



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

АВТОРЕФЕРАТ

**МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО – ПОДХОД НА
СТРАТЕГИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ И ИНОВАЦИИ НА МЕСТНО НИВО**

Дисертационен труд

**за присъждане на образователна и научна степен “ДОКТОР” по научна
специалност 3.3 Политология (Публична администрация)**

Изготвил:

Тихомира Костова

Научен ръководител:

доц. дпн Милена Стефанова

София, 2020

Дисертационният труд е структуриран в увод, три глави и заключение, като съдържа:

Обем: 194 страници, от които същинският текст е 180 страници;

Литература: 29 източника на български език; 92 на английски език; 25 електронни източника;

Таблицы: 4;

Графики и фигури: 31 (1 фигура; 30 графики);

Приложения: 1 (4 страници).

Съдържание на Автореферата

I. Обща характеристика на дисертационния труд.....	5
1. Актуалност на изследваната проблематика.....	5
3. Изследователски методи и подходи.....	9
4. Ограничения на анализа:	11
II. Структура на дисертационния труд.....	11
III. Основни изводи от дисертационното изследване	12
1. Първа глава. Ключови понятия и първа група изводи.....	12
2. Втора глава и втора група изводи	15
3. Трета глава и трета група изводи.....	19
IV. Заключение:	24
V. Самооценка на приносните моменти в дисертационния труд.....	27
VI. Публикации.....	28

Дисертационният труд е обсъден и допуснат до публична защита с решение на Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Научно жури:

Доц. д-р Елена Калфова (рецензент)

Доц. д-р Милена Стефанова (научен ръководител)

Проф. Людмил Георгиев

Доц. д-р Юлияна Гълъбинова

Доц. д-р Теодора Калейнска

Съдържание на дисертационния труд:

Увод	4
I. Първа глава: Теоретична рамка	11
1.1. Ключови понятия	11
1.2. Характеристики на междуобщинско сътрудничество (МОС)	17
1.2.1. Позитивният ефект от прилагане на междуобщинското сътрудничество	19
1.2.2. Негативи и трудности в хода на прилагане на междуобщинското сътрудничество	26
1.3. Националният институционален контекст и неговото влияние върху МОС	31
II. Втора глава: Системи на местно самоуправление и разнообразие от форми на междуобщинско сътрудничество	46
2.1. Системата за местно самоуправление в трите северни страни (Исландия, Финландия, Норвегия) и България	49
2.1.1. Държавно устройство и нива на управление	49
2.1.2. Обхват на местното самоуправление	51
2.1.3. Междуобщинското сътрудничество (МОС) и другите (другото) нива на управление	61
2.2. Форми на МОС в Исландия, Финландия, Норвегия и България	68
2.2.1. Междуобщинското сътрудничество (МОС) в Исландия	68
2.2.2. Междуобщинското сътрудничество (МОС) във Финландия	72
2.2.3. Междуобщинското сътрудничество (МОС) в Норвегия	78
2.2.4. Междуобщинското сътрудничество (МОС) в България	86
III. Трета глава: Нагласи за прилагане на междуобщинското сътрудничество в страната и познание за опита на България и трите северни страни в прилагането му	103
3.1. Нагласи за прилагане на инструмента на междуобщинско сътрудничество (МОС) в страната	103
3.2. Познание за прилагането на инструмента на междуобщинско сътрудничество в България и трите северни страни (Норвегия, Финландия и Исландия)	121
3.2.1. Анализ на отделни случаи в България	121
3.2.2. Анализ на отделни случаи в Норвегия	146
3.2.3. Анализ на отделни случаи във Финландия	156
3.2.4. Анализ на отделни случаи в Исландия	169
Заклучение	177

Самооценка на приносните моменти в дисертационния труд.....	180
Библиография	181
Публикации.....	189
Приложения	190

I. Обща характеристика на дисертационния труд

Проблемът за прилагането на *междубщинското сътрудничество (МОС)* в публичното управление на местно ниво занимава изследователи, политици и управленци от втората половина на 20-ти век. Осъзната е нуждата от сътрудничество между самите публичните актьори на хоризонтално и вертикално ниво за целите на ефективното публично управление. Въпреки признатите ползи на инструмента, у нас той рядко е обект на широка дискусия. Спокойно можем да заявим, че в България много повече се говори за ползите от приложението на междубщинското сътрудничество, отколкото реално да се прилага. Едновременно с това, *светът не спира своето развитие* с темпове и динамика, които създават много и непознати *предизвикателства*, изискват нови и комплексни решения. Проблемите на местно ниво *надхвърлят границите на отделните общини* и предполагат обединяване на ресурси и усилия за прилагане на нови, иновативни и по-стратегически решения за решаване на вече общи проблеми в полза на местните общности. *Мрежовият подход*, какъвто е междубщинското сътрудничество улеснява навлизането на иновации и нови подходи за решаване на местни проблеми, тъй като предполага обмен на знание и нови решения. В този смисъл МОС е инструмент за *стратегическо управление* и въвеждане на *иновации* в управлението на местно ниво.

1. Актуалност на изследваната проблематика

Българската научна и управленска литература има нужда от изследване, което да разглежда инструмента на междубщинско сътрудничество като възможен подход на стратегическо управление, който може да улесни и навлизането на иновации на местно ниво. Не са правени и проучвания сред представители на местните власти в страната за установяване мнението и нагласите им относно използване на инструмента, опита и резултатите, които съществуват от прилагането му. И като цяло, материалите, които съществуват и са част от проучвания по темата – *междубщинско сътрудничество* в страната са ограничени¹, с практически характер, който цели, по-скоро да популяризира ползите от прилагането на инструмента. Междубщинското сътрудничество е избрано

¹ Това са: „Европейски опит и практики за междубщинско сътрудничество. Резултати от проучване ролята на сдруженията на общините в България за насърчаване на междубщинското сътрудничество“ (ФРМС Консулт ЕООД; 2011); „Концепция за закон за междубщинско коопериране“ (ФРМС Консулт ЕООД; 2004); Модели за създаване на междубщинско сътрудничество (НСОРБ; 2015).

от като проблем поради редица причини. Първо, местните власти са изправени пред безпрецедентни предизвикателства, динамични институционални и контекстуални условия. Второ, те продължават да оперират в условията на силно ограничени собствени ресурси. Трето, страдат от недостатъците на собствения си *териториален мащаб*², който се оказва несъвместим с необходимостта от предоставяне на нови, по-ефективни, и с висок стандарт обществени услуги. Четвърто, често за политиците е *непо силно* да инициират и проведат нужните реформи.

