

ИЗСЛЕДВАНЕ НА МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО: ПРИЛАГАНЕ НА ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Тихомира Костова

Резюме

Основна задача на местните власти е да се грижат и гарантират качеството на живот и благосъстоянието на своите граждани. В последните години безпрецедентни предизвикателства ги изправят пред множество изисквания и ограничения. Междубщинското сътрудничество е познат инструмент за справяне с част от тях. Сложен и многоаспектен, той изисква да се предвидят редица политически и социално-икономически фактори. Това, от своя страна, налага прилагане на подходящ механизъм – оценка на въздействие, за да се проследят, оценят и отделят добрите от лошите решения. Предмет на доклада са обхватът и проблемите (въпроси), които оценката на въздействието поставя по отношение на общинското сътрудничество.

Ключови думи: оценка на въздействие, предварителна оценка (*ex ante*), последваща оценка (*ex post*), междубщинско сътрудничество, публични политики, местно самоуправление

STUDYING INTER-MUNICIPAL COOPERATION: IMPACT ASSESSMENT IMPLEMENTATION

Tihomira Kostova PhD student, Sofia University

Abstract

The main task of local authorities is to care for and guarantee the quality of life and well-being of their citizens. In the last years, the local authorities are faced in front of unprecedented challenges related to new requirements and constraints. Inter-municipal cooperation is a well-known mechanism for dealing with some of them. Being complex and multifaceted, the IMC requires to be foreseen number of political and socio-economic factors. This, in turn, requires the implementation of an appropriate impact assessment mechanism to track and evaluate good ones from bad decisions. The subject of the report is the scope and the problems (issues) that the impact assessment has on the municipal cooperation.

Keywords: Inter-municipal cooperation, *ex ante* and *ex post* impact assessment in inter-municipal cooperation

1. Въведение – обект, предмет, цел

Органите на местно самоуправление (общински съвети и кметове) правят предложения и взимат решения за множество конкретни действия, свързани с управлението и подобряването на качеството на живот в общините. Основни разлики спрямо функциите на централната власт са ограниченията, произтичащи от териториалния обхват и спектъра от мерки, които попадат в тяхната компетентност. Макар и в

последните години процесите на административна, финансова и политическа децентрализация да са парализирани, ролята на решенията и отговорностите на местните власти по отношение живота и стопанската дейност на хората на тяхната територия се повишава, като тази тенденция се изостря и с оглед на появяващите се нови предизвикателства (тероризъм, глобални климатични промени и др.). Поемането на по-голяма отговорност е свързано с наличие на подходящ инструментариум, който позволява да бъдат проследени и оценени добрите и лошите решения.

Обект на настоящия доклад е инструмента „Оценка на въздействие“ (ОВ) – неговата роля и прилагане в процеса на инициране и изпълнение на публични политики. Предмет на доклада са *обхватът* и *проблемите* (въпросите), които прилагането на инструмента „Оценка на въздействие“ поставя по отношение на междуобщинското сътрудничество. Докладът се фокусира върху изследване на въздействието както на цялостната нормативна рамка, уредена в глава осма от Закона за местно самоуправление и администрация (ЗМСМА), така и върху технологията за проучване ефектите от конкретна инициатива за общинско сътрудничество.

Основна цел на настоящия доклад е да *проучи* и *анализира* обхвата и проблемите, които извършването на ОВ поставя, както по отношение съществуваща нормативна рамка за междуобщинско сътрудничество, така и във връзка с определена инициатива и решение на местните власти за общинско сътрудничество, с оглед подобряване на водената местна политика и създаване на по-добри условия за живот и стопанска дейност. За осъществяване на така формулираната цел са определени следните изследователски задачи:

- Очертаване на концептуална и нормативна рамка на ОВ;
- Дефиниране на проблема „междуобщинско сътрудничество“ (МОС) и необходимостта от извършване на ОВ;
- Прилагане на ОВ на МОС;
- Формулиране на препоръки за ефективно прилагане на механизма ОВ.

