter-municipal Cooperation- Practice Report on the Ulm/Neu-Ulm region”*, German Journal of Urban Studies (DfK), vol.41 (2001), no.2.

Weblink: http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/01_2/01_2_katz.shtml.

A report on the Status of Inter-Municipal Cooperation, Prepared for the OSCE- Spillover Monitor Mission to Skopje by VNG-International, 1 June 2004.

Web link: http://osce.org/documents/mms/2004/06/4258_en.pdf.

Hevesi, G. Alan, Local government Management Guide, Inter-Municipal Cooperation, State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services and Economic Development, November 2003.

Web link: <http://www.osc.state.ny.us/localgov/pubs/lgmg/intermunicipal.pdf>.

Други източници:

“The Challenge of Linking”. UNDP Management and Governance Division, BDP, April 2003.

<http://magnet.undp.org/Docs/urban/City%20to%20city%20Linking/c2cfin.htm>

База данни на ПРООН за междуобщинско сътрудничество (ECIS)

http://rbec.undp.org/?wspc=subpractice-27_h_11

Министерство на вътрешните работи, Дания

<http://www.im.dk/publicationer/agreement/index.html>

Федерация на канадските общини

<http://www.fcm.ca/newfcm/Java/frame.html>