Като цяло, сред българските институции отсъства култура на сътрудничество, което обяснява донякъде и ограниченото приложение на инструмента в управлението на местно ниво. В този смисъл темата за *междубоцинското сътрудничество* е повече от актуална днес, когато пред местните власти съществуват много и различни рискове. На първата общинска дискусия за бъдещето на местното самоуправление „ОБЩИНИ БГ 2030“, местни лидери и общински експерти формулират бъдещи действия, отбелязвайки, че през следващите десет години общините ще трябва да преодолеят множество предизвикателства, като намаляване на отпадъци, чистота на атмосферния въздух и водите, изграждане безопасни и устойчиви градове и населени места, подобряване качеството на живот на хората, борба срещу бедността и изключването, създаване на работни места. Обсъждайки промените, които следва да превърнат общините в съвременен и желано място за живот и бизнес през следващите години, те търсят отговор, именно, в моделите на *междубоцинско сътрудничество*, като възможност за *съвместни дейности* и *споделени услуги* (<https://www.namrb.org/diskusii-za-badeshtcheto-na-mestnoto-samoupravlenie-obshtchini-bg-2030>). В интервю пред БНР по повод встъпването в новия общински мандат 2019-2023 година, Иво Димов – кмет на община Димитровград заявява “задължени сме да мислим по съвсем различен начин, да мислим по-модерно и в перспектива. Хората вече не се впечатляват, че някой кмет е асфалтирал улица или е оправил междублоково пространство. За първи път ще говорим за комплексен ефект, за междубоцинско сътрудничество през новия период“ (<https://bnr.bg/post/101202752/nad-200-obshtini-shte-uchastvat-vav-foruma-organiziran-dnes-ot-nacionalnoto-sdrujenie-na-obshtinite>). Според бившият изпълнителен директор на НСОРБ Гинка Чавдарова въпреки че МОС е слабо представено в страната, прилагането

² Ограниченията на *териториалният мащаб* са свързани с концепцията за *икономии от мащаба*. Разходите на доставката на услуги е по-ниска, ако повече хора се възползват от услугата или ако размерът на услугата е по-голяма. Когато се предоставя услуга за две или повече общини, броят на потребителите на услуги се увеличава; това позволява намаляване на единичните разходи. (Inter-Municipal Cooperation, Toolkit Manual, CoE, UNDP § LGI of the Open Society, 2010, p. 14)

му под формата на *съвместни услуги* и *общи проекти* е „*ефективният и европейски модел за развитие*“. (<https://www.investor.bg/biudjet-i-finansi/333/a/ginka-chavdarova-ochertava-se-dvoino-uvelichenie-na-taksa-smet-ot-2020-g-292147/>).

2. Обект, предмет, цели, задачи на изследването

Изследването търси отговор на въпросите дали междуобщинското сътрудничество е *стратегически инструмент* на местната власт за постигане на *публични цели* и дали осигурява *достъп* до *иновации*. Известни са, както позитиви, така и негативи от прилагането на инструмента. Въпреки възможностите, които инструментът предоставя, местните власти в страната все още рядко прилагат междуобщинското сътрудничество. Установяването на опита и нагласите сред техни представители е необходима стъпка пред изясняване доколко инструментът на сътрудничество е и може да бъде подход на стратегическо управление и иновации на българска почва.

Анализът следва *дедуктивният подход*, от общото към частното.

Обект на изследването е управлението на местно ниво.

Предмет на изследването е инструментът на междуобщинско сътрудничество, неговите особености, които го характеризират като стратегически инструмент, с който местната власт постига публични цели и си осигурява достъп до иновации. Междуобщинското сътрудничество има много измерения, които имат отношение към проблема за стратегическо управление и иновациите в публичния сектор. Най-съществените са свързани с предоставянето на *съвместни публични услуги* или намирането на *решение на колективен местен проблем* чрез реализиране на конкретен съвместен проект или инициатива. Гъвкав и динамичен, МОС съществува в многообразие от модели, които зависят от особеностите на националния институционален контекст, и които заедно с въздействието на други странични фактори обуславят неговата комплексност.

Настоящото изследване има за *цел* да покаже, че междуобщинското сътрудничество е *възможен подход* на *стратегическо управление* и *иновации* на местно ниво, но *не* представлява *панацея* за малките общини. И стратегическото управление, и иновациите са нужни на местните власти, за да отговорят на съвременните предизвикателства пред управлението в дългосрочен и устойчив аспект и да повишат конкурентоспособността на общините. За да постигнем така поставената цел изучаваме характеристиките на

инструмента, извеждаме индикатори за собственото изследване, проучваме форми и практики на МОС в три скандинавски държави и България.

Настоящата дисертация има следните **подцели**:

1. Проучване и дефиниране ключови понятия – „*междубщинско сътрудничество*“, „*стратегическо управление*“, „*иновация*“, „*иновация на местно ниво*“, „*териториална иновация*“ – тази подцел е постигната чрез прилагане анализ на съществуващите в теорията и управленска практика схващания и определения за понятията в контекста на публичното управление;
2. Систематизиране познанието за основни характеристики на МОС, които са причина за неговото прилагане с цел разработване на собствена матрица за изследване практиките и резултатите от инициране и осъществяване на сътрудничество. Приложени са, както дескриптивни, така и аналитични методи. Извършен е вторичен анализ на съдържанието на различни източници (*научни статии, изследвания и други*)
3. Разработване и верифициране на методика за изследване и оценка на мнението и нагласите сред представители на българските местни власти и техния опит с МОС. За постигането на тази подцел и разработването на методиката са използвани резултатите от анализ на характеристиките на МОС.

Като **подзадачи** на изследването могат да се обособят следните:

1. Изследване основни позитивни и негативни характеристики на МОС;
2. Проучване местното самоуправление и обособилото се разнообразие от форми (моделни) на МОС в Исландия, Финландия, Норвегия и България;
3. Проучване на мнението/нагласите на представители на българските местни власти относно инструмента, техния опит и резултати от неговото прилагане;
4. Анализ на отделни случаи на МОС в страните (Исландия, Финландия, Норвегия и България)

Основната **теза**, издигната в дисертацията е, че *междубщинското сътрудничество* е **стратегически инструмент** на местната власт за постигане на публични цели. Дефинирана е допълнителна, **втора** теза, че *междубщинското сътрудничество* е също **инструмент** за осигуряване на **достъп** до **иновации** за местната власт.

Хипотези

Основната хипотеза е свързана с целта на изследването. В дисертацията се твърди и доказва, че като *стратегически подход* на *управление* и *иновации*, резултатите от *междубщинско сътрудничество* зависят от *модела на инструмента, който е избран, контекста, предпочитанията и проблемите*, които се решават на местно ниво. За да бъде доказано това твърдение се изследват характеристиките и особеностите на инструмента, разбиранията сред представителите на български общини за неговото прилагане, опитът на България и три скандинавски държави.