В хода на разработване на доклада е приложен метода на документален анализ, свързан с *проучване* и *анализ* на документи и информация, в т.ч. нормативни и стратегически документи, ръководства, наръчници и др., свързани с развитието на общинското сътрудничество и прилагането на оценка на въздействие.

2. Изложение

а) Очертаване на концептуалната и нормативната рамка на оценката на въздействие

Обхватът и методологията за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове от компетентността на МС са определени в специална *Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието*¹. Към момента отсъства нормативен акт, който да урежда и регламентира извършването на оценка на въздействие от органите на местна власт. За целите на настоящия доклад се вземат под внимание действащите общи разпоредби по отношение на обхвата и методологията при максимално зачитане на спецификите, произтичащи от особеностите на местното самоуправление от гледна точка на законодателство и политики.

В чл. 2 от Наредбата е посочено, че „*Оценката на въздействието е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително*

¹ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г.

върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите“. Освен за национално и местно законодателство тя може да бъде приложена и за нерегулаторни мерки. Оценката на въздействието или последствията е механизъм, който отдавна е намерил приложение в традиционно развитите и бързо развиващите се държави. Не са новост анализите, свързани с оценка на законодателни и незаконодателни предложения и инициативи, актове за изпълнение (включително делегирани). В резултат още на ранен етап - преди тяхното приемане, се идентифицират качествените и количествените промени, които могат да настъпят в икономическия, социален и екологичен живот на една страна, област и община. Благодарение на възможностите за установяване ползите и разходите, различните решения на даден проблем придобиват сравнимост, което улеснява откриването на алтернативата с най-големи сравнителни предимства. Инструментът представлява аналитичен подход за измерване на потенциалните разходи, последствията и страничните ефекти, произтичащи от бъдещи законодателни и незаконодателни промени (*приемане на нови закони, правилници, наредби, програми и решения*). Методологията на ОВ се използва за оценка на отражението и разходите, свързани с вече действащи нормативни или ненормативни документи. Оценката на въздействието е *предварителна* и *последваща*. И при двете резултатите се използват за подобряване на качеството на политическите решения и инструменти. Всичко това се осъществява посредством оценка на очаквани разходи и ползи на алтернативни решения за постигане на една и съща цел. Извършват се в средносрочен и дългосрочен план, като не бива да се ограничават единствено до ефектите върху бюджета. ОВ трябва да включва изследване на резултатите върху бизнеса (микро-, малки и средни предприятия), отделните групи население, потребители, конкуренцията и икономиката като цяло. От първостепенно значение е оценката на въздействието да вземе предвид възможните бъдещи събития и да оцени въздействието при различни начални предположения и възможни сценарии на по-нататъшното икономическо развитие.

Прието е, че ОВ следва да се извършва преди приемане на административния инструмент (*ex ante*) и след известен период от време (*ex post*). В този смисъл оценката на въздействие е *предварителна* и *последваща*. Първата се отнася до проекти на нормативни актове, за чието изработване органите на изпълнителната власт са отговорни, и бива частична или цялостна. С *предварителната* оценка на въздействието се:

- Определя и описва проблем в обществените отношения, който следва да бъде решен;
- Установяват цели, които да бъдат постигнати;
- Формулират варианти на действие, водещи до решаване на проблема;
- Оценяват въздействията на тези варианти и се определя най-подходящият от тях.

В някои случаи първоначалните очаквания не са правилни или някои ефекти не са били предвидени. При това положение *последващата* оценка (примерно една година след влизането на регулацията в сила) е важна за „фината настройка“ на административния инструмент. Целта на провежданите анализи е да се осигури качествена информация за тези, които вземат решенията. *Последващата* оценка на въздействието служи за проверка на резултатите от прилагането на поднормативни актове, незаконодателни инициативи или актове за изпълнение и делегирани актове. Тя изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на инициативи, от които се очаква да имат значително икономическо, социално и екологично въздействие върху територията.

