

СЪТРУДНИЧЕСТВО ЛИ Е МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО БЕЗ „WIN-WIN“ ВЪВ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА?

Тихомира Костова, постдокторант, СУ „Св. Климент Охридски“¹

Резюме

Статията изследва качеството на връзката между участниците в междуобщинското сътрудничество (МОС) като ключова предпоставка за постигане на ефективни резултати от прилагането на инструмента. Основна роля е отредена на теорията на игрите. Тя служи като основа, в рамките на която развитието на МОС се разглежда като общ стратегически процес, в който действията на всяка община представляват паралелно протичащи обвързани стратегии. Приложен е анализ на литературата и са представени основни теоретични постановки и връзки с процеса на МОС.

Ключови думи: междуобщинско сътрудничество, МОС, стратегическо управление, „win-win“, обвързани стратегии в общ стратегически процес, теория на игрите.

IS INTER-COMMUNITY COOPERATION WITHOUT "WIN-WIN" IN RELATIONSHIPS?

Tihomira Kostova, PhD, Sofia University "St. Kliment Ohridski"²

Abstract

This article aims to examine the quality of the relation between all participants of the inter-municipal cooperation (IMC) as a key prerequisite for achieving effective results. A major role is given to the theory of games, which serves as the basis within which the development of the inter-municipal cooperation is seen as a common strategic process in which each community's actions are parallel tied strategies. The applied methods include literature analysis, where basic theoretical statements and links related to IMC process are presented and outlined.

Keywords: inter-municipal cooperation, ISA, strategic management, win-win, coupled strategies in a common strategic process, game theory.

ВЪВЕДЕНИЕ

Неоспорима е ролята на местната власт в политическия и публичния живот в страната. Изправени пред нови безпрецедентни предизвикателства, динамични институционални и контекстуални условия, като изменението на климата и тероризма, те се сблъскват паралелно

¹ Тихомира Костова е доктор по Политически науки (Публична администрация). Защишава дисертация в Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2020 г. Научните ѝ интереси са свързани със стратегическото управление, междуобщинското сътрудничество, мрежите и взаимодействията в публичното управление.

² Tihomira Kostova holds a PhD in Political Science (Public Administration). She defended her dissertation at the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University "St. Kliment Ohridski" in 2020. Her research interests are related to strategic management, inter-municipal cooperation and interactions in public administration.

с ограничения и изисквания по отношение начина на мислене и провеждане на местно самоуправление.

Динамично протичащите процеси на постоянна концентрация на населението в големите градски центрове и активното изменение на обхвата на политическата и/или икономическата дейност³ изправи местното самоуправление в страната и в Европа пред необходимостта да търси нови варианти за повишаване ефективността и ефикасността на управлението и предоставянето на публични услуги.

Нещо повече, условията за провеждане на политики на строги икономии, изпълнение на териториални стратегии на иновации, въвеждане на нови технологии и др., създадоха трудности, свързани с управлението на публични сфери с обхват по същество надхвърлящ местните проблеми и необходимостта да предоставят ефективно и ефикасно публични услуги в тези сфери. Редица по-малки общини изпитаха негативите от териториалния си мащаб, който се оказва несъвместим с необходимостта от предоставяне на нови, по-ефективни и с по-висок стандарт обществени услуги.

Познати са различни стратегии за преодоляване негативите на „новото време“. Настоящата статия се фокусира върху междуобщинското сътрудничество като инструмент за решаване на общи проблеми или предоставяне на съвместни услуги с цел създаване на икономии от мащаба и оправдаване очакванията на гражданите за постигане по-висока ефективност на разходите.

Въпреки че е сравнително широко разпространено в целия западен свят, междуобщинското сътрудничество представлява особен процес на взаимодействие, от чието качество на протичане зависи доколко ще бъдат постигнати резултатите, към които участниците се стремят. В българската административна и управленска традиция МОС не е често прилаган инструмент.

Настоящата статия си поставя за цел да изследва качеството на връзката и взаимодействието между участниците в МОС като ключова предпоставка за постигане на целените резултати от прилагането на инструмента. Поради принципната обвързаност между интересите на общините участници, противопоставянето на тяхното взаимодействие с теорията на игрите ще позволи да се анализира кога публичните актьори са склонни на конкурентно и кооперативно поведение. От друга страна знанието за поведението на играчите в процеса ще допринесе за изграждането на ефективни стратегии, насочени към идентифициране и разрешаване на конфликти между тях.

Обект на настоящата статия е междуобщинското сътрудничество като стратегически процес, в който всички участници си взаимодействат. Всяко действие е част от обща или индивидуална стратегия, насочена към постигането на конкретни резултати за всяка от страните. Предмет на изследването са обвързаните стратегии като част от теорията на стратегическо управление и зависимостите, които могат да възникнат в хода на коопериране между самите участници.