Съпътстващата хипотеза е свързана с качеството на процеса на формиране на МОС. Липсата на взаимно доверие още на ранен етап възпрепятства идентифицирането на взаимния интерес и създаването на кооперативна култура на сътрудничество, което има отражение върху предпочитаните действия на участниците. Техните интереси са обвързани. В този смисъл, некооперативният процес би предал негативен оттенък на действията на участниците, а оттам и на крайните резултати от сътрудничеството. Ако не видят взаимната си полза и интерес сътрудничеството е обречено. В този смисъл, инструментът носи белезите на подход на стратегическо управление, тъй като в благоприятни условия позволява постигане на краткосрочни и дългосрочни цели. Следователно, МОС не следва да се зачерква/избягва, защото не води до желаните резултати. Често недостатъците в процеса на сътрудничество са тези, които водят до провал в постигането на резултатите. Затова, макар и трудно проследим, процесът на формиране и прилагане на сътрудничество е от ключово значение за реализиране на желаните резултати.

3. Изследователски методи и подходи

За постигане на целите на дисертацията използваме *количествени* и *качествени изследователски методи*. Подборът на методи и изследователски подход е съобразен със спецификата на обекта и предмета на изследване. Постигането на целите и изпълнението на задачите определят и методологията на изследването, която включва *кабинетно проучване* на данни с първичен и вторичен характер, *сравнителен анализ*, *емпирично проучване* и *анализ на случаи*. За представяне на ключови характеристики и разбираня, особеностите на местното самоуправление, формите и практиките на сътрудничество в изследваните държави, е използван методът *кабинетно проучване* или *деск рисърч*. Този метод е използван и за подготовка въпросника на емпиричното

изследване. Проучени и анализирани са резултати от количествени и качествени проучвания, нормативни документи, медийни публикации и други, публикувани включително и онлайн. Изследвани са и първични данни – *научни публикации, нормативни документи* и вторични данни – *съществуващи в областта изследвания, анализи, доклади, и др.*

Сравнителният анализ се извършва, за да се установят и видят приликите и разликите във формите (модели) на МОС и областите на политика, за които се прилага, сходствата и различията на средата и институционалния контекст и други фактори на средата, които имат влияние върху инструмента. Проучени са особеностите на административно-териториалното устройство, обхвата на местно самоуправление и позиционирането на МОС спрямо другите нива на управление, които се явяват рамка за развитието на инструмента. Представени са обособилите се форми на сътрудничество и техните разновидности, от гл. т. на състав, обхват, структура. Чрез сравнителен анализ са изведени заключения за белезите на средата и приложението на инструмента в нея, допирните точки и различията с България.

Проведено е **собствено емпирично проучване** за установяване мнението и нагласите сред представителите на българските местни власти относно техния опит и прилагане на инструмента на МОС. Проучването се реализира с метод анкета, като въпросите са разделени в две секции. Използван е „метода на отзовалите се“. Проучването е проведено онлайн и е анонимно, като линк към анкетната карта е изпратен чрез електронната поща на всяка от 265-те общини в страната. Възвращаемостта е 18%. Взелите участие са 47 местни власти чрез своите представители – кметове, заместник кметове и служители, които са част от общинската администрация в отделните общини.

Изрично трябва да упоменем, че бе направен опит за **паралелно провеждане на проучването** и сред представители на **местните власти** в трите северни страни – Норвегия, Исландия и Финландия, но броя на взелите участие в анкетата се оказа крайно недостатъчен за логичното извеждане на закономерности. За целите бе изготвена идентична анкетна карта на английски език, която бе изпратена до предварително селектирана група общини (възможно най-близки по размер и население на българските общини) в трите страни. Основна причина за предприемане на проучване сред тези местни власти бе желанието да се проследи развитието на инструмента МОС, както и да

се проучат и открият разлики и прилики в мнението и нагласите спрямо установените в страната.

Извършен е и *анализ на отделни случаи* (“*case study*”) на МОС в четирите държави – България, Финландия, Норвегия и Исландия, за да се демонстрира приложението му като стратегически и иновационен инструмент за интервенция в местната среда.

4. Ограничения на анализа:

Част от ограниченията произтичат от спецификата на избраните методи на изследване. Необходимо е резултатите от проведеното анкетно проучване да бъдат подложени на допълнително изследване – чрез провеждане на *дълбочинни интервюта* или *фокус групи* с представители на местните власти, за да се изяснят в по-голяма дълбочина факторите, които оказват влияние върху инструмента на МОС на местна почва. Нещо повече, би било добре следващите количествени и качествени изследвания в областта да проучат мнението на отделни групи представители на местната власт: служители в местната администрация, директори на дирекции/зам. кметове, и кметове, за да се изведат по-добре взаимовръзките. Отношението на местните власти към представените форми на МОС също може да се изследва, за да се види каква е нагласата към определени форми, дали противоречат на традициите и какви са техните предпочитания.

Естествено ограничение, което произтича от *обхвата* на предмета на изследването е проследяване на *устойчивостта* на резултатите от *регионалното сътрудничество* в сектори води и отпадъци, като единствени области, в които инструмента се използва за предоставяне на публични услуги. Влиянието на фактори, като *административната* и *политическа култура* в страната могат бъдат допълнителна област на проучване, за да се проучи какво е тяхното въздействие в българска среда.

II. Структура на дисертационния труд

Дисертацията е разработена в увод, три глави, заключение, приложения и библиография.

Първата глава изяснява трите ключови за дисертацията понятия: „*междубщинско сътрудничество*“, „*стратегическо управление*“ и „*иновации на местно ниво*“ от гледна точка на публичното управление. Представени са *основни характеристики* на инструмента на местно партньорство, които се отнасят до неговото възникване и развитие и очертават позитивния и негативен ефект от неговото прилагане. Изведено е

значението на **националния институционален контекст** като ключов фактор, който влияе върху употребата на инструмента на МОС. Определен е модела и методиката на теоретично изследване и индикатори.

Втората глава мотивира избора на трите скандинавски страни - **Исландия, Финландия и Норвегия**, като обект на изследване в дисертацията, представя особеностите на средата (**държавно устройство и местно управление**), в която инструмента на сътрудничество възниква и се прилага в северните страни и България, проследява най-често срещаните форми (моделни) на **междубицино сътрудничество**, които са се обособили в условията на различаващия се **институционален контекст** и **областите на политика**, в които се прилага. Изрично следва да уточним, че цел на този анализ **не е сравнение** между скандинавските страни и България. Системите на управление в трите северни страни и България се различават и не подлежат на съпоставка. Тази глава цели да **установи техният опит в приспособяването на инструмента към проблемите на средата**, както и **разнообразието от договорености, до което това води**. Полезен е моделът на сътрудничество в страните, при които то не е резултат единствено на необходимостта от сближаване националните с европейски политики, а стремеж на самите местни власти.