Оценката на въздействие се извършва при зачитане на принципите на *откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност*. Механизмът предвижда активни консултации с представители на бизнеса и гражданския сектор, което е изключително важно за правилното разбиране и околичествяване на ефектите. В тази връзка проектите на регулациите, както и оценките на въздействието, следва да се публикуват в Интернет, което спомага за добра обществена информираност и дава възможност на широки кръгове от бизнеса и гражданите да участват в процеса на консултации. Освен това оценката на въздействието е своеобразен тест за „съвместимост“ на разработваното регулиране с цялостната рамка. Практиката показва, че оценяването на различни алтернативи спомага за по-доброто разбиране на цялостното законодателство и съответно за избора на по-ефективни (като съотношение разходи/ползи) инструменти. Оценката на въздействието е инструмент, чрез който се набавя информация и се извличат изводи за положителните и отрицателните страни на законодателни проекти и решения. ОВ може да докаже, че:

- Не е необходимо да се променя съществуващото състояние;
- Достатъчно е да се подобри прилагането на приетото законодателство;
- Необходимо е да се направят промени в съществуващите правни норми;

Макар и отговорните за вземането на определено решение политици да не трябва да спазват на всяка цена препоръките, произтичащи от ОВ, няма съмнение, че инструментът следва да се прилага и да е част от всеки проект за правен акт.

Дълбочината и обхватът на ОВ се определят от възможното въздействие на предложеното действие (принцип на съответстващия анализ). Колкото по-значимо може да бъде действието, толкова по-голямо трябва да бъде усилието за количествена и парична оценка. Освен това в зависимост от политическата и правната природа на подготвяното предложение, от секторните му особености и от ролята му в политическия процес, някои елементи на анализа трябва да бъдат по-добре разработени.

Предложения за нови регулации – когато е засегната област, която до момента не е била обект на регулиране. Специално внимание трябва да се обърне на нуждата от интервенция и дали възможните алтернативи не превишават необходимото за постигането на целите.

Промени в съществуващи регулации – по дефиниция в тези случаи разглежданият проблем и целите вече са дефинирани. Затова работата може да бъде ограничена до обмисляне дали проблемът се е променил след първоначалното законодателство, дали целите са същите. Ако се наблюдава промяна в общите цели, ще бъде необходимо да се потвърди дали съществуващите инструменти отговарят на променените условия и цели. Ако това не се случва, трябва да се оценят и алтернативни варианти на базата на способността им да посрещнат новите цели, но също и според гъвкавостта им. По тази причина честата промяна на инструментите при провеждането на политика може да струва твърде скъпо.

Широк обхват на политическите документи – анализът им по принцип би трябвало да е разширен. Различните типове действия трябва да бъдат детайлизирани в достатъчна степен за подготовката на последващи консултации.

Програми за извършване на разходи – когато се предлага подновяване или разширяване на съществуваща програма, предварителната оценка ще използва информацията от наличните оценки на изтичащите програми. За да се оцени добавената стойност от програмата при новите обстоятелства, възможността за прекратяване на текущите дейности трябва да бъде отчетена, когато това е приложимо. За новите програми

трябва да се използват релевантните заключения от оценките на подобни или сравними програми. Информацията за въздействието на дейности в миналото често е по-убедителна от спекулациите относно очакваното въздействие.