Кооперативната теория на игрите съдържа разнообразие от теоретични концепции, които могат да бъдат полезни за общините, желаещи да си сътрудничат във връзка с обществени проекти и услуги. Редица са областите, в които партньорството може да носи взаимни ползи и финансова изгода за участниците. В МОС концепцията за теорията на игрите може да се използва както за анализиране поведението на играчите, така и за разработване на правила, които да ръководят разпределението на ползите, и по-конкретно разходите и приходите.

Статията търси отговор дали и доколко партньорството между местните власти представлява равностойно сътрудничество (под „равностойно сътрудничество“ разбираме ситуация, в която всички играчи постигат ползи, дори и да не са максимални), как и кога се постига „win-win“ във взаимоотношенията между тях. Посочват се обвързаностите между интересите на участниците. Анализира се поведението между тях съгласно известните за обвързаните

³ В сравнение с традиционния обхват на управление на институциите на всички управленски нива.

стратегии действия и корелация между играчите, които най-често са общини, други публични и частни организации.

Определени са следните изследователски задачи:

- Теория на игрите: очертаване на ключови понятия и концепции;
- Същност на МОС и очертаване проблема „win-win“;
- Обвързаните стратегии в МОС като общ стратегически процес;
- Взаимодействие и съпротивление (основни играчи в МОС).

За осъществяване на формулираната цел е изведена следната хипотеза: *Междубщинското сътрудничество (МОС) е сътрудничество, когато между участниците в процеса е налице „win-win“ ситуация.*

Статията се опитва да отговори на следните въпроси:

- Възможно ли е сътрудничество, когато липсва доверие между играчите в МОС;
- Възможно ли е сътрудничество, без припознаване на взаимния интерес;
- Възможно ли е сътрудничество, когато играчите предпочитат некооперативна стратегия.

За целите на статията е приложен методът на теоретичен анализ на литературата. Представени са ключови понятия и концепции от теорията на игрите, с фокус върху обвързаните стратегии в общ стратегически процес, публичното управление и междубщинското сътрудничество като подход за решаване на проблеми от местно значение. Разгледани са избрани примери на МОС. Изборът на конкретната методология е определен в съответствие с поставената основна цел – изследване взаимодействието и зависимостите между участниците в процеса на МОС.

Макар и да не могат да бъдат измерени, пропуснатите ползи от неизползването на инструмента за населението са ясни. Актуалността на темата в статията се потвърждава от поставения фокус върху причините за конкурентното или кооперативно поведение на публичните актьори.

СЪЩНОСТ НА МОС И ОЧЕРТАВАНЕ ПРОБЛЕМА „WIN-WIN“

Изучаването на логиката, от която стимулите, стратегическите взаимодействия и резултатите се ръководят, има фундаментално значение в съвременната политическа философия, икономика, социални науки и дори религия. Все по-необходимо е тяхното систематично представяне и моделиране поведението на хората – какво са склонни да правят, но най-вече как действително постъпват при итеративни ситуации.

В своя *Левиатан* Хобс допуска, че най-добрата ситуация за всички хора е тази, в която всеки от тях е свободен да прави каквото пожелае. Той приема, че често такива свободни хора ще искат да сътрудничат помежду си, за да реализират конкретни дейности, които биха били невъзможни за отделния човек. Но ако някой от тях забележи неморално или аморално поведение от страна участници, той може да реши да обслужи по най-добрия начин своите интереси, като се стреми да получи всички ползи от сътрудничеството, без да се ангажира с тяхното връщане. В този смисъл поведението на играчите се мотивира от обща логика, която произтича от тяхното положение в играта. При всички положения това, което е най-важно за постигане на определени резултати от играчите, е поредицата от очаквания и възможни реакции на техни стратегии от други играчи.

Теорията на игрите е математически подход, който изучава вземането на решения, а термините „win-win“, „win-lose“ и „lose-lose“ са условия, които ѝ принадлежат. Широкото им прилагане в публичния сектор е свързано с предоставянето на по-задълбоченото разбиране на сложни проблеми и взаимоотношения в обществената сфера. Фокусът, който се поставя, е върху ползите и преимуществото от сътрудничество между две страни, които са принципно

недоверчиви един към друг. Засягат се възможни резултати от игра или спор, като се разглежда как всяка страна възприема резултата по отношение на положението си преди започване на играта.

При „win-win“ ситуация всяка от страните има усещането, че е спечелила. И двете страни се възползват от този сценарий, като процесът на вътрешно договаряне цели да постигне успех чрез коопериране и печеливши резултати за всяка страна. „Win-win“ се определя като печеливша ситуация, която води до резултат, който е добър за всеки от участниците. При „win-lose“ само една от страните определя като печеливш резултата. „Lose-lose“ означава, че всяка от страните е в по-лошо положение отпреди играта.