Третата глава представя, от една страна, резултати от проведеното проучване, с което се изследват мненията и нагласите сред представители на българските местни власти - относно МОС и опита им от неговото прилагане. От друга, чрез проучване на отделни практики на сътрудничество в трите северни страни и България, тази глава допълва познанието за използването на инструмента на МОС при наличие на определени дефицити на средата, произтичащи от **ограничените местни ресурси, повишени изисквания в публичното управление и необходимост от координация и планиране на регионално ниво**. Илюстрира се приложението на инструмента от местните власти като стратегически инструмент за въздействие върху дефицитите на средата, и като инструмент за осигуряване на достъп до иновации.

Заклучението синтезира основните изводи от дисертационния труд.

III. Основни изводи от дисертационното изследване

1. Първа глава. Ключови понятия и първа група изводи.

Според по-общата формулировка *междубщинско сътрудничество* е, когато две или повече общини се съгласят да работят заедно по възложените им задачи, за да получат взаимни ползи и да осигурят ефективното предоставяне на услуги към гражданите.

Приетата *дефиниция* в научната разработка обхваща широката концепция за МОС, която включва всички договорености, при които местните власти си сътрудничат с публични и частни институции на хоризонтално и вертикално ново.

Като процес, *междубщинското сътрудничество* е взаимния интерес и доверие между страните, които водят до съвместни действия за реализиране на общи ползи. МОС може да бъде *задължително* или *доброволно*, с *едноцелева* или *многоцелева насоченост*, с *вертикален* или *хоризонтален характер*, като *постоянно действаща* организация или *доброволно сътрудничество* под формата на споразумение.

Понятието *„иновации на местно ниво“* има няколко аспекта – частен, публичен и местен. Тук засягаме единствено *публичния* характер, като под иновация в публичния сектор имаме в предвид наличието на *съществени подобрения* в публичната администрация и/или услугите, които правителството, в т.ч. и местните власти следва да предоставят, вкл. и тези, предлагани от трети страни.

Иновациите и отвореността за промени са един от ключовите принципи на доброто управление на местно ниво, като в основата на този принцип заляга търсенето на нови и ефикасни решения за местните проблеми, като тук модерните методи за предоставяне на обществени услуги са с предимство. Иновациите на местно ниво имат отношение и към *„местната иновационна система“*, която се приема като мрежа от технологично свързани компании, институции и изследователски организации, които са ангажирани в процес на взаимно учене. Местният контекст може да се разбира и спрямо територията, в която се създава иновацията, като под *„териториална иновация“* в изследването разбираме внедряването на нови решения за определена територия с цел укрепване на нейната конкурентна позиция в икономическото ѝ, социално и устойчиво развитие.

Защо *стратегическото управление* в публичния сектор е важно? Предвид динамиката и сложната политическата и институционална среда, публичният сектор е изправен пред нови предизвикателства. Ефективността на организациите зависи от способността им да развият капацитет за стратегическо управление, което се приема като ключово условие да се осигури и развие качествена връзка и взаимодействие между публичната власт, в т.ч. и местната власт и нейните външни заинтересовани страни – гражданите, бизнеса,

както и другите нива на управление и други. *Стратегическото управление* е активното отношение към средата, нейн анализ, план за реакция и съответни мерки за справяне с промените от първоначалното ѝ състояние.

Водещи изводи, свързани с изследване на характеристиките на МОС:

- 1. МОС е инструмент за въздействие върху средата и постигане желаните цели, който носи белезите на стратегически процес,** в който всички участници си взаимодействат, вкл. и с външната среда. Всяко тяхно действие е част от обща или индивидуална стратегия, насочена към постигането на конкретни резултати за всяка от страните. МОС е възможност за стратегическо управление за отделния участник и всички участници заедно, където доверието и взаимния интерес са ключови условия за постигане “win-win” ситуация и стратегическо партньорство.
- 2. МОС съществува под множество разнообразни форми и се развива под влиянието на динамичната заобикаляща среда, чието взаимодействие с *националния институционален контекст* и неговите елементи - 1) *структура на държавата*, 2) *административна култура*, 3) *законодателство и стимули* определят *обхвата, състава и степента на организационна интеграция* на инструмента.**
- 3. Водещ мотив за прилагане на *междубоцинско сътрудничество* от местните власти е постигане на *икономия от мащаба* и *подобряване на общественото управление* – в т.ч. установяване на по-добра хоризонталната и вертикална координация и синхронизиране на публичните политики и обществени услуги между различните нива на управление, от една страна, а от друга между самите местни власти. МОС възниква като резултат от *силно ограничените ресурси, широк кръг компетенции* и *нови задачи*, необходимост от предприемане *регионален подход* и *преосмисляне на отговорности и задължения* между *различните нива на управление*.**
- 4. От съществено значение за *предпочитанията на местните власти* към една или друга форма на МОС е наличието на създадени стимули (*субсидии, данъчно облекчаване*).**
- 5. *Инструмента на МОС компенсира „проблемите на мащаба“* и *повишава ефективността/ефикасността в предоставянето на услуги и управлението*, като цяло, чрез въвеждане на нови процеси на взаимодействие, организационни структури и модели на партньорство между местните власти, други участници на хоризонтално и вертикално ниво, които подобрява/въвеждат нови политики, услуги, продукти.**

6. Инструментът допуска постигането, както на оперативни и тактически цели, като редуциране на ежедневни разходи и достъп до допълнителни финансови ресурси, така и на стратегически, свързани с по-добро отстояване определени политики, позициониране и създаване на репутация за отделните местни власти.
7. **МОС с регионален обхват** и многоцелеви характер може да **компенсира липсата на второ ниво на самоуправление**, когато такава е необходимо.
8. Междуобщинските синдикати или друг тип регионално сътрудничество, при което участват агенции/министерства и други организации от по-горното ниво **улеснява трансфера на ресурси, вкл. ноу-хау към местните власти**, улеснявайки по този начин и достъпа до технологии;
9. Инструментът на МОС **не е готово решение** и панацея за **малките и немощни общини**, а възможност да проявят проактивно отношение към средата за справяне с определени дефицити и промени от първоначалното ѝ състояние.
10. **Трудностите и дефицитите на инструмента на МОС не могат да бъдат решени в аванс**, но могат да бъдат взети под внимание на ранен етап. Не бива да се подценява демократичният дефицит и граждански контрол, но това не трябва да резултира в създаването на твърде много процедури, които вместо равно участие, глас и автономия да доведат до бавен, тромав и дори невъзможен процес по взимане на решения.
11. Постигането на желаните резултати от МОС зависи, както от **съчетанието на контекст, проблем и форма на сътрудничество, така и от динамичната среда и непредвидените обстоятелства, която тя поражда**.