б) Дефиниране на проблема „междубщинско сътрудничество“ и необходимостта от оценка на въздействието

Преди да аргументираме защо е необходимо да се изследва въздействието на съществуващата нормативна рамка за общинско сътрудничество върху местните власти, тяхната нагласа и възможност да се кооперират и решават съвместно проблеми, е редно да се представи дефиниция на понятието „междубщинско сътрудничество“. В управленската практика това е *„взаимоотношение, основано на взаимно доверие и разбирателство между местните власти на две или повече общини за реализацията на конкретен проект, инициатива или за предлагане на конкретна услуга от взаимен интерес“*². Партньорството между общини предполага обединяване на ресурсите, споделяне на отговорности и общо ползване на постигнатите от съвместни дейности резултати. В основата на концепцията за МОС е повишаването на ефективността на предоставяните услуги и постигане на икономия, изразяваща се в редуциране недостига на ресурси за предоставяне на услуги от страна на местните власти. МОС може да помогне на малките населени места да постигнат критичен праг на големина на пазара, който прави доставянето на публични услуги икономически изгодно, улеснявайки навлизането на частния сектор в тяхното предоставяне. Инструментът МОС има потенциал да отговори на голяма част от съвременните предизвикателства, пред които общините са изправени. Общината вече не е мястото, където „се случва“ целият живот на индивида или семейството. Предприятията, в които хората работят, могат да бъдат на едно място, докато техните къщи, магазини и училища да са на друго. Местните власти ще трябва се съобразяват все повече и да търсят нови възможности, за да отговорят адекватно на новите реалности, свързани с:

- Нови технологии (транспорт, комуникации);
- Терористични заплахи;
- Климатични промени;
- Нови икономически реалности (по-малко селско стопанство и индустрия; хора, които живеят на различно място от местоработата им);
- Нови културни реалности (например телевизионни училища и университети, интернет).
- Все по-високи очаквания към качеството на предоставяните услуги и живот;
- Все повече хора, които живеят в перифериите, а работят в градове.

Част от потенциалните ползи, свързани с прилагане на МОС са:

- Подобряване качеството на услугите;
- Подобряване използването на вече съществуващи ресурси;
- Допринасяне за по-цялостна политика на растеж в определена територия;
- Подобряване отношенията с други институции и партньори;
- Икономически ползи, произлизащи от икономии от мащаба;
- Подобряване на местния административен капацитет;
- По-ефективно използване на човешките ресурси;

² Модели за създаване на междубщинско сътрудничество в България, март 2015, София.

- Подобрена координация между общините при разрешаването на общи проблеми.

Многообразието от модели, типове и практики на МОС обуславя неговата комплексност, която крие както ползи, така и дефицити. Затова е необходима внимателна преценка на нормативните предложения и тяхната приложимост от гледна точка на съществуващата административна и политическа култура, институционален контекст и произтичащите от него особености на местното самоуправление в страната. Законодателят предварително трябва да е наясно какъв е проблемът и какви резултати иска да постигне с иницирираните законодателни промени: да насърчи като цяло общинското сътрудничество или да стимулира партньорството в определени области (социални услуги, управление на води и др.). Нормативната рамка, предписаните форми и стимули за МОС предопределят поведението и нагласата на органите на местното самоуправление за прилагане механизма при решаване на местни проблеми. Духът и съдържанието на нормативната среда могат да окажат положително или отрицателно влияние върху желанието и утвърждаването на инструмента като предпочитан сред местните власти при решаване на проблеми на територията. Доколко например изброените в регулаторната рамка (ЗМСМА) области на сътрудничество кореспондират с принципа на доброволност на МОС и съответно с правото на общините да се сдружават без намесата на държавата. Ето защо е от изключително значение да се предвидят вероятните и реални ефекти върху общините от нормативните разпоредби в ЗМСМА. Извършването на оценка на въздействие на цялостната нормативна рамка за създаване на МОС ще даде отговор дали и доколко съществуващите законови предписания ограничават, улесняват или насърчават формирането на партньорство между общини за решаване на общи проблеми; дали създадените сътрудничества са устойчиви във времето, или нетрайни, и възникват основно заради предоставяни стимули; трябва ли да се промени и как нормативната среда, за да се насърчат формите на МОС.

За тази цел се определя като наложително създаването на правила за бъдещ мониторинг и последващо оценяване, които имат за цел да:

- Дефинират основни индикатори за успешно постигане на ключовите цели (като резултат от въвеждането на промяната в законодателството или взетото нерегулаторно решение);
- Представят в общи рамки възможните мерки за мониторинг и оценка (въведена промяна в законодателството или взето нерегулаторно решение).