Междубщинското сътрудничество е инструмент на управление, който се дефинира като взаимоотношение, основано на взаимно доверие и разбирателство между местните власти на две или повече общини за реализацията на конкретен проект, инициатива или предлагане на конкретна услуга от взаимен интерес. Още със самото определение се поставя силен фокус върху понятия като „*взаимно доверие*“, „*разбирателство*“ и „*взаимен интерес*“. Възможно ли е доверие без разбирателство, и обратно - постигане на разбирателство без взаимно доверие? Наличието на общ интерес достатъчно условие ли е за постигане на двете? Лесно ли се формулира взаимният интерес? Инструментът предполага *обединяване* на ресурси, *споделяне* на отговорности и *общо* ползване на постигнатите от *съвместни* дейности резултати.

Въпреки някои свои доказани ползи, МОС все още е непопулярен инструмент сред българските общини. Част от причините са свързани с липсата на ясно законодателство, което да урежда прилагането на инструмента, отсъствието на култура на сътрудничество и изграждане на доверие между различните териториални нива и единици на управление. Дори ограничена, практиката показва, че сътрудничеството между общини е съпроводено от сблъсък на интереси и противопоставяне на идеи между местните власти, в чието изясняване стои намирането на равновесната точка, баланса на крайно противоречие. При отсъстващо или нарушено доверие между участниците припознаването на общия процес е почти невъзможна стъпка за възвръщане на равновесието. Всеки от играчите е склонен да приложи индивидуална стратегия, която е силно конкурентна и некооперативна. В крайна сметка постигането на „win-win“ между играчите е възпрепятствано, но и с това възможността да се максимизира ползата за общността като цяло.

ТЕОРЕТИЧНИ ПОСТАНОВКИ (ВЪВЕЖДАНЕ НА ТЕРМИНИ И ПОНЯТИЯ)

Ако разгледаме генерално МОС като инструмент за стратегическо управление, а движението и методите по реализирането като стратегически процес, бихме могли да проследим неговата връзка с обвързаните стратегии в общ стратегически процес, изследвайки принципните (теоретични) резултати от взаимодействието и индивидуалните стратегии на всяка от страните. Преди да преминем към същността на проблема, е редно да уточним, че не разгледаме МОС като част от теорията за изолираните стратегии. Установяването на сътрудничество между две общини е общ процес, в който стратегиите на отделните играчи имат значение за изхода от играта и резултатите, които се постигат. Страните имат общи цели и целят определени резултати, които ги облагодетелстват, но не са непременно идентични (тъждествени).

Както отбелязва проф. Тодор Танев, в управлението е важно точно взаимозависимостта между стратегиите, които протичат паралелно поради обвързаността на интересите на различни субекти⁴. В теорията на игрите взаимната обвързаност на поведението на субектите се нарича игра. Стратегиите и действията на всеки играч са неговото поведение или „*завършеният цялостен алгоритъм за воденето на играта, имплицитно съдържащ всички*

⁴ Танев, Тодор. Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство ЕООД, 2008, с. 139. [Tanev, Todor. Strategicheskovo upravlenie na publichnata sfera. Sofia: Voенno izdatelstvo EOOD, 2008, s. 139]

ходове и техните противодействия за всяка ситуация по време на играта“, който определя напълно поведението на играча. (2008: Танев, стр. 145 [Tanev]). Стратегията е най-добрата реакция (отговор) на стратегията на друг (ответния) играч (в същата игра), тъй като няма друга стратегия, която може да бъде следвана от първия участник, която да донесе по-голяма полза (изгода, печалба) в която и да било ситуация, в която действа стратегията на другия играч. (2008: Танев, 145 [Tanev]).

Поведението на общините участници в процеса на сътрудничество се определя както от целта, към която се стремят страните - реализация на инициатива, проект или услуга от взаимен интерес, така и от придобитите впечатления за играчите, знание за процеса и актуализиране на собствената стратегия. Реализирани в общ стратегически процес, стратегиите на участниците придобиват огледален образ, протичат паралелно и се отразяват една в друга. Ето защо далеч по-важна се оказва не отделната стратегия, а *правилата* на стратегическата игра между отделните участници.

Тези принципни постановки са част от теорията за стратегическо управление, и по-конкретно - съществуващите дедуктивни теории за обвързаните стратегии в общ стратегически план. За разлика от индуктивните теории, които изследват играта между участниците, фокусирайки се върху това какво се случва в главата на всеки един поотделно, дедуктивните теории са следствие на макротeorии на рационалното поведение и рационалното коопериране. Изходна концепция при тях е равновесната точка – точка, от която всяко изменение не е нищо, освен движение в посока срещу или към равновесието.