В обобщение, междуобщинското сътрудничество е гъвкав инструмент, който може да се приложи спрямо динамичността на средата и нуждите на участниците. Не съществува „идеална“ или „по-добра“ форма – универсално решение срещу проблемите на мащаба и ограничените ресурси. Вместо това, практиката показва, че разнообразието от МОС – едноцелеви или многоцелеви, вертикални или хоризонтални, постоянни съвместни организации/доброволни договорености със задължителен или доброволен характер имат своите преимущества и недостатъци, чието проявление зависи, както от целите на институциите, така и от контекста на средата, в която се прилагат, като интервенция.

2. Втора глава и втора група изводи

Избор на страни:

Изборът на страните - Исландия, Финландия и Норвегия се базира на:

1. Развити практики на МОС
2. Разнообразните форми и модели на сътрудничество, които са непопулярни за България
3. Сходните проблеми на местно ниво (вкл. с България)
4. Близката култура и традиции (трите северни страни)

Изводи, свързани със системата за местно самоуправление и средата, в която се развива МОС:

Както в трите северни страни, така и в България, се забелязва тенденция на **разширяване** кръга от **компетенции**, попадащи в обхвата на местните власти, като се наблюдава и непрекъснато **увеличаване** на **задачите им**, вкл. с нови и различни от вече познатите. В Исландия, Финландия, Норвегия и България местните власти разполагат с **еднакъв обем компетенции в един и същ набор от сфери** независимо от своя размер.

Липсата **професионален капацитет** и **финансови ресурси** е общ проблем за местните власти и в четирите страни.

Трите северни страни, за разлика от България, през годините правят опити с реформи на **сливане**, като ефекта винаги е резултат от сложни преговори между различни заинтересовани страни. Всяка от тях приема МОС като възможност за въздействие върху дефицитите на средата и **алтернатива на сливането** на общини. В България, въпреки отсъствието на почва за инициране на подобна реформа от страна на централната власт, **междубщинското сътрудничеството** не е припознато към този момент като съществен **инструмент** за интервенция на местно ниво. Българските местни власти имат силна автономия, която не допуска инициране на административно-териториална реформа от Правителството за сливане на общини. Това предполага търсене на други варианти и подходи за интервенция и подобряване на местното управление, като въвеждане второ – регионално ниво на самоуправление или прехвърляне отговорности

и задачи към по-горното ниво. За съжаление, и двете възможности не са фокус на публичното управление и изглеждат по-скоро невъзможни към момента.

И в четирите държави запазването на *местната автономия* и достъпа до допълнително финансиране обуславят *предпочитанията* на голяма част от местните власти към инструмента на МОС.

В Норвегия МОС е изцяло доброволно, докато в Исландия, Финландия и България има определени разпоредби, които се явяват едновременно *стимул* и *условие* за местните власти по отношение предоставяне на определени публични услуги и съответно достъп до външно финансиране.

В Норвежкото законодателство се забелязват известни рестрикции що се отнася формата на МОС и отделните сфери на дейност, които изискват *управленски решения* от страна на местните власти. По този начин се компенсира демократичния дефицит, до който МОС може да доведе. Подобни ограничения не са предвидени в законодателството на Исландия, Финландия и България.

Изводи, свързани с формите на МОС в трите северни страни и България

Формите (моделите) на *междубоцинско сътрудничество* в трите скандинавски страни са сходни, като присъстват под различни имена, но със сходен процес и структура. Тези форми се различават от гледна точка на своята оперативна самостоятелност (автономия). Случва се МОС да е юридически независим орган между две или няколко общини или да е директно интегрирана част от организацията в една от общините, формиращи МОС.

Обобщено, разнообразието на МОС включва *съвместните власти*, *междубоцински компании* и *договорни споразумения* за *делегиране отговорността* за организиране или предоставяне на *услуга* или *дейност* от една или повече местни власти към *друга местна власт*. Всяка от тези форми се прилага в още по-голяма разновидност и конфигурации – напр. *съвместни общини*, *съвместни органи за вземане на решения*, *съвместни публични постове*, споразумения за управление или изпълнение на определени *официални задължения*.

От гледна точка на моделите и форми на МОС, които се срещат в северните държави, и които биха могли да се приложат в България, единствено възможността за създаване на

междубщински компании и асоциации са регламентирани (донякъде) в секторното законодателство, като другите разновидности остават непознати и неизследвани от актьорите на местно ниво. Българското законодателство не позволява, но и не забранява изрично никоя от тях. Във всяка от страните, обаче, условията за тяхното инициране и реализиране са детайлно разписана, включително и механизми за контрол от страна на централната власт и възможността за прекратяване на сътрудничеството от страна на самите местни власти. Установената в ЗМСМА нормативна рамка остава „постна“ по това отношение. Не са конкретно описани форми на МОС. Привлеченият от ПРООН като консултант по въпросите на децентрализацията през 2004 г. Херман Кореа Диас посочва, че „за да се насърчават партньорствата сред общините не е достатъчно законово да се разреши на общините да влизат в партньорство. Необходимо е да се осигури стимул, така че сред общините да започне да еволюира една динамика на нови партньорства, ориентирани към развитието, особено когато териториалния и икономически размер на общините е толкова малък, какъвто е случаят България. Такива стимули трябва да се създадат с новия закон.“ (Кореа-Диас, Х., Консултант към ПРООН, април 2004 г., стр. 49). Законът, за който той говори е закона за междубщинско коопериране, който през годините остава на ниво концепция. Това донякъде е и една от причините защо МОС е непопулярен инструмент за разлика от други страни, в които той отдавна е интегриран в общия модел на общините за предоставяне на публични услуги.

Познавайки опита на българските местни власти инструмента и отчитайки силното чувство за автономия, липсата на традиции на сътрудничество, вкл. и историческите конфликти между някои общини, бихме могли да предположим, че форми като „*съвместна община*“, въпреки възможността за запазване автономността на отделните общини при тази форма, биха били по-малко предпочитани, дори и само заради объркването, до което могат да доведат сред жителите. Това наблюдение се допълва и отново от мнението на г-н Херман Кореа Диас, който констатира, че “в България отсъства традиция на партньорство между общините. Вместо това е традиция всяка община да се обръща самостоятелно към централните органи на управление със своята молба за подкрепа. Съществува дори някакъв вид “конкуренция” сред общините в по отношение на това чии “връзки” са най-добри и най-високопоставени в централните органи на управление, и всяка община се опитва да опази “тайната” само за себе си.“ (Кореа-Диас, Х., 2004, стр. 49)

И трите страни - Исландия, Финландия и Норвегия използват инструмента на МОС на регионален принцип. МОС е инструмент, както на *местната*, така и на *централната власт* за извършване определени *реформи* и *повишаване качеството на публичните политики* в определени сфери.

