

***НАМАЛЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА И
ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА НА
РАБОТАТА НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ
В БЪЛГАРИЯ***

АНАЛИТИЧЕН ОБЗОР

Антоний Гълъбов

София

2000

СЪДЪРЖАНИЕ

<i>Въведение.....</i>	<i>4</i>
<i>Проблемната ситуация.....</i>	<i>5</i>
<i>Теоретичен модел и обхват на проекта.....</i>	<i>6</i>
<i>Разбиране на корупция в местен мащаб.....</i>	<i>12</i>
<i>Публичен образ на общинския съвет.....</i>	<i>14</i>
<i>Липсващите щрихи в публичен образ на общинския съвет.....</i>	<i>18</i>
<i>Принципи на функциониране и ефективност на взаимодействието.....</i>	<i>20</i>
<i>Заседанията на общинските съвети - резултати и предизвикателства.....</i>	<i>22</i>
<i>Достъп и гражданско участие в дейността на общинските съвети.....</i>	<i>25</i>
<i>Концентрация и увеличаване на риска.....</i>	<i>26</i>
<i>Предпоставки и възможности за противодействие.....</i>	<i>26</i>
<i>Практически измерения на възможни намеси.....</i>	<i>32</i>
<i>Заклучение.....</i>	<i>35</i>

“... Достъпът до властта...
Двете най-важни форми на достъп са вярната информация
и начинът на участие – правото да знаем и правото да имаме думата”.
Джон Гарднър, “Обща кауза”

НАМАЛЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА И ПОВИШАВАНЕ ПРОЗРАЧНОСТТА В РАБОТАТА НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ В БЪЛГАРИЯ

/Варна, Търговище, Разград, Севлиево, Монтана, Кюстендил и Ракитово/

Въведение

Активността на организациите от неправителствения сектор в България през 1998 и особено през 1999 година доведоха до промяна в масовото съзнание. Корупцията се превърна в проблем, който общественото мнение е готово да дискутира. Това промени както характера на доминиращите оценки за политическата ситуация и общественото развитие в страната, така и готовността на обществото да противодейства на корупционния процес.

В резултат на целенасочените усилия на неправителствените организации бе преодоляно изключително негативното въздействие на ситуацията в отношението към корупцията, което доминираше масовото съзнание след 1989 година. В него представата за корумпираност на държавния апарат бе повсеместна, самият корупционен акт не беше ясно артикулиран и оценяван като престъпен, а представата за това как може да започне преодоляване на проблема, беше в процес на първоначално формиране.

Отказът от по-нататъшно съхранение на тези тенденции може да бъде определен като резултат от мощния процес на преосмисляне на основанията и ангажиментите в гражданския договор, провокирано от драматичните процеси в началото на 1997 година. След това България не можеше повече да бъде същата.

Мисията на този проект, а и на всичко, което постигна в работата си и към което се стреми Асоциация "Прозрачност без граници", е състоянието на общественото мнение и масовото съзнание никога повече да не следват в отношението си към корупцията изпитаните схеми от периода преди 1997 година. На продължаването на тази мисия е посветен и настоящият проект.

Характерът и структурата на този доклад включва две относително самостоятелни насоки. *Първата* е свързана с актуалното състояние на общественото отношение към корупцията, което пряко влияе и върху отношението към корупционния акт на местно равнище. *Втората* цел на настоящия анализ е да представи резултатите от проекта на Асоциация "Прозрачност без граници" в контекста на една цялостна стратегия за преосмисляне и ефективно противодействие на корупционните практики в обществото, чрез насърчаване на гражданския контрол и участие в процеса на изработване и реализиране на местната политика.

Проблемната ситуация

Под натиска на гражданските инициативи корупцията се превърна в проблем, оценяван от масовото съзнание като значим и застрашаващ общественото развитие, но политическите партии бързо успяха да изземат част от антикорупционната риторика в нейния най-елементарен, но и опасен вид.

В края на 1998 година и особено в условията на рано започналия процес на предизборна мобилизация за изборите на местни органи на властта през 1999 година, партийно мотивираната антикорупционна риторика отново успя да формира представата за това, че “корупцията е навсякъде”. Парализиращото действие на тази нагласа върху гражданския потенциал за противодействие е изключително опасно. Загубата на реална перспектива към корупционните процеси трайно намалява шансовете за организирано и осъзнато противодействие на корупцията.

В хода на предизборната кампания за избор на местни органи на властта, местната власт бе посочена като едно от характерните пространства на про-корупционен натиск. От друга страна, твърде малко усилия бяха инвестирани за повишаване на социалната компетентност на гражданите по отношение на функциите, правомощията и възможностите за граждански контрол върху дейността на местната власт.

Съзнавайки необходимостта от утвърждаване на култура на прозрачност и отчетност на местно ниво – там, където се организира всекидневния живот на хората и се реализира огромна част от техните значими контакти с администрацията, Асоциация **"Прозрачност без граници"** се насочи към изследване на степента на прозрачност и отчетност в дейността на органа на местното самоуправление – общинският съвет.