ОБВЪРЗАНИТЕ СТРАТЕГИИ В МОС КАТО ОБЩ СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРОЦЕС

Наличието на формално сътрудничество между общините се оказва крайно недостатъчно, за да наречем едно партньорството успешно. При кооперирането с цел решаване на общи проблеми всяка от страните трябва да реализира ползи или поне да не влошава състоянието, в което се намира към момента. В противен случай настъпва усещането за ошетеност. Осъзнаването на взаимния интерес, създаването и поддържането на доверие на всеки етап от процеса са белег за ефективното целенасочено прилагане на инструмента от местните власти. При обвързаните стратегии идеята за равновесна точка се смята за изходна концепция. В МОС установяването на *взаимния интерес* е възможна равновесна точка, от която всяко изменение не представлява нищо друго, освен движение или срещу, или в посока на равновесието. Осъзнаването от играчите, че всеки има интерес от реализирането на сътрудничеството, може да ограничи прилагането на индивидуална „агресивна“ стратегия, базирана на т.нар. лични ходове.

Нека разгледаме Паретовия оптимум, в който МОС е игра, а основните играчи са две общини. Те са обвързани от наличието на множество алтернативни разпределения на ресурси между тях и могат да избират едно или друго такова разпределение. Обвързани по този начин, при всяко разпределение на ресурси, при което поне един подобрява своето положение, без да влошава състоянието на нито един от останалите, е налице *Паретово подобрение*. С други думи, запазването на баланса и равновесието в играта е възможно дори когато само един от играчите (община А) реализира интерес, без да максимизира ползите за себе си, но и без да вреди на останалите играчи (община Б). Появява се т.нар. обществена функция на максимизиране, при която възниква нещо повече от индивидуалните печалби и се акцентира върху това, какво печели общността. Състояние, към което публичните власти трябва и се стремят, но трудно постигат. Всяко действие, което се извършва от тази равновесна точка, води до задълбочаване на неефективността или „войната на всеки против всеки“. Определени ситуации биха наложили един или всички участници да се откажат от намерението си за крайно максимизиране на индивидуални ползи за сметка на общото благо. Състоянието, при което в положителна насока нараства ефикасността, изразена в паралелно максимизиране както на членовете на общността, така и на самата общност, се нарича

Паретова ефикасност. Положението, при което не са възможни по-нататъшни стъпки за постигане на Паретови подобрения, но е оптимално за всеки поотделно и всички заедно е *Паретово оптимално*. При силния Паретов оптимум радикално са изчерпани възможностите за по-нататъшни подобрения, докато при слабия Паретов оптимум всяко ново разпределение е Паретово подобрение само и единствено ако е строго предпочитано от всички участници. Обикновено това се случва, когато всеки от играчите отчита за себе си някакво подобрение.

Разглеждането на *взаимния интерес* между играчите, като условие за поддържането на баланса в партньорство, намира израз в концепцията за равновесието, развита от нобеловия лауреат Джон Форбс Неш. При „Равновесие на Неш“ се посочва точката, в която стратегиите на всички участници се балансират така, че за всеки участник липсва възможност за по-нататъшно индивидуално максимизиране. Изграждането на партньорство въз основа зачитане на общия интерес ще доведе до взаимна обвързаност между стратегиите на отделните играчи, като премахне нуждата от поддържането на индивидуални стратегии от страна на общините в МОС. Концепцията на Неш се концентрира върху кардиналните принципи на поведение, засягащи кооперативността, обвързаността на стратегиите, взаимната зависимост между колективно и индивидуално максимизиране на изгодата. Това прави изследването и прилагането ѝ важни за постигане на определени управленски цели. Разбирането на концепцията в нейната същност ще допринесе за по-лесното изграждане и запазване на баланса между участниците в партньорството. Без наличието на взаимна обвързаност между стратегиите на общините балансът е трудно постижим, а резултатите - крайно неустойчиви. При равновесието на Неш се приема, че нито един от играчите не може да спечели каквото и да било, ако промени своята стратегия при условие, че останалите играчи не променят своите стратегии.

Наличието на „чисти стратегии“ всеки от участниците предполага пълно определение на начина, по който даден играч може да играе играта. Например, това е ситуация, когато община А и община Б са наясно какви действия биха предприели една срещу друга. Равновесието на Неш при смесени стратегии е тогава, когато поне един от участниците играе по смесена стратегия – приписва се вероятност на всяка чиста стратегия, т.е. приема се, че играчът няма да се спре директно на конкретна чиста стратегия (действие или набор от действия), а ще я избере по случаен признак въз основа на вероятностите, приписани от смесените стратегии.