В Исландия и Финландия централната власт *стимулира прилагането на инструмента в определени сектори чрез създаване условия, които са предпоставка за създаване на МОС* – 1) определяне на минимум брой граждани за предоставяне определена услуга (напр. услуги за хора с увреждания и предоставяне на здравна помощ) или 2) установява ограничен брой лицензи за конкретни услуги (напр. средно образование). Централната власт може да мотивира МОС и чрез дефиниране необходим брой специалисти в определена сфера, като минимум за предоставяне на услуга (напр. здравна инспекция). Задават се и условия, свързани с наличие на необходим обем или капацитет на инфраструктурата за организиране и предоставяне на услуги (напр. технически услуги - водоснабдяване и канализация). Макар и да не е пряко зададено винаги, подобни условия предполагат непосредствено създаването на партньорства между общините с оглед изпълнение на основни техни задачи.

Във Финландия съществуващите регионални съвети, които са вид МОС *компенсират липсата на второ ниво на самоуправление* и предстои да бъдат въведени като второ ниво на самоуправление в страната.

Дисертационното изследване потвърждава, че МОС с регионален обхват е предпочитан модел що се отнася подобряване организацията и предоставянето на услуги в *социалната сфера* (грижи за възрастни хора; грижи за хора с увреждания), *здравеопазване* (спешна медицинска помощ), *образование, управление на отпадъци* и *технически услуги* – пожарна, водоснабдяване и канализация. Въпреки това не можем да изведем категорична връзка между *определена форма (модел) на междуобщинско сътрудничество* и прилагането му в конкретен сектор или услуга, тъй като и двете зависят, преди всичко, от разделението на компетенции между отделните нива на управление (централно/регионално/местно), реалното взаимодействие между тях, особеностите и мащаба на услугата.

3. Трета глава и трета група изводи

В българската научна и изследователска литература липсва изследване, което разглежда инструмента на МОС и неговото прилагане от гледна точка опита, мнението и нагласите на местните власти. Изследването поставя началото на практиката *междубщинското сътрудничество* да се изследва по отношение тенденциите в развитието на инструмента, да бъде оценявано с оглед резултатите, които постига, проблемите, които решава или не решава.

Изводи от собствено емпирично проучване сред представители на местни власти в България:

- Убедително мнозинство от анкетираните местни власти в страната познават инструмента на междубщинско сътрудничество, но изследването показва, че малка част от тях имат опит с неговото прилагане (само 38% са реализирали в миналото или реализират към момента МОС на територията на своята община)
- Преобладава мнението, че МОС е по-скоро успешна алтернатива на *сливането* на две и повече общини, както и по-скоро *резултатен подход* при 1) справяне с местни проблеми; 2) провеждане цялостна местна политика и 3) предоставяне публични услуги;
- Общата оценка на анкетираните е, че МОС е *най-адекватен*, като инструмент що се отнася до навлизането *нови технологии и иновации*, по-скоро *адекватен* при проблемите от обезлюдяването на малки населени места; и по-скоро *неадекватен* при преодоляване на проблеми – резултат от климатични промени;
- Сред преобладаваща част от респондентите МОС е резултат от икономическа логика или законодателна инициатива. Прилагането на инструмента, най-често, е свързано с реализирането на *конкретен проект/инициатива*, които обичайно са финансирани с помощта на *безвъзмездни средства* и *от общинския бюджет*, макар и по-рядко. Въпреки това, по-голяма част от анкетираните споделят, че дори и без законодателна регулация, грантово финансиране или субсидия те по-скоро биха инициирали отново това сътрудничество.
- Преобладаващото мнение относно *стимулите* за инициране на сътрудничество сред представители на българските местни власти обединяването на *средства* и *усилия* и подобряване използването на вече съществуващи *ресурси*;
- По отношение на публичните услуги - при мнозинството от участниците МОС *по-скоро е довел* до подобряване 1) организацията по предоставяне на конкретна услуга; 2) качеството на конкретна услуга; 3) предоставянето нова за територията

услуга; 4) достъпът на гражданите до публични услуги; 5) обхватът на всички заинтересовани страни при предоставяне публичната услуга.

- При по-голяма част от допитаните представители на местни власти МОС е довела до повишаване жизнения стандарт на техните граждани, като по-скоро са адресирани и социалните потребности и приоритети на местното население.
- Относно ползите от реализирането на МОС – преобладава мнението, че МОС *по-скоро* е довело до 1) създаване на икономически ползи, произтичащи от реализираната „икономия от мащаба“; 2) по-ефективно използване финансовите средства в общината. При мнозинството от участниците – МОС е свързана с 1) реализиране на инвестиции на територията; 2) привличане нови инвеститори и бизнес; 3) привличане нови средства за територията им. Доминира оценката, че МОС също създава 1) нови бизнес възможности; и 2) подобрява използването на вече съществуващи ресурси.
- Относно устойчивостта на партньорството – по-скоро са създадени отношения на трайно партньорство, което е продължило и в други области. Преобладава мнението, че организацията и координацията с трети организации, лица и между партниращите общини се е подобрила в резултат на междуобщинското сътрудничество.
- Отново преобладава мнението, че сътрудничеството *по-скоро* е допринесло за формиране на по-добра *политика на растеж* на територията, като мнозинството от анкетираните споделят, че в резултат от МОС е реализирана *териториална иновация*.
- Повече от половината участници са на мнение смятат, че в резултат на сътрудничеството *по-скоро се е* подобрил местния административен капацитет;
- МОС *по-скоро* е довело до решаване регионални проблеми;
- Повече от половината участници смятат, че реализираното от тях МОС *не е* нарушила правото и възможността на един или повече участници да формират самостоятелна политика;
- Според общата оценка МОС се възприема като *предпоставка* за *стратегическо управление* по-скоро по отношение територията на конкретна община, отколкото определена обществена сфера.

Изводи от анализ на отделни случаи в Исландия, Финландия, Норвегия и България:

Представянето на отделни случаи на МОС показва, че инструмента може и се прилага в различни области на публичното управление (напр. комунални услуги, здравеопазване и социални грижи, образование, териториално планиране, култура, транспорт и други). Анализът на случаи затвърждава мнението, че организирането му с регионален обхват в някои сектори, като води, понякога е задължително условие за организиране на услугата. За разлика от останалите страни, анализът на отделни случаи в България потвърждава, че МОС за предоставяне публични услуги се използва единствено в сектор води и отпадъци, и че по-голяма част от случаите на МОС в страната са доброволни - резултат от конкретен проект, финансиран с европейски средства, достъпът, до които е и основен мотив.