Многократно фиксираното в резултатите от десетки социологически изследвания ниско равнище на социална компетентност и практическото непознаване на механизмите и принципите на функциониране на местната власт, определи както избора на проблематика, така и общата методология на проекта ***“Намаляване на корупцията и повишаване прозрачността в работата на общинските съвети в България”***.

Изследването обхваща всички значими елементи от дейността на общинския съвет в типологично подбрани общини, отговарящи на различни критерии. В центъра на вниманието ни бяха публичния образ на общинския съвет, /преди всичко на страниците а местния печат/, принципите на функциониране и вътрешните правила за действие на съветите, възможностите за пряк контакт с гражданите и степента на готовност за активно сътрудничество между избиратели и общински съветници в процеса на изработване и реализиране на местна политика.

Основната цел на този проект е да постигне ясно разбиране за възможностите за активно взаимодействие, прозрачност и отчетност в дейността на общинските съвети като ефективна форма на противодействие на корупцията. В традицията и духа на гражданска инициатива на Transparency International, този проект продължава усилията да бъде преосмислено отношението към корупцията в българското общество и да бъдат лансирани ефективни средства за увеличаване на възможностите за гражданско участие и контрол в процеса на изработване и реализиране на местната политика.

Теоретичен модел и обхват на проекта

Корупцията е форма на социално нерегламентирана размяна. Тя е външна проява на паралелен социален ред, чрез който се извършва преразпределение на дефицитни ресурси в условията на неравнотоен достъп до системата за разпределение на властта и богатството в обществото.

Формирането на двустранни и многостранни обвързаности чрез корупцията трайно отдалечава институциите от гражданите, опосредствайки взаимоотношенията им чрез фигури, контролиращи нелегитимно различни равнища на достъп, дори и там, където официалната регламентация е налице. Именно затова най-масовите форми на корупция, които практически остават встрани от специализирания контрол, представляват и най-сериозният проблем, пред който е изправено едно променящо се общество.

Социалната компетентност на гражданите остава на ниско ниво. Все още, за огромната група от български граждани, държавните институции продължават да означават съществуването на една неясна, но възпроизвеждаща зависимост, социална среда. В условията на липса на яснота относно гражданския ангажимент към избора и контрола върху функционирането на властта, институциите все още се възприемат като автономен център на власт, чието поведение остава трудно разбираемо и по същество - невидимо.

Последните години очертаха устойчива тенденция на промяна в отношението към властта в българското общество. Частичната стабилизация на българското общество след 1997 година, въвеждането на определени промени в начина на функциониране на централните държавни институции, както и последователните усилия за разширяване на перспективите пред децентрализацията, преориентират във все по-голяма степен обществените очаквания към функционирането на местната власт.

Макар и постепенно, в масовото съзнание се изгради и получи своите все по-ясни параметри фигурата на местната власт. Проучванията на общественото мнение след изборите за местни органи на властта през 1995 година показват една устойчива тенденция към осмисляне на собствените прерогативи и значение на общинската администрация. В същото време все още не са налице основания да се приеме, че е в ход подобен процес и по отношение на фигурата на общинския съвет и на общинския съветник като изразител на местните интереси на общинско ниво.

Съзнанието за разделението на властите в обществото остава все още недостатъчно ясно структурирано. Изборите за местни органи на властта през 1999 година отново повториха познатата практика на формиране на свръх-очаквания по отношение на фигурата на кмета и относително недооценяване на значимостта на общинския съвет и необходимостта от граждански контрол върху дейността на общинската администрация чрез пълноценно представителство в общинския съвет.

Медийната среда на национално и местно ниво не способства все още за изграждането на позитивен образ на общинския съветник, достатъчно индивидуализиран и значим, за да привлече към себе си определен обем от обществени очаквания и ангажименти. В това отношение, медийното отразяване на дейността на общинския съвет следва утвърдилата се практика за препотвърждаване

на внесените предложения от страна на общинската администрация и висока степен на зависимост от конкретните партийни стратегии за публично поведение.

Взаимодействието на конкуриращи се групови интереси на местно ниво определя както високия залог пред изграждането на ефективна и прозрачна местна власт, така и непосредствената възможност за формиране на нов тип гражданска политическа култура, която може да стимулира обществената съпротива срещу прокорупционните въздействия. Изграждането на обществена подкрепа за процеса на изясняване на механизмите на функциониране и възможностите за гражданско участие и контрол върху дейността на местната власт придобива все по-голямо значение с увеличаването на самостоятелността на отделните стратегии за достъп до властови позиции в обществото.

Процесите на трансформация в българското общество, независимо от цялата си противоречивост, се развиват по посока на дефиниране на системи от нови норми и механизми за тяхното реализиране и предаване. Способността или респективно - липсата на капацитет за създаване и гарантиране на нови, адекватни норми определя социалната *ефективност* и устойчивостта на социалната промяна и гаранциите за насоката на нейното развитие. Именно затова, от изключително значение днес е да бъдат преосмислени ресурсите на една територия, както от гледна точка на привличането на допълнителни инвестиции, така и като конкретен пример за поемане и отстояване на публичен ангажимент от страна на местните и регионални власти.