Най-класическата илюстрация на равновесието на Неш е играта със „затворническата дилема“, в основата на която стои задачата дали да се играе егоистично или кооперативно с оглед минимизиране на загубите, максимизиране на облагите и постигане на известна стабилност. Равновесието при затворническата дилема не е оптимално, тъй като всеки от играчите в МОС може да спечели повече, ако избере различен равновесен профил. Ключово условие на играта е, че всеки играч (напр. община А и община Б) е в пълна изолация и не разполага с информация за стратегията на другия. Прието е, че участниците избират по-често да играят некооперативно вместо кооперативно. Концепцията изследва вероятните възможности и пречки пред постигане на общо благоденствие като резултат от себични и егоистични сметки. При дилемата важи правилото, че преследването на индивидуалните цели не води до социално оптимален резултат. Така например, ако две общини се обвиняват взаимно за лошите резултати от партньорството в опит да запазят авторитета си пред гражданите, е твърде вероятно да се дискредитират взаимно, нанасяйки сериозни щети върху институцията, която представляват, хората, които работят в нея, и решенията, които тепърва предстоят да бъдат взети. В този смисъл индивидуалната рационалност води до по-нисък резултат за всеки от играчите. Само при напълно *прозрачна* ситуация, когато играчите разполагат с надеждна информация, е възможно общините да се обединят в колективно рационално поведение. Според проф. Танев присъствието на строго изискване за прозрачност и пълна информация налага да се мисли, че източникът ѝ е външен – напр.

Правителството в ролята на координатор, общността или действието на силен културен код, който обвързва предварително всички играчи, насърчавайки сътрудничеството външно и санкционирайки предателството. Например, представители на централната власт заявяват, че отказът от съвместна реформа в определена сфера ще доведе едновременно до санкции в двете общини. Или, гарантира се правото на община Х да получи обезщетение за определени разходи, необходими за извършването на определена дейност.

Интересна за изследване от гледна точка на инструмента „междубщинско сътрудничество“ е и т.нар. еволюционно стабилна стратегия, като резултат от която се установява „*еволюционно стабилно*“ равновесие. Не се допускат нови, мутантни стратегии да навлязат в пространството на участниците и да развалят установеното вече сътрудничество между тях. В основата на тази стратегия е консерватизмът между участниците в играта, които разчитат на знанието, което вече имат за структурата на играта и стратегиите на отделните играчи в нея. Общини, които вече са доказали ползите от взаимното партньорство разчитат на известната им вече информация за правилата на процеса. Нещо повече, общини, които разчитат на това равновесие по-скоро не биха имали интерес да рискуват доказалите се като правилни стратегии, изградени въз основа взаимното познаване и предвидимост на поведението на участниците.

Съществува *Равновесие на стратегиите при доминиране на една*, когато равновесието се отнася до стратегиите на един и същи играч и представлява ключово условие за равновесното участие на същия играч в общ процес на стратегическо равновесие. Играчи без вътрешно равновесие биха развалили равновесната игра. Установяване равновесие между стратегиите на конкретен субект възниква, когато дадена негова стратегия е по-добра от другите, независимо от начина, по който останалите играят играта. Например, липсата на ясна доминираща стратегия на дадена община може да възникне, когато целите на партньорството за нея остават неопределени. В такъв случай е възможно общината да се стреми не към един конкретен, резултат, което в крайна сметка да доведе и до наличието на повече от една стратегия, без ясно доминиране на ползите, които да се реализират. Именно тази неизвестност води до трудности във включването на играча в общия процес на стратегическо равновесие.

При Равновесието чрез *най-добрата реакция* на стратегиите на другите един от играчите третира стратегиите на останалите играчи като дадени. С прилагането на тази стратегия играчът цели да произведе най-благоприятния непосредствен резултат за себе си. Например, община А приема, че отказът от участие на община Б в изграждането на регионално депо за отпадъци ще доведе до налагането на непосилни за нея санкции. С други думи, община А знае, че би било неразумно община Б да не се съгласи в бъдещ общ проект.

Липсата на пълна определеност и прозрачност в процеса на сътрудничество води до селектиране на възможно най-реалистичните сценарии. При Равновесието чрез обратна индукция стратегиите, които са сметнати за нереалистични се елиминират чрез прилагане т.нар. *обратна индукция*. По този начин се гарантира рационалният характер на бъдещата игра. Например, община А е наясно, че отказ от сътрудничество от страна на община Б ще доведе до санкции, с което те елиминират възможността от подобен резултат.

Актуализирането на знанието на участниците в хода на играта въз основа на анализ поведението на играчите е друга форма на равновесие. Познато като *Равновесие на Бейс*, концепцията предполага играчите да формират своето поведение въз основа на постоянно последователно опресняване на своите вярвания. Така те развиват перцепции за вероятностите пред своите действия на основа на това, което се е случило до момента в играта, които перцепции насочват поведението им във всеки последователен момент. Например, община А изследва и анализира поведението на община Б и като резултат формулира своите действия в играта.