Вземането на конкретно решение за иницириране на общинско сътрудничество също следва да подлежи на *предварителна* и *последваща* оценка на въздействие. Към момента чл. 63, ал. 4 от ЗМСМА предвижда предложенията за сътрудничество да бъдат съпроводени единствено от анализ на въздействието върху бюджета на общината. Когато поради комплекс от причини не са възможни административно-териториални реформи, общинското сдружаване става възможно решение на проблема с неоправдано скъпото предоставяне на местни услуги и провеждане на политики. Това е инструмент, чието прилагане може да породи сериозно икономическо, социално и екологично въздействие върху територията, ако не се предвидят и минимизират вероятните негативни ефекти. Повече от наложително е в обосновката и мотивираните становища да присъства предварителна оценка на въздействието, в т.ч. икономически, социални и екологични последици.

Преди всичко местните власти следва да си отговорят на въпроса дали е наложително да се предприеме партньорство с друга община за решаване на конкретния проблем, както и в каква степен той засяга другата община. Има и ред други важни

въпроси, които проследяват вероятните икономически, социални и екологични въздействия, а именно:

- Съществуват ли по-ефективни и ефикасни решения за преодоляване на проблема от сдружаването между две или повече общини?
- С какъв характер (постоянен или временен) и с каква юридическа форма ще бъде сътрудничеството?
- Поносими ли ще бъдат разходите за създаване и последващо управление на съвместни структури?
- Има ли опасност от дублиране на функции на местната администрация и новосъздадената междуобщинска структура?
- Съвместното предоставяне или делегиране от една община на друга на услуги ще доведе ли до увеличаване или закриване съществуващи работни места?
- Ще бъде ли нарушен принципа на териториален достъп на предоставяне на определени услуги?
- Има ли риск определена група от потребители на територията на една от общините участници да не може да получава услугата или да я получава на по-висока цена?
- Има ли риск от понижаване досегашното качество на предоставяните услуги за част от потребителите?
- Нарушава ли се конкуренцията при създаване на съвместно ЮЛ със стопански характер за предоставяне на публични услуги?
- Ще имат ли и какво отражение върху околната среда предприетите мерки върху територията на общините?

в) Прилагане на оценка на въздействието на междуобщинското сътрудничество – обхват и проблеми, които поставя

Функции на ОБ на МОС:

- Подобряване на разбирането за реалните ефекти от действията на местните власти (инструмент за анализ);
- Повишаване на ефективността и ефикасността на местната администрация (инструмент за рационалност);
- Интегриране на множество политически цели (инструмент за координация);
- Подобряване на прозрачността и отговорността на местните власти (инструмент за консултации);
- Подобряване на нивото на отчетност от страна на общината чрез доставяне на по-екстензивна информация и демонстрация как нейните решения работят за решаване проблемите на общността (инструмент за отчетност).

Рамка и цели на ОБ на МОС:

Оценката на въздействието има за цел да структурира процеса на вземане на политически решения. Тя трябва да се адаптира към субекта на предложението и да се прилага по гъвкав начин. Извършването на ОБ следва да включва отговор на няколко основни въпроса:

- Каква е същността, големината и развитието на проблема?
- Какви цели трябва да бъдат преследвани?

- Какви са основните политически алтернативи за постигането на тези цели?
- Какво е възможното икономическо, социално и екологично въздействие на тези алтернативи?
- Какви са предимствата и недостатъците на основните алтернативи?
- Как могат да бъдат организирани наблюдението и оценката в бъдеще?

Сложността и комплексността на разглежданата проблематика определят съдържанието и рамката на конкретната оценка на въздействие. Ключовите аналитични стъпки са:

- Дефиниране на проблема;
- Определяне на целите;
- Разработване на основни варианти на действие;
- Анализ на въздействията на вариантите;
- Сравняване на вариантите;
- Мониторинг и оценяване.