Остротата на противоречието между очакванията за свръхконтролираност на институциите, от една страна, и за липсата на всякакъв контрол върху тяхното поведение – от друга, се определя до голяма степен от липсата на адекватна социална компетентност по отношение на ангажиментите, функциите и средствата за граждански и институционален контрол върху действията на администрацията.

Необходимите условия за ефективно функциониране на институциите и на контрола върху тяхната дейност, предполагат наличието на няколко взаимосвързани характеристики:

Първата от тях е авторитета, престижа на институцията и на онзи набор от социални действия, които тя регулира, опосредства и контролира. Той е символен капитал (Пиер Бурдийо), формиран най-често на базата на две социално признати качества - устойчивост във времето и предвидимост на тяхната социална изява не случайно преобладаващата част от институциите в политическия живот акцентират именно върху жизнеспособността, изразяваща се в продължителността на тяхното съществуване и относителната несъщественост на настъпилите в тях изменения.

Втората съществена характеристика, определяща стойността на “символния капитал” на институциите е тяхната реална социална ефективност. Част от тази ефективност се намира в пряка връзка с ясно и еднозначно дефинирания набор от проблемни ситуации, в които същността на определена институция предполага нейната намеса. Промяната в набора от проблемни ситуации (независимо дали тя е по посока на тяхното увеличаване или намаляване) предполага съществени трансформации в социалния образ и функционалната характеристика на самата институция. Способността за решаване на проблемни ситуации и устойчивостта на постигнатите решения определят в най-общ смисъл доминиращите представи за ефективност на институционалната намеса.

Непознаването на механизмите за функциониране на социалните институции и липсата на готовност за използване на формално съществуващите възможности за контрол върху тяхното управление, форсират процесите на алиенация и формирането на паралелни, компенсаторни мрежи от социални отношения. Мъчителният процес на "постепенна модернизация" води до реставриране на традиционни механизми за отстояване на собствената и колективна индивидуалност, които вторично предопределят ниската ефективност на официалните институции.

Две тенденции определят развитието на социалните нагласи по отношение на институциите в България. Първата е свързана с традиционно формираните представи, свързани с потребността от персонификация на властта. Тук няма да коментираме изключително сложния проблем за общото отношение на българина (след Освобождението и до наши дни) към властта. Ще маркираме само наличието на устойчиви нагласи, свързани с достъпа до властта, ангажиментите, които тя определя и отношението към онези, които я упражняват.

Възможностите за позитивна промяна в тях се определят от наличието на няколко основни предпоставки за ефективен граждански диалог между гражданите и институциите.

Преди всичко това е **прозрачността** на институционалното действие. Знанието за това кой, как, защо и по какви причини извършва (или не извършва) определено институционално действие, само по себе си не предполага доверие в институцията, но създава онази основа от достатъчни основания за формирането на собствено отношение.

Вторият елемент на доверието кореспондира пряко с капацитета за **социализация** на институциите. В конкретния случай имаме предвид един резултат от степента на устойчивост и продължителност на институционалното функциониране. Наличието на предишен опит и съзнанието за определена повтораемост на санкции и стимули в сходни условия предопределя до голяма степен както актуално изразено доверие/недоверие към институцията, така и общия ефект върху социалното поведение.

В същата посока влияе и **персонификацията** на отношението към институциите. Доминиращите социални оценки за качествата и недостатъците на отделния човек, който се идентифицира в масовото съзнание със съответната институция (най-често - онзи, който управлява на най-високо равнище дадената институция) се приписват автоматично и на самата институция.

Тук трябва да отбележим един от все още непреодолените ефекти на свръх-централизираната институционална система, която беше наложена на българското общество през последните петдесет години - загубата на реална социална перспектива, на видимост и критичност към низшестоящите ръководители. Самото утвърдено мнение (и формите на неговата социална презентация) за ограничеността на техните възможности за самостоятелно вземане на решения, от една страна форсира персонификацията на отношението към институциите; от друга - намалява шансовете за вътрешно-институционални промени и като цяло представлява един от ясно изразените симптоми за хронифициране на институционалната криза.

Друг съществен, макар и косвен измерител на отношението към институциите, представлява степента на **готовност** за използване на "царския път", за търсене на конкретни решения на актуални проблеми чрез официалните институционални

средства. Освен симптом на “базисно недоверие”, търсенето на алтернативни възможности, намиращи се извън легитимните институционални средства, би могло да се интерпретира и като липса на ефективен достъп до информация за дейността на институциите и техните реални правомощия.

Ниската степен на социална компетентност има негативно значение, както за решаването на конкретни проблеми, така и по отношение на възможностите за промени в съществуващото институционално статукво. Това се превръща в още по-голям проблем в условията на социална трансформация с подобни мащаби, каквато преживява българското общество в момента. Дефицитът на социални умения и на знания блокира редица възможности за въздействие и взаимодействие както на институционално, така и на общо социално равнище.