При Равновесието чрез права индукция играчите приемат, че протеклата дотук игра е била рационална. Това често се дължи на асиметрична или непълна информация, която участниците могат да ползват, за да формират вярване за това към какъв тип принадлежи другият играч, изследвайки неговите минали действия.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СЪПРОТИВЛЕНИЕ

За да представим процеса на взаимодействие и съпротивление между местните власти, ще разгледаме три case studies на МОС с фокус върху водната реформа в страната⁵ и една лобистка кампания – изцяло плод на доброволно сътрудничество.

Концепцията за реформа във водния сектор предвижда да се въведат 28 регионални асоциации по ВиК, като техният обхват следва да съвпада с този на областите. Всяка асоциация по ВиК следва да избира един-единствен оператор като доставчик на услуги за своята територия. Асоциациите по ВиК са сдружения на общини за предоставяне на публична услуга. Те са една от задължителните форми на МОС, в които участие взимат държавата и общините, включени в съответната област.

Община Кресна е с население от 5 441 души, има седем населени места, от които един град и шест села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. Актуалната към момента на изследването цена за водоснабдяване е 0,49 лв. Ниското ниво на цената се поддържа главно поради планинския релеф на общината, който предоставя възможност да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване. Качеството на услугите и състоянието на общинското ВиК дружество не са на високо ниво. Загубите по водопроводната мрежа са 67%. В средата на 2016 г. председателят на общинското ВиК дружество, на заседание на общинския съвет официално заявява, че дружеството е в състояние да подмени самостоятелно през следващата една година максимум 3 километра водопровод. Това са изключително ниски инвестиционни възможности с оглед на факта, че само довеждащият водопровод е с дължина от 27 км. Въпреки това, в началото на юли 2016 г. общинският съвет на Кресна взема категорично решение да не се присъедини към създадената през 2015 г. асоциация по ВиК на област Благоевград, като от самото начало на процеса в общината се наблюдава съпротива срещу инициативата. Най-общо аргументите на общинските съветници в подкрепа на взетото решение са свързани с опасения от централизация. Интересни са аргументите на един от общинските съветници, който споделя пред местни медии: „Не виждам смисъл да жертваме собствените си интереси заради други общини.“; „Община Кресна би имала тежест 1.09% в управителното тяло на вероятната асоциация. Ще бъдем господин Никой!"; „Не виждам смисъл да "Цената не е всичко! На Запад има устойчив стремеж властта да бъде децентрализирана, тя да остане в правомощията на местното население, което най-обективно може да реши от какво има нужда. С отнемане на нашите пълномощия не сме съгласни." Изказват се и аргументи за социалната поносимост на реформата. Кметът на община Кресна твърди: „Не искам нашата община да е спирачката. Но трябва да се знае, че средната работна заплата е 450 лева, 65% от населението получава минималната заплата. На предпоследно място е общината ни по бедност. В момента имаме най-евтината вода – 49 стотинки за кубик. Как ще понесат три пъти да се увеличи тази цена хората?“. Отправени са обвинения за политизиране на темата. Единственият общински съветник, гласувал „за“ присъединяването на община Кресна към ВиК асоциацията, аргументира позицията си по следния начин: „... не живеем града-държава Кресна. Лошото е, че ситуацията се преекспонира и някои я използват за личен пиар. При начисления върху 350 000 куб. метра вода, ако се увеличи цената на водата с 20 ст., какво получаваме? 70 000 лв. плюс в касата на ВиК. Без човек да

⁵ Трансферът на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини, Калфова. Е., сп. Публични политики, година 9, брой 1, януари 2018. [Kalfova, Elena, Transferat na politiki na ES v Bulgaria като фактор за sdruzhavaneto na balgarskite obshtini, V: Publichni politiki, godina 9, broy 1, yanuari 2018.]

е съветник или инженер, нека сам прецени какво може да се направи с тази сума - в една община като Кресна, чийто довеждащ водопровод е 27 км!?!“ (Георги Георгиев, ГЕРБ). След отрицателния вот на общинския съвет в Кресна областният управител на област Благоевград организира среща, на която присъстват всички кметове на кметства от областта и представители на МРРБ. Срещата има за цел да убеди представителите на община Кресна в необходимостта от членство в ВиК асоциацията. Кметът на община Благоевград казва: „Това означава, че занапред всички общини трябва да търсят варианти за обновяване на мрежата, било със собствени средства, било чрез други финансови източници. Конкретно за Благоевград липсата на консолидация означава, че няма да можем да кандидатстваме по проекти на стойност около 90 млн. лева. Аргументи като ниска цена на водата не са основателни, защото до няколко години тя ще се повиши точно заради липсата на работеща ВиК асоциация.“ Резултатът от тази среща и още редица проведени срещи между областния управител, кмета на община Кресна, други кметове от областта и с министъра на МРРБ е провеждането на общо събрание на населението в началото на месец август 2016 г. На това общо събрание гражданите категорично подкрепят взетото решение община Кресна да не става част от ВиК асоциацията.