Анализът на случаи потвърждава, че приложен на регионално ниво, инструментът на МОС може да послужи за *извършване реформа в сектори, в които са нужни огромни инвестиции за инфраструктура, реорганизиране на дейности и повишаване качеството на услугата.*

Примерът в сектор води (Финландия) показва, че МОС може да се реализира в различни форми – от смесени асоциации с участието на централната власт до отделни двустранни споразумения, локални компании или регионални компании за водоснабдяване и отпадни води, като разликите в моделите на сътрудничество произтичат от степента на организационна автономност, собствеността на инфраструктурата и услугите, които са интегрирани. Трите нива на сътрудничество във финландския случай на партньорство потвърждават, че моделът на организация на МОС *не определя изрично успеха на регионалното сътрудничество, което зависи от контекста, технологичния капацитет, социално-икономическата среда и политическа атмосфера.* Този извод се допълва частично и с опита на България с ВиК асоциациите, където сътрудничеството (което се приема като реформа в сектора) въпреки създадените *финансови стимули и потенциални ползи* се оказва непривлекателно и социално-непосилно за редица местни власти (по-малките общини) и води до отказ за присъединяване към ВиК асоциации. МОС в сектор води е също инструмент за сближаване на политики. В българския случай - националните с европейски политики.

В контекста на *териториалното развитие*, инструмента на МОС е възможност за постигане *по-координирани* и дори *интегрирани политики* за териториално развитие. В Норвегия при планирането на крайбрежните зони с МОС се *задоволяват нуждите на един икономически отрасъл с национално значение* – какъвто е аквакултурите – *без да се нарушава автономията и компетенциите на местните власти*. Местните инициативни групи в България, от друга страна, позволяват на съседни местни власти по-интегрирано планиране и управление на територията (в различни публични сектори), насочването на общите ресурси там, където има най-голям потенциал за развитие и решаване на общите и хронични проблеми за цялата територия. МИГ е инструмент за провеждане на обща местна политика с участието социално-икономическите партньори на територията, при която основен мотив е достъпа до европейски финансов ресурс.

Навлизането на *дигиталните услуги* в живота на съвременния човек повишават неговите умения и очаквания за взаимодействие с публичния сектор. Очакват се по-лесни, бързи, сигурни и интуитивни услуги, които в повечето случаи са организирани дистанционно при ограничен физически контакт. В същото време, мигрирането на публичния сектор към дигитални услуги изисква значителен ресурс – в технически, финансов и човешки план. *Инструментът МОС улеснява достъпа на местните власти до нови, по-скъпи технологии*. Така, Финландските общини се обединяват в разработването, прилагането, вкл. пилотни ИКТ услуги и поддръжката на общи ИКТ услуги, които без ползите на мрежовия подход биха били непосилни за отделните общини. Създават се общи центрове за съхранение и управление на данни за целите на мигрирането към дигитални услуги. ИКТ услугите са ключови и за местните власти в Норвегия, където цял регион използва инструмента на междуобщинско сътрудничество за идентифициране, разработване и въвеждане на дигитални услуги на регионално ниво, въвличайки множество играчи от местната иновационна система - технологичен бизнес, стартиращи компании в ИТ сектора, изследователски организации, различни публични институции и гражданите. Мрежовият подход на междуобщинското сътрудничество позволява участие на много играчи, които споделят не само своите ресурси, но и риска, като цяло. Това, неимоверно, води до редуциране потенциалните загуби и разходи за местните власти от въвеждането на непознати технологии и повишава нагласата им за участие в сътрудничеството.

Пример за *стратегическо партньорство* е и летище Пловдив, където обединявайки се на доброволен принцип, няколко местни власти целят да развият туристическата

индустрия в региона и да подобрят позицията си с оглед на предстоящото домакинство на община Пловдив като столица на културата през 2019 г. Въпреки постигнатите ползи, тази практика показва, че финансовите затруднения, които участниците могат да имат и невъзможността за привличане по-сериозно участие от страна на бизнеса и други страни на хоризонтално ниво в партньорството, са определящи за бъдещето на МОС и в крайна сметка водят до превръщането ѝ в непосилно бреме за общините-участници.

МОС е инструмент за осъществяване на *обща политика* в областта на *енергията*, вкл. и иницирането и изпълнението на мащабни проекти в областта, които биха били трудни за самостоятелна реализация. В България инструментът е приложен отново с цел да се сближат националните с европейски политики, и като възможност местните власти да отговорят на част от новите отговорности, с които са натоварени в сектор енергия.

В областта на *здравеопазването* прилагането на МОС също позволява провеждане на обща политика от страна на местните власти, както и реализирането на такава от страна на държавата за разкриване нови или повишаване качеството на съществуващи услуги. По този начин и в България, и в Норвегия са подобрени съществуващи и са създадени нови услуги, като е подобрен и достъпа и на част от населението до тях. За разлика от останалите страни, в България не се среща МОС в грижата за възрастни хора и хора с увреждания, и като цяло сътрудничеството между общини на регионален принцип не е разпространено в сектор здравеопазване.

МОС е възможност за *стратегическо позициониране* („отдолу-нагоре“) на проблеми пред по-горното ниво на управление. Пример е лобистката кампания на Дунавските общини в борбата срещу комарите – проблем, който надскача границите на отделната община. Осъзнаването на общия проблем, търсенето на гласност на проблема заедно, а не по отделно, довежда до ангажиране съответните институции и набиране на необходимите средства за решаване на местния проблем.

IV. Заключение:

Разгледахме *междубщинското сътрудничество* като възможност за *стратегическо управление* и *иновациите* на местно ниво, използвайки теоретико-методологическа изследователска рамка, която конкретизира и позволява проследяването на ключовите характеристики (индикатори) на инструмента.