Конкретният рейтинг на доверието в институциите на властта, който придоби традиционен характер в масовите демоскопски проучвания има ниската информативна стойност за разглеждания тук проблем. Нарастването или намаляването на степента на доверие в институциите се определя от конкретни, направени публично достояние (от средствата за масово осведомяване), действия на съответните институции (или най-често на личностите, които ги представляват), а в една определена (но устойчива) част от изразените оценки е пряк резултат на партийните предпочитания. По същество това не е израз на доверие в самите институции на властта. Именно затова, отношението към Министерския съвет, Парламента и Президентството или в дейността на структурите на местната власт във вида, който те имат в резултатите от демоскопските проучвания, не предоставят достатъчно надеждна основа за оценка на стратегиите за позитивно въздействие върху диалога между гражданите и институциите.

Според нас, отношението към институциите придобива реален и конкретен израз единствено и само в рамките на всекидневните и специфичните проблеми, пред чието решаване е изправена съответната група от хора. Реалната степен на доверие или недоверие, готовност за сътрудничество или конфронтация се определят от една страна от оценката за собствените потребности, ресурси и значение на социалното присъствие на хората, и от друга, от очакванията им за една дължима, справедлива (според собствените им представи) и трайна подкрепа от страна на институциите в обществото.

Паралелно с това, липсата на практика на достъп до информация за дейността на местните органи на властта определя ниската готовност на хората да търсят, коментират и използват като средство за контрол информацията. Дейността на местните органи на властта се коментира единствено от местните медии, без да съществува разработена схема за перманентна информираност на населението както за управленските възможности, така и за проектите за решения на местните проблеми.

Всичко това определя параметрите на една ясно изразена проблемна ситуация, пред чието решение са изправени местните органи на властта днес:

ниска степен на информираност на гражданите за дейността на общинската администрация, процедурите и възможностите за контрол върху органите на местна власт за ефективността на взиманите от тях решения;

сравнително висока готовност за използване на паралелни мрежи за достъп до дефицитни ресурси и фактическо възпроизвеждане на про-корупционната среда на местно ниво;

липса на механизми за адекватна презентация и ефективно действие на местните интереси на национално ниво;

ограничени финансови ресурси и неизградена в достатъчна степен система за контрол върху дейността на администрацията;

слабо развита структура на неправителствения сектор в по-малките населени места.

Общинската администрация определя позициите си в тези условия като дисбаланс между нарастващите ангажименти и бавния темп на разширяване на възможности за взимането на самостоятелни решения.

Напрежението между все по-ясно осъзнавания политически ангажимент към интересите на общината и партийната лоялност, определя новите тенденции в поведението, а оттам и в готовността за сътрудничество сред общинските съветници.

От друга страна, политиката на децентрализация поставя местната власт пред проблемите, свързани с усвояването на все по-големи правомощия при относително запазване на предишните гарантирани от държавния бюджет финансови ресурси. На преден план в дейността на местната власт излизат задачите, свързани с осигуряването на финансови средства при все още ниски административни възможности за пряк контрол върху ефективността на тяхната реализация.

В тези условия, институцията на местното самоуправление - общинския съвет - придобива изключително значение. Тенденцията към засилване на ролята и значението на местната власт налага вниманието на обществеността да бъде насочено към фигурата на общинския съветник като пряк изразител на волята на гражданите при формирането на местната политика.

Резултатите от досегашните проучвания показват, че все още отсъства ясно разбиране сред преобладаващата част от хората за:

правомощията, ангажиментите и формите на контрол на отделните субекти на местната власт;

начина за вземане на решения по конкретни проблеми, засягащи отделни групи или цялата местна общност (предложенията за подобни решения, мотивите на онези, които ги предлагат, оценката на ефективността на планираните въздействия, както и оценка на риска от неизпълнението им в посочените срокове и предлаганите форми и т.н.);

възможностите за контрол от страна на обществеността и на групите, които пряко или косвено са засегнати от приетите решения и извършваните действия върху тяхното изпълнение;

формите на регламентирано гражданско участие в процеса на вземане на решения от страна на местната власт.

В резултат на тези дефицити местната администрация не може да разчита на подкрепата на обществеността в опитите си да ограничи негативния финансов ефект от дейността си и да мобилизира нови източници на средства за реализиране на местна политика. От своя страна, общинският съвет като институция на законодателната власт на местно равнище не разполага и не усвоява ресурсите на обществената подкрепа за създаване на устойчива и прозрачна рамка на местното развитие.

Преекспонирането на проблема в публичното пространство доведе до своеобразен парадокс, в който корупцията от проблем започна да се възприема като обяснение на случващото се. Стихийната политизация на корупцията на свой ред засили фиксираността на вниманието към управляващия политически елит и за пореден път направи трудно различима границата между проблемите във функционирането на държавната администрация, параметрите на политическата корупция, трудностите пред реализацията на частната икономическа инициатива и причините за ниския стандарт на живот.