Община Сапарева баня, област Кюстендил е с население от 7 024 души, има 5 населени места – 1 град и четири села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. До края на 2016 г. цената на водата е 46 стотинки на кубичен метър – най-ниската в страната. От 1 януари 2017 г. е предприето 50% увеличение и цената вече е 65 стотинки на кубичен метър. Ниската стойност на водата отново се дължи на планинското разположение, следователно – на възможността да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване. В община Сапарева баня, както и в Кресна, съществува устойчива съпротива сред гражданите срещу провежданата реформа. Многократно темата е обсъждана на заседания на общинския съвет. Повечето общински съветници изразяват становище против членството в асоциация по ВиК. В общината са провеждани и множество срещи с представители на централната власт, в опит да се убедят гражданите и местният политически елит в ползата от реформата. Няколко дни преди ключово заседание на ОС в общината е проведена среща със зам.-министъра на регионалното развитие и благоустройството, отново със същата цел – да се убедят гражданите. Срещата се проваля, като зам.-министърът е освиркан от гражданите на общината. На заседание на общинския съвет от 29-ти юни 2016 г., с мнозинство от 10 гласа „против“, 2-ма „въздържали се“ и 1 „за“, Сапарева баня остава извън асоциацията по ВиК на територията на област Кюстендил. Противниците на включването в асоциацията се аргументират основно с поскъпване на цената на водата след присъединяването, отнемането на възможността общината да има собствено ВиК дружество, а от това следва загуба на собственост и работни места. Освен това се изразяват опасения, че обещаваните инвестиции във ВиК мрежата няма да бъдат отпуснати наистина и всички инвестиции ще се правят в областния център. В този случай отново е дадена възможност на гражданите пряко да изразят мнението си при взимането на решения от местната власт.

Община Берковица, област Монтана, е с население 18 803. В нейните граници се намират 20 населени места, най-малко с 3 постоянни жители, 8 населени места са с население до 100 души и само 2, освен общинския център, са с население над 1000 души. Община Берковица се обслужва от собствено ВиК дружество, останалите 10 общини в област Монтана се обслужват от ВиК Монтана. Установена е необходимост от подмяна на ВиК инфраструктурата на цялата територия на общината, тъй като е изградена предимно от етернитови тръби преди повече от 50 години. Пречиствателна станция няма, а за град Берковица, с население над 13000 души, наличието на такава е законово изискване. Към момента на изследването крайната цена на водата в Берковица е 1.08 лв., като включва цена за водоснабдяване и канализация. В Монтана крайната стойност е над 2 лв., но в областния град има пречиствателна станция, следователно към общата стойност се включва и такса

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

В своето изследване доц. Елена Калфова обобщава, че социалната поносимост на реформата във ВиК сектора и вероятността от централизация са основните опасения, залегнали в решението на трите общини. Тя смята, че това решение няма да осигури ефективно предоставяне на качествена услуга дори в краткосрочен план. Нещо повече, то не би могло да осигури покриването на националните и европейските стандарти за качество на ВиК услугата, но гарантира ниска цена на водата в краткосрочен план.

Практиката по-долу е пример за взаимодействие между играчите в МОС

Лобистка кампания за осигуряване на средства на Дунавските общини за борба с популациите на комари през пролетно-летния сезон: Поради географското положение на дунавските общини и климатичните условия (високата влажност, съчетана с оптимална температура на въздуха, високо ниво на река Дунав и заливане на територии навътре в селищата), популацията на комари всяка година отбелязва изключителен „бум“. Годици наред населението на Дунавския регион страда от размножаването на вредните насекоми.

За предотвратяване на прекомерното размножаване на комарите и за успешна защита на населението се практикува третиране с инсектицидни препарати както на градските части, градинки, паркове и т.н., така и на водните и крайбрежните области на територии. Поради особеностите на биологичния цикъл на комарите, за да бъде успешно подобно третиране, то трябва да обхваща целия Дунавски бряг (ивица от 200-300 метра), както и близко разположените водоеми – канали, блата, и др.). Тези райони се третират двукратно или

трикратно с помощта на авиационна техника, в зависимост от особеностите на терена и използвания препарат от началото на април до май, а градските зони се третирали няколкократно с наземна техника.