Акцентите върху *особеностите* на междуобщинското сътрудничество, *разнообразието*, в което съществува (северните страни и България), *процеса* и *условията*, в които се прилага, ни помогнаха да изведем ползата му за постигане на публични цели и въвеждане нови решения, процеси и услуги на местно ниво. Анализът показва, че *междуобщинското сътрудничество* е динамичен инструмент, който продължава да се променя в търсене на повече ефективност и по-добри резултати. Познати са разнообразни форми и модели на МОС – отговор, както на особеностите на политическия и институционален контекст, така и на местните предпочитания в отделните страни и навлизането на съвременните глобални тенденции в сферата на публичното управление. Познати са и ключовите ограничения на отделните форми на МОС. Анализът на трите северни страни и България свидетелства, че органите на местно самоуправление са изправени пред сходни трудности, сред които *широк и продължаващо нарастващ кръг от сходни компетенции и задачи*. Те страдат от *ограниченията* на собствения си *териториален мащаб* и *дефицит* на *ресурси*. Въпреки това, инструмента на сътрудничество е по-често използван в скандинавските страни, отколкото в България. Там са се обособили разнообразни форми (модели), които са непознати за България. Това показва, че тези страни много по-често експериментират с прилагането на инструмента, като по този начин го приспособяват спрямо условията на средата. Българското законодателство е „постно“ по отношение различни модели на сътрудничество, които органите на местна власт могат да използват. В скандинавските държави, инструментът отдавна е част от общинската система за предоставяне на услуги. Те, за разлика от България, много по-често прилагат *инструмента* на междуобщинско сътрудничество на регионален принцип, като опит да се *компенсира липсата второ ниво на самоуправление*, за да се постигнат публични цели, най-често свързани с подобряване предоставянето на услуги. В този ред на мисли, МОС е инструмент, както на местната, така и на централната власт за провеждане на скъпоструващи реформи и повишаване на качеството в публичното управление в сектори, като *води, здравеопазване, социални грижи и образование*.

Поставената в рамките на дисертацията *цел* е изпълнена. Анализът на данни и резултати от проведено проучване свидетелстват, че МОС е реален подход, който служи като инструмент за *стратегическо управление* и *иновации* на местно ниво. В същото време, въпреки широкото му приложение срещу ограниченията на териториалния мащаб и

дефицита на собствени ресурси, той не е панацея не само за малките (по-уязвими), но и като цяло за общините.

Изведените в настоящия дисертационен труд резултати потвърждават *верността* на поставените тези, а именно, че МОС е *стратегически инструмент* на местната власт, с който се постигат *публични цели* на управлението на местно ниво и се осигурява *достъп до иновации и нови технологии*.

Приложението на инструмента *не е панацея и универсално решение* срещу проблемите на мащаба, пред които са изправени местните власти. Напротив, резултатите от използването на инструмента силно зависят от *модела* на сътрудничество, *контекста на средата, предпочитанията* на местните власти, *проблемите*, за които се прилагат и *качеството* на самия процес. Изборът на неподходяща форма/модел, липсата на взаимно доверие и ясна „win-win” ситуация между участниците в партньорството могат да компрометират, както инструмента, като цяло, така и неговите резултати. Само по себе си *междубщинско сътрудничество* носи белезите на стратегически процес. Това означава, че всяко действие на участниците-местни власти е част от *обща* или *индивидуална* стратегия, насочена към постигане конкретни цели. Преодоляването на егоистичното и некооперативно поведение се постига чрез прокарване *взаимният* интерес и доверие („win-win“), които са ключови условия за създаване *стратегическо партньорство* и преследване на вече общи цели.

То е подход на стратегическо управление, тъй като включва поставянето на цели, разработване на планове за тяхното постигане, разпределяне на ресурси, създаване на съвместни оперативни структури (понякога), проследяване напредъка. Отделно, като инструмент за постигане на конкретна *промяна* на средата, то е възможен подход на *стратегическо управление*, тъй като е възможност за *общините* (и др. участници) да проявят проактивно отношение към средата и да преодолеят определени нейни дефицити, променяйки и първоначалното ѝ състояние. Чрез *сътрудничество* общините могат да подобрят своето представяне в управлението на местно ниво по начин, което е малко вероятно да се случи без ползите от мрежовия подход на сътрудничество на хоризонтално и вертикално ниво. Като цяло, целите на стратегическото управление на местно ниво са свързани с подобряване предоставянето на публични услуги. Възприема се като по-адекватен инструмент що се отнася до навлизането на нови технологии и

иновации спрямо навлизането на климатичните промени – едно от съвременните предизвикателства.

Междубщинското сътрудничество е инструмент, който улеснява *достъпа* на местните власти до *иновации*, в контекста на определението за „*иновация в публичен сектор*“ и „*иновация на местно ниво*“, в чиято основа е предлагането на значително *подобри* или *нови услуги* и *процеси*, които могат да засягат, както МОС като процес, така и резултатите от него. Междубщинско сътрудничество с вертикален характер осигурява достъп на местните власти до съществуващите на по-горно ниво технологични ресурси и ноу-хау. Извършеното собствено проучване свидетелства, че МОС *може* и *по-скоро* води до създаване на нови или подобрява качеството, достъпа и организацията на съществуващи публични услуги. От друга страна, самият процес на сътрудничество може да бъде иновативна форма на организация, с която се предоставя новата/подобренa услуга и се създава предимство за общината пред останалите в региона, което повишава нейната конкурентоспособност в икономически и социален аспект. Сътрудничеството между общини улеснява иновациите и чрез обмена на знание – необходим за развитието на нови идеи и взаимно обогатяване между участниците, което може да доведе до въвеждане нови решения, изпробване нови подходи и по-добра информираност на гражданите. Обединяването на усилия и ресурси увеличава достъпа и въвеждането на технологични и дигитални решения, които пък улесняват предоставянето на публични услуги или увеличават качеството им.

В резултат на проведените изследване, анализ и проучване сред представители на български местни власти, можем да потвърдим поставените *основна и съпътстваща хипотези*, а именно, че резултатите от прилагането на инструмента като стратегически подход за управление и иновации зависят от модела, контекста, предпочитанията и проблемите, които се решават на местно ниво. Същевременно, кооперативният процес е задължителна стъпка при иницирането и прилагането на инструмента, като условие за постигане на качествени резултати.

V. Самооценка на приносните моменти в дисертационния труд

1. Проучването на междуобщинското сътрудничество като възможен подход за стратегическо управление на местно ниво е първото по рода си в българската научна литература.
2. Изследван и изведен е иновационният потенциал на междуобщинското сътрудничество.
3. Изработен е *самостоятелен модел за изследване* прилагането на междуобщинското сътрудничество от българските местни власти,
4. Поставено е началото на идентифициране *мнението и нагласите на българските местни власти* за междуобщинското сътрудничество чрез провеждане на първо за България изследване сред техни представители.

VI. Публикации

Костова, Т. *Изследване на междуобщинското сътрудничество: прилагане оценки на въздействието*, сп. Публични политики.bg, год. 10, бр. 1, 2019, ISSN 1314-2313

Костова, Т. *Сътрудничество ли е междуобщинското сътрудничество без „win-win“ във взаимоотношенията? (МОС и обвързаните стратегии в общ стратегически процес*, сп. Публични политики.bg (предпечат)

Костова, Т. *Изследване мнението и нагласите на българските общини относно прилагане инструмента на междуобщинско сътрудничество (МОС)*, Годишник ма докторанта (ФФ) (предпечат), год. 2019;