В тези условия, проектът на **Асоциация “Прозрачност без граници”** си постави за цел да проучи и въздейства върху механизмите за прозрачност и контрол над дейността на общинския съвет като ефективна форма на ограничаване на негативните ефекти на про-корупционната нагласа в социалната среда на местната власт и като позитивно въздействие върху непосредствения диалог между гражданите и институциите.

Реализацията на проекта предоставя възможност да бъде изследвано поведението на новоизбраните през 1999 година общински съвети и да бъдат апробирани стратегии за въздействие върху процеса на промяна на обществените нагласи към тяхната дейност. Обобщените тук резултати, мнения, анализи и оценки имат за цел в много по-голяма степен да стимулират обществения дебат за прозрачността на функциониране на законодателната власт на местно равнище и в същото време да маркират възможностите за противодействие на корупционния натиск спрямо общинския съветник. От неговото поведение във все по-голяма степен ще зависят въпросите за придобиването и управлението на общинска собственост, състоянието и опазването на околната среда, възможностите за реализиране на частна стопанска инициатива и качеството на живот на местно ниво.

Разбирането на корупция в местен мащаб

В началото на 2000 година в средствата за масово осведомяване бяха представени резултатите от проучване на общественото мнение, реализирано от Института за маркетинг и сондажи МБМД, според които корупцията се определя като проблем №1 на България. През месец февруари бе разпространено друго изследване на общественото мнение, реализирано от агенцията "Алфа рисърч", според което корупцията е сред темите, които принципно разграничават симпатизантите на една от управляващите политически сили от доминиращите обществени нагласи. През месец февруари 2000 година Националният център за изследване на общественото мнение съвместно с Асоциация "Прозрачност без граници" реализира представително за пълнолетното население на София емпирично социологическо проучване за отношението към основните фигури на корупционната сделка и отношението към тях.

Преекспонирането на проблема в публичното пространство доведе до своеобразен парадокс, в който корупцията от проблем започна да се възприема като обяснение на случващото се. Стихийната политизация на корупцията на свой ред засили фиксираността на вниманието към управляващия политически елит и за пореден път направи трудно различима границата между проблемите във функционирането на държавната администрация, параметрите на политическата корупция и трудностите пред реализацията на частната икономическа инициатива.

Общественото мнение за корупцията маркира комплекс от реални проблеми, които се възприемат като цялостно и всеобхватно явление. Представата за това, че корупцията е навсякъде, практически прави невъзможно определянето на сферите, в които тя може да бъде ограничена.

Корупцията е индикатор за наличие на проблем. Тя е вторичен, паралелен ред за достигане до дефицитни ресурси. Когато този ред се превърне в социално ефективен и по същество – единствен начин за реализация на лични и групово значими цели, тя престава да бъде отделен проблем и се превръща в среда, в доминираща характеристика на обществения живот.

Доколкото условията в страната са зависими от незавършилия процес на реструктуриране на сферите на социално влияние и не докрай установените норми на конкуренция между различни корпоративни интереси, проблемите свързани с разпространението на корупционните практики маркират и степента на неефективност и потенциална конфликтност на обществените отношения. Продължителният отказ от решаването на проблема води до хронифициране на самата про-корупционна нагласа.

В масовото съзнание се очертават предпоставки за изграждане на подкрепа за най-общо два типа стратегии за противодействие на корупцията – чрез увеличаване на рестриктивността на съществуващите правни норми и чрез развитие на диалога между граждани и институции по посока на утвърждаване на принципите на прозрачност и отчетност на дейността на публичните институции. Общата оценка на сегашното състояние показва в по-голяма степен готовност за подкрепа на засилване на наказателния характер на въздействието върху корупционните действия и в по-малка степен – изграденост на съзнание за дългосрочния ефект от инвестиране на социална енергия в "проясняване" на механизмите за гражданско участие и контрол върху процеса на изработване и реализиране на политика.

В тези условия напълно естествено е масовото съзнание да различава като основен двигател на корупционния процес, именно, политическия елит и то само на управляващата в момента партия. Причините за този феномен могат да бъдат открити още в принципното неразбиране на разделението на властите като условие за поддържане на баланс на властта в демократичното общество. Масовото съзнание очаква властта да се реализира чрез един център, една фигура, един субект.

Всяка представа, свързана с възможността различните политически сили да присъстват в различни пропорции и да влияят по различен начин на различните власти, е прекалено сложна и трайно отбягвана от модераторите на общественото мнение и преди всичко от медиите. Съществена част от предизборните кампании на опозиционните политически сили през последните десет години, практически стимулира този ефект, фокусирайки атаките си срещу управлението на централната изпълнителна власт и по-специално – към държавна администрация, независимо от собственото си присъствие в законодателната или местната власт.