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

През пролетта на 2005 г., в отговор на множеството сигнали от свои общини членки за бедственото положение в резултат на популацията на комари, Асоциацията на дунавските общини стартира кампания за осигуряване на средства за общините, които да им позволят ефективна защита на населението. Изпратени са писма до Министерството на здравеопазването, Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите с молба за подкрепа. С писма до областните управители на областите, които включват в територията си общини - членки на АДО (Видин, Монтана, Враца, Плевен, Велико Търново, Русе, Силистра, Разград и Добрич), Асоциацията моли за съдействие, даване на гласност на проблема и представянето му пред централните институции. Те се отзовават и заедно с АДО алармират министър председателя на Р България, ресорните министри, председателя на НС и Министерството на финансите за неотложния проблем пред дунавските общини. Последва среща на Управителния съвет на АДО „Дунав“ с Министерството на финансите, на която е представена предварително изготвена справка за разходите на общините през предишни години за дезинсекция срещу комари, както и изчисления за сумите, необходими за пълното третиране на крайречните и градските зони във всяка община. Министерството изпълнява частично исканията на общините, като предоставя целева субсидия в размер на 700 хил. лв.

През 2006 и 2007 г. усилията на Асоциацията не спират – благодарение на множеството писма, на редовните срещи в Министерството на финансите и на подкрепата на други институции са отпуснати допълнителни средства за борба с комарите в Дунавския регион.

Сред факторите, на които се дължи успехът на сътрудничеството, са именно поддържането на партньорство от страна на всички страни и най-вече отстояване интересите на цялата общност, а не на отделни засегнати общини.

ОБОБЩЕНИЯ

В обобщение можем да потвърдим, че е малко вероятно постигането на сътрудничество, а и „win-win“ между участниците в едно партньорство, когато не е налице доверие между тях, тъй като именно от доверието зависи дали в отделните стъпки от процеса ще има разбирателство. От последното зависи доколко ефективно ще бъде създадено вътрешно договаряне, което да осигури коопериране и печеливши резултати за всяка страна. От степента на доверие и разбирателство зависи припознаването и извършването на компромиси в името и поддържането на общия интерес. От друга страна, някои от разгледаните примери показваха, че кооперативната игра може да бъде трудна поради свързаните с нея транзакционни и други разходи, произтичащи вкл. и от негативите на териториалния размер на общината (договаряне, изпълнение на споразумения и т.н.). В повечето случаи е необходим външен катализатор (напр. Правителството), който да намали или компенсира определени разходи, които са непосилни за участниците, и по този начин да улесни сътрудничеството.

Липсата на определеност по отношение на общия интерес може да доведе до по-малко зачитане правилата на играта, което ерозира процеса на МОС рано или късно и води до прилагане на конкурентни и некооперативни стратегии от играчите. В този смисъл неговото разпознаване и съблюдаване е от ключово значение по време на целия процес. Реализирането на съвместния интерес, който може да е свързан както с максимизиране ползите за всеки

игрaч, така и за конкретен, но без да се оцетяват останалите, е точката на равновесие „win-win“, когато всяка от страните има усещането, че е спечелила.

Без създаване на доверие, поддържане на разбирателство и поставяне на фокус върху взаимния интерес е невъзможно установяването на „win-win“ ситуация, тъй като поне един от играчите ще търпи загуби. Отсъствието на „win-win“ между участниците ще доведе до реализиране единствено на отделния интерес. Основен принцип на всяко партньорство, в т.ч. и МОС, е реализирането не на индивидуалния, а на общия интерес. Всяко действие, което нарушава този принцип, руши баланса в отношенията между участниците в процеса. В този смисъл всяко подобно сътрудничество следва да се приема като формално обединение между общини, които не познават своя взаимен интерес и нямат интерес от кооперативна игра, от която да реализират съвместни ползи. Реализирането на партньорство между две и повече общини, когато не е налице „win-win“, не представлява реално сътрудничество, а представлява игра на „всеки срещу всеки“.

Редно е да се уточни, че всяка инициатива на сътрудничество притежава специфични параметри, поради което е необходимо извършването на конкретен анализ, за да се анализира как общите теоретични концепции на теорията на игрите се прилагат към него.

В заключение, статията поставя следните въпроси, които да бъдат дискутирани в бъдеще:

- Кое е това, което би спряло играчите да приложат некооперативна стратегия и може да възстанови точката на равновесие между тях?
- Има ли роля „медиаторът“ в публичното управление?

БИБЛИОГРАФИЯ

Калфова, Елена, Трансферът на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини, В: Публични политики, година 9, брой 1, януари 2018. [Kalfova, Elena, Transferat na politiki na ES v Bulgaria kato faktor za sdruzhavaneto na balgarskite obshtini, V: Publichni politiki, godina 9, broy 1, yanuari 2018.]

Танев, Тодор. Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство ЕООД, 2008 [Tanev, Todor. Strategicheskoto upravlenie na publichnata sfera. Sofia: Voenno izdatelstvo EOOD, 2008]