Настоящият доклад се фокусира върху обхвата на две различни оценки на въздействие, по отношение на:

- ***(Ново)въведената обща нормативна рамка в Закона за местно самоуправление и местна администрация, регламентираща общинското сътрудничество:***

Въз основа на стъпките и с оглед спецификата на проблема „междубщинско сътрудничество“ е определен следният обхват на предварителна частична оценка на въздействие на нововъведените (2018 г.) законодателни промени в глава осма – „Общинско сътрудничество“ от ЗМСМА, за които законодателят не е извършил предварителна оценка:

- 1) Контекст на нормативната уредба;
- 2) Анализ на сегашното състояние;
- 3) Обоснованост на предложените промени;
- 4) Разходи за съобразяване с разглежданите текстове в ЗМСМА;
- 5) Засегнати страни от действието на ЗМСМА;
- 6) Разработване на варианти на действие;
- 7) Анализ на първи вариант;
- 8) Анализ на втори вариант.

От първостепенно значение е да се провери доколко е необходимо да бъдат предприети каквито и да било действия. Ключови въпроси в тази насока са:

- *Защо и какъв проблем се решава с промените в глава осма – „Общинско сътрудничество“, ЗМСМА? –* Проблемите, които измененията в регулативната рамка решават, може да са свързани с подкрепа на МОС спрямо други административно-териториални реформи; подкрепа и насърчаване на общините да решават местни проблеми в определени области с инициране на партньорства и др.;
- *Какво се очаква да се постигне с определените законови промени в глава осма – „Общинско сътрудничество“, ЗМСМА? –* минимизиране на недостатъците от ограниченията в мащаба; повишаване на качеството на местни услуги в малките общини, където това е проблем; подобряване на

финансовото състояние и капацитет на малките общини за провеждане на местни политики и др.

По отношение на взетите *решения* за извършване на промяна, оценката следва да отговори на следните въпроси:

- Какви законодателни и незаконодателни варианти на промените са разгледани?
- Има ли предпочитан вариант? Защо?
- Кой подкрепя отделните варианти?

При отчитане на въздействието на предпочитания вариант оценката предоставя информация относно:

- Ползите от предпочитания (ако има такъв) или основните варианти;
- Разходите за предпочитания (ако има такъв) или основните варианти;
- Последиците за предприятията (микро-, малки и средни);
- Ще има ли значително въздействие върху местните бюджети и администрация?
- Ще има ли друго значително въздействие?

Освен предварителна е необходимо да бъде извършена и последваща оценка, за да се изследва и анализира съотношението между поставените цели и постигнатите резултати от прилагането на новата нормативна уредба. Обхватът на последващата оценка следва да съдържа:

- 1) Цели на последващата оценка;
- 2) Проучване на причините за приемане/изменение на нормативен акт;
- 3) Оценка на въздействията (икономическо, социално, екологично) от прилагането на нормативния акт;
- 4) Изводи и препоръки;
- 5) Осигуряване на публичност.

При определянето на обхвата и структурата на оценката се използват някои или всички от следните критерии:

- 1) *Постигане на целите* – степента, в която целите от реализираната политика и/или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;
- 2) *Ефективност* – степента, в която постигането на целите от реализираната политика и/или от изменението в нормативния акт се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;
- 3) *Ефикасност* – постигането на максимални резултати от използваните ресурси от реализираната политика и/или от изменението на нормативен акт;
- 4) *Устойчивост* – степента на трайно решаване на идентифицираните проблеми;
- 5) *Полезност* – степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

Във връзка с *последващите действия* оценката на въздействие следва да предостави информация за това кога се очаква да се извърши преглед на резултатите от прилагането на промените.