Забавянето на административната реформа и липсата на допълнителни усилия за осигуряване на обществена подкрепа за този процес определиха възможността масовите представи за администрацията и принципите на нейното функциониране да останат относително неизменни през последните десет години. Този проблем става очевиден, именно, в отношението към корупцията. В масовото съзнание се променят постепенно само конкретните образи на фигурите, определящи портрета на “чиновника”, податлив на корупция. Днес той изглежда по-различно от по-ранните представи, но се държи по същия начин.

Всичко това определя социалния контекст на цялостното отношение към корупцията, което се проектира и в отношението към местната власт. Резултатите от социологическото проучване, проведено от Националния център за изследване на общественото мнение към Народното събрание на Република България и Асоциация “Прозрачност без граници” през февруари 2000 година на територията на София, очертават трайна и масово разпространена представа за корупционния акт.

Основните параметри на тази представа могат да бъдат разчетени в резултатите от изследването чрез трите най-често посочвани модуса на възможността за корупцията:

повечето хора отхвърлят корупцията, но дават подкуп, за да си свършат работата – 90,3%

политиците се облагодетелстват от корупцията – 87,4%

хората вземат подкуп, защото се чувстват ненаказуеми – 84,6%

Разказът би могъл да звучи и така: корупцията е социално ефективна, ненаказуема и политически протезирана.

Публичният образ на общинския съвет

Равнището на информираност за действията на Общинския съвет или на общинската администрация е функция от цялостното отношение към местната власт. Подобно на отношението към редица други властови институции в България, промяната в нейната структура изисква не само предоставянето на повече и по-добре систематизирана информация, но и представяне на механизмите и принципите, по които тя изпълнява задачите си. Необходимо е да бъде създадена и потребност от тази информация, паралелно с усилията за гарантиране на достъпа до нея. В противен случай, всеки опит за т.нар. "про-активна информационна политика", в която предоставянето на информация подпомага процеса на публичния дебат и формулирането на самите въпроси, които на свой ред се отправят към властовите институции, губи съществена част от своята ефективност.

От една страна, решенията на общинския съвет в общините, включени в проекта, се разпространяват чрез регионалните и местни медии. Стандартната практика при това "информиране на обществеността" е предоставянето на местните журналисти на извлечение от протоколите на общинския съвет в рамките на 15 – 20 реда. Макар и характерна за по-големите общини, тази форма на общуване с медиите, а чрез тях и с обществеността, запазва консервативния и по-скоро "закрит" характер на процеса на изработване на общинската политика.

В резултат на избора на подобен тип публична комуникация, решенията на общинския съвет биват представени извън контекста на тяхната подготовка; анонимно, доколкото липсва информация за вносителите, както и за броя на общинските съветници, подкрепили съответното решение; като свършен факт – нещо, което допълнително форсира отчуждеността на обществеността от механизмите за взимане на решения, и в крайна сметка – по-скоро като резултат на конкретна политическа и икономическа конюнктура, отколкото като елемент на една цялостна местна политика.

От друга страна, практиката на пресконференции или брифинг след приключването на Сесията на Общинския съвет, макар и по-открита като форма на диалог с обществеността и медиите, носи в себе си високата степен на риск, информацията да бъде представена според насоката и формата на журналистическите въпроси, а не в съответствие с "дневния ред" на самата община.

И при двата случая, обаче, практически във всички общини, в които се реализира проекта, липсват примери за предоставяне на изпреварваща информация за мотивите и аргументите на вносителите на определени решения; за тяхната връзка с приеманите до сега и предстоящите за предприемане действия от страна на местната власт.

Липсата на усилие от страна на общинския съвет да направи не само популярни взиманите от него решения, но и да изгради обществена подкрепа за цялостния процес на изработване на местната политика и нейната реализация чрез включване на широк кръг от представители на местни интереси, определя актуалната ситуация във всички общини. Практическата реализация на методиката за описание на дейността на общинския съвет показва, че дори и при наличието на относително добре водени протоколи по време на заседанията на общинския съвет, в тях липсва както информация за мотивите на вносителите, така и информация за хода на дискусиите и взелите отношение към съответното предложение общински съветници.

Тази ситуация трайно отлага във времето момента, в който фигурата на общинския съветник ще се превърне в агент и реален гарант на публичния интерес в хода на изработването и контрола върху изпълнението на местната политика.

В най-честия случай вносител на по-голямата част от проекторешенията на общинския съвет е местната администрация и по-специално – кметът. Всичко това засилва масово споделеното разбиране, че местната политика се определя и прилага именно от кмета. Между впрочем тази нагласа винаги бива стимулирана преди провеждането на избори за местни органи на властта и в момента, според резултатите от социологическите изследвания – продължава трайно да определя отношението към местната власт.

Третият фактор, който определя проблемната ситуация с прозрачността в дейността на Общинския съвет, а оттам и потенциала за ефективно противодействие на про-корупционните въздействия спрямо общинската администрация и общинските съветници, е *степента на съгласуваност* в информационната политика на общината и на общинския съвет. Резултатите показват, че често в стремежа си да изгради позитивен публичен образ, всеки от субектите на местната политика се опитва да представя дейността си вън и независимо от другия, когато тя е успешна, и да очертава само част от съществуващите отношения и зависимости и то само тогава, когато става дума за поемане на отговорност.

Липсата на единна информационна политика, която да представя както процесът на вземане на решения, така и конкретните действия по тяхното изпълнение, има негативен ефект върху общественото доверие към местната власт. На някои места, както например във Варна и отчасти – в Търговище, това е и резултат от агресивната предизборна кампания и нарастващите трудности във взаимоотношенията между централната и местната изпълнителна власт. В тези условия публичният образ на местната власт (и по-конкретно на общинския съвет) се изгражда много по-често чрез поведението на политическите сили, които са представени в нея, отколкото като реален публичен субект, изразяващ местни интереси.

Четвъртият елемент в общата картина на липса на ефективност, прозрачност и добра координация между отделните субекти на местната власт, може да се дефинира като *висока степен на социална апатия*. Тя характеризира поведението на гражданите в общините и представлява сериозен пречка при реализирането на конкретни инициативи по посока на разширяване на обхвата и утвърждаване на политиката на диалог с местната власт. Социалната апатия поставя трудности пред избора на даден проблем за разрешаване, съгласуването на интереси и отстояването на конкретно проекторешение, което би могло да бъде предложено на комисиите на Общинския съвет.

Непосредственото въздействие на местната власт, определя изключителното значение на публичния образ на Общинския съвет именно в местните и регионални медии. Проучванията на отношението към медиите в България все по-отчетливо открояват нарастващото значение на местните медии и относителната специализация на тяхното влияние върху масовото съзнание. Ако националните медии формират някаква обща представа за случващото се и имат ясно изразена информативна функция, то местните и регионални медии все по-често придобиват лидерско влияние по отношение на *интерпретацията на случващото се*.

Именно затова, представянето и коментарите за първите стъпки на новоизбраните общински съвети в местния печат имат важно значение за определяне на реалната готовност на социалната среда да преосмисли ролята и значението на общинския съвет в процеса на създаване на местна политика. В хода на реализацията на настоящия проект потърсихме наличието на достатъчно ясно изразени усилия към промяна в публичния образ на общинския съвет, породени както от поведението на новоизбраните съветници, така и от нарастващите изисквания на самите медии към практикуването на властта на местно ниво.

Масовият образ за дейността на общинския съвет се формира на базата на приетите решения, политическите сблъсъци по време на сесиите на общинския съвет и възникналите по повод на тях скандали. В същото време, встрани от общественото внимание остават както подробностите за внесените проекторешения, така и аргументите на техните вносители. В медийното пространство липсва, ясно изразено и представено пред обществеността, разбиране за самия процес на изработване на местната политика.

Още по-малко място в медийно пространство се отделя на гражданските инициативи за внасяне на проекторешения в комисиите на общинския съвет. Тази ситуация трайно възпроизвежда модела, който доминира във взаимоотношенията между Народното събрание и Министерския съвет. По-голямата част от проекторешенията, както проектозаконите на централно ниво, се внасят от общинската администрация. По този начин, поне засега, в публичното пространство няма достатъчно ясно изграден образ на позитивни практики за практическо участие в процеса на изработването и приемането на решенията на общинския съвет.

Инструментариумът за провеждането на първата част от изследванията по настоящия проект представлява въпросник за регистрация на публикации в местния печат. Основната цел на тази част от изследователските процедури бе да установи типичните средства за изграждане на публичния образ на дейността на общинския съвет в местните медии.

Получените резултати очертават една противоречива картина, която се нуждае от цялостна оценка в контекста на макро-социалната рамка в страната, а също и спрямо степента на развитие на гражданското общество в България.

На първо място, трябва да се отбележи, че в сравнение с пилотни проучвания по сходна тема, през последните три години, работата на общинския съвет присъства в значително по-голяма степен на страниците на местния и регионален печат. Досегашната практика се определяше от задълженията на общинския съвет да публикува в средствата за масово осведомяване параметрите на приетия общински бюджет, както и други важни за населението решения. Промяната сега е по отношение на разширените репортажи от сесиите на общинските съвети, които заемат значително повече място в местните вестници.