- **Формиране междуведомствена управляваща група**

За да се извърши ОВ на промените в нормативната рамка следва да се формира широка междуведомствена група, която трябва включва представители най-малко от Министерството на регионалното развитие и благоустройство, Националното сдружение на общините в Република България, неправителствени агенции и организации в областта на местното самоуправление. Включването на други ведомства на ранните етапи улеснява постигането на споразумение по време на консултациите. Структурата обезпечава със специализирани ресурси и дава по-широка перспектива на процеса.

- **Решението и изпълнението на конкретна инициатива за междуобщинско сътрудничество:**

Конкретни междуобщински инициативи и споразумения също следва да бъдат подложени на предварителна и последваща оценка на въздействие с оглед ефектите и резултатите от тяхното прилагане върху територията и местното население. Предварителната оценка трябва да включва:

- 1) Описание на състоянието на проблема или проблемите (причината/ите за МОС);
- 2) Описание на територията и средата;
- 3) Обосноваване на решението за инициране на МОС;
- 4) Консултиране с експерти и заинтересовани страни;
- 5) Разработване на основни варианти на действие;
- 6) Анализ на въздействията на вариантите;
- 7) Сравняване на вариантите;
- 8) Избор на вариант;
- 9) Определяне на административните и други разходи за участващите общински и други структури и местното население;
- 10) Канали за комуникация и осигуряване на публичност (на територията на двете общини).

Доколко наложително е предприемането на действия за инициране на конкретна междуобщинска инициатива следва да се провери отново със следните въпроси:

- *Защо и какъв проблем (или проблеми) решава предложението за общинско сътрудничество?* – МОС може да е насочено към постигане на конкретна цел и решаване на определен проблем или да представлява рамково споразумение за принципно сътрудничество в повече от една области, които са от интерес за общините участници. Отговорът на този въпрос ще позволи да се изясни какъв би бил най-подходящият обхват на формата на сътрудничество с оглед на неговото ефективно структуриране, функциониране и управление;
- *Какво се очаква да се постигне с реализирането на предложението за общинско сътрудничество?* – Какви се крайните резултати, до които ще доведе решаването на проблема (проблемите). Например: повишен достъп и качество на предоставяните публични услуги за по-голям брой хора; по-ефективно използване на отпадъците в общините; увеличаване на броя на туристите на територията на двете общини и др.

Преди взимането на *решения* за извършване на промяна оценката следва да отговори на следните въпроси:

- Какви законодателни и незаконодателни варианти на решение (политика) за справяне с конкретния проблем са разгледани?
- Има ли предпочитан вариант? Защо?

- Кой подкрепя отделните варианти?

При отчитане на *въздействието* на предпочитания вариант оценката предоставя информация за:

- Ползите от предпочитания вариант (ако има такъв) или от основните варианти;
- Разходите за предпочитания вариант (ако има такъв) или за основните варианти;
- Последиците за предприятията (микро-, малки и средни);
- Ще има ли значително въздействие върху бюджета (местен, национален, др.) и администрациите на участващите общини?
- Ще има ли друго значително въздействие?

Последващата оценка от реализирането на конкретно междуобщинско сътрудничество включва:

- 1) Цели на последващата оценка;
- 2) Проучване на причините за приемане/изменение на нормативния акт;
- 3) Оценка на въздействията (икономическо, социално, екологично) от прилагането на нормативния акт;
- 4) Изводи и препоръки;
- 5) Осигуряване на публичност.

Във връзка с *последващите действия* оценката на въздействие следва да предостави информация относно това кога се очаква да се извърши преглед на резултатите от осъществяването на междуобщинското сътрудничество.

- **Формиране на междуобщинска комисия**

Извършването на *предварителна* и *последваща* оценка на конкретни междуобщински инициативи изисква формиране на специализирана междуобщинска комисия с представители на експертно ниво от двете общини – участници в МОС. Препоръчително е в комисията да бъдат включени и външни експерти (различен профил), както и представители на други организации, които участват в сътрудничеството.

г) Формулиране на препоръки за ефективно прилагане на механизма „оценка на въздействието“

Идентифицирани са следните ключови препоръки по отношение на прилагането на инструмента „оценка на въздействие“ в областта на междуобщинско сътрудничество:

- Необходимо е да се разработи специална методика за осъществяване на предварителна и последваща оценка на въздействие на конкретни инициативи за междуобщинско сътрудничество;
- Наложително е извършването както на предварителна, така и на последваща оценка на предложенията за общинско сътрудничество;
- Освен по отношение на въздействието върху бюджета на общината предложенията за общинско сътрудничество следва да бъдат оценени от гледна точка на икономическите, екологични и социални последици върху територията.

3. Заключение

Основна задача на местните власти е да се грижат и гарантират качество на живот и благосъстояние на своите граждани. В последните годините те са изправени пред

непрекъснато нарастващ брой на ограничения и изисквания, свързани с безпрецедентни предизвикателства относно институционалната уредба и прилагането на принципите на местно самоуправление – политика на строги ограничения, демократични дефицити, нови технологии, миграция, изменение на климата, тероризъм и др. Ситуацията се усложнява и от непрекъснато нарастващите потребности на гражданите за получаване на повече и по-качествени публични услуги. В редица западни държави междуобщинското сътрудничество е вече утвърден инструмент за ефективно справяне с голяма част от проблемите, пред които са изправени местните власти. В България все още се правят плахи стъпки в посока нормативно регулиране и практическо прилагане за преодоляване на местни проблеми. Сложността и многоаспектността на механизма за общинско сътрудничество предполага задължително използване на инструмента „оценка на въздействие“, за да се проследят и оценят реалните ефекти върху територията и гражданите. Последствията от непредвидени рискове могат да имат сериозно отражение върху политиката и възможностите за бъдещо развитие на територията. Ето защо извършването на оценка на въздействие е ключова стъпка в определянето едновременно на регулаторни и нерегулаторни мерки в сферата на междуобщинското сътрудничество.

БИБЛИОГРАФИЯ

Zakon za mestno samoupravlenie i administratsia, v sila ot 17.09.1991 g., dop. DV. br.103 ot 28.12.2017 g., izm. i dop. DV. br.7ot 19.01.2018 g., izm. DV. br.21 ot 9.03.2018 g. [Закон за местно самоуправление и администрация, в сила от 17.09.1991 г., доп. ДВ. бр.103 от 28.12.2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.7от 19.01.2018 г., изм. ДВ. бр.21 от 9.03.2018 г.;

Naredba za obhvata i metodologiyata za izvarshvane na otsenka na vazdeystviето, prieta s PMS № 301 ot 14.11.2016 g., obn., DV, br. 91 ot 18.11.2016 g., v sila ot 18.11.2016 g. [Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г.;

Modeli za sazdavane na mezhduobshtinsko satrudnichestvo v Bulgaria, mart 2015. Sofia, Proekt „Ukrepvane kapatsiteta na NSORB i balgarskite obshtini chrez satrudnichestvo s mestnite vlasti v Norvegia“; Programa BG11 „Izgrazhdane na kapatsitet i institutsionalno satrudnichestvo“, Norvezhki finansov mehanizam 2009 - 2014 [Моделите за създаване на междуобщинско сътрудничество в България, март 2015. София, Проект „Укрепване капацитета на НСОРБ и българските общини чрез сътрудничество с местните власти в Норвегия“; Програма BG11 „Изграждане на капацитет и институционално сътрудничество“, Норвежки финансов механизъм 2009 – 2014]

Rakovodstvo za izgotvyane na otsenka na vazdeystviето na zakonodatelstvoto, 2014. Ministerski savet. [Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, 2014. Министерски съвет.]

Narachnik za izgotvyane na otsenka na vazdeystviето na zakonodatelstvoto na mestno nivo, mart 2008. Institut za pazarna ikonomika. [Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво, март 2008. Институт за пазарна икономика.]

Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009, SEC(2009) 92.