От друга страна, абсолютното увеличение на броя на публикациите, отнасящи се до дейността на общинския съвет в наблюдаваните седем общини по проекта на Асоциация **"Прозрачност без граници"**, все още не води и до промяна в доминиращите модели на представяне на информацията. Проучването на медийния образ на общинските съвети в общините Варна, Разград, Търговище, Севлиево, Кюстендил, Монтана и Ракитово, показва следните основни характеристики:

както и досега, предмет на журналистически коментар са много по-често вече приетите решения на общинския съвет – в преобладаващия брой от случаи /повече от 65 % от всички регистрирани материали/;

изключение са случаите, в които предмет на журналистически интерес е дейността на някоя от комисиите на общинския съвет – регистрираните информационни материали с подобна насоченост са 1,7 %;

проекторешенията, внесени за разглеждане в рамките на редовните и извънредни заседания на общинския съвет, също остават встрани от журналистическото внимание – регистрираните случаи са 3,5 % от всички материали, отнасящи се до дейността на общинските съвети, отразени в избраните местни и регионални вестници;

в повече от 73 % от случаите се запазва “монологичността” на журналистическата гледна точка - внесените за разглеждане в общинския съвет проекторешения не са повод за равнопоставено представяне на различни гледни точки;

в редките случаи, когато се представя работата на самите общински съветници, определяща при коментара и собственото им представяне е партийната им принадлежност. Отново чрез партийната стратегия на отделните групи в общинския съвет биват и най-често коментирани дебатите, свързани с приемането на определени решения – в редките случаи, когато именно процедурата на приемане на решенията на общинския съвет е обект на коментар.

Липсващите ирихи в публичния образ на общинския съвет

Общата характеристика на регистрирания публичен образ на общинския съвет в местните печатни медии не би била пълна, ако не маркираме и съществените пропуски в неговото изграждане. Този "негативен" тип описание на формираната чрез медиите обществена представа има изключително значение за оценка на пространствата, в които е възможно да бъде насочена гражданска инициатива за установяване на принципите на прозрачност и отчетност в работата на общинския съвет.

По-важните и характерни липси могат да бъдат представени в следната последователност:

в нито един от материалите, посветени на сесиите на общинския съвет за наблюдавания период от време, не е представена като самостоятелен обект на внимание, аргументацията на вносителите и евентуално – на оспорващите съответното проекторешение;

в регистрираните информационни единици не присъства нито един случай, в който да е представена инициатива на група от граждани или неправителствени организации, които са внесли предложение за решение на общинския съвет по определен проблем;

в местните вестници липсват и материали, представящи възможни форми на граждански контрол върху дейността на комисиие на общинския съвет, отделни общински съветници или дейността и решенията на Съвета като цяло;

за периода, в който беше реализирана тази част от изследователската програма на проекта, не бяха регистрирани и случаи, в които обект на журналистически интерес да са процедурите за внасяне, разглеждане и обжалване на решения на общинския съвет;

сред анализиранияте материали липсва, каквато и да е, информация за активността на общинските съветници или редовността на тяхното присъствие в работата на специализираните комисии на общинския съвет или по време на откритите му заседания.

Обобщеният портрет на общинския съвет не се различава съществено като начин на журналистическо изграждане от онова, което така добре познаваме при представянето на дейността на Народното събрание или институциите на изпълнителната и съдебната власт. Най-съществените проблеми в това отношение могат да бъдат представени в няколко основни пункта:

1. Обект на внимание в медиите, най-често е приетото решение, без да бъдат коментирани нито процедурата по приемането му, нито аргументите на вносителите и опонентите му, нито – още по-малко – самият процес на неговата подготовка;

2. Доминиращият тон на журналистическите материали способства за утвърждаването на масово приетата нагласа за силната партийна зависимост в поведението на общинските съветници и, макар и индиректно – невъзможността да

бъде установен и прилаган, какъвто и да било, граждански контрол върху процедурите и работата на комисиите на общинския съвет;

3. Представянето на дейността на общинския съвет не подпомага формирането на яснота относно различните правомощия и ангажименти на изпълнителната и законодателната власт на местно ниво – в много от журналистическите интерпретации фактът, че огромната част от проекторешенията на общинския съвет се внасят от страна на кмета и общинската администрация, допълнително утвърждава представата за кмета като “върховна инстанция” на местната власт.

4. На страниците на местните вестници не намират място материали за никакъв тип инициативи на граждани или неправителствени организации, които подпомагат работата на комисиите на общинския съвет, а отсъствието на подобна информация допълнително фиксира разбирането за невъзможността на подобен тип контакт и контрол.

Представените характеристики на медийния образ на общинския съвет се допълват от факта, че негативните коментари за поведението на отделни общински съветници и по-често – за решенията, приети от общинския съвет, завършват с обобщение, което отново интерпретира партийната зависимост на общинските съветници и конкретните интереси на местните партийни централи. Свърх партизираността на масовата нагласа към дейността на общинския съвет категорично отстранява всеки опит да бъде изисквана отчетност пред избирателите за поведението на отделни общински съветници или на определени комисии.

Този публичен образ на общинския съвет се превръща в част от корупционната среда, в която работят общинските съветници. Доминиращата нагласа, която демонстрират и в редките си медийни изяви общинските съветници, е за лоялност единствено и само към политическата сила, която ги е лансирала като свои кандидати на изминалите избори за местни органи на властта. Съзнанието за безконтролност и ненаказуемост извън структурите на партийната дисциплина има изключително деструктивен ефект върху поведението на общинските съветници.

Преките наблюдения върху работата на общинските съвети, включени като елемент от изследователската стратегия на настоящия проект, показваха, че масово не се спазва и едно от малкото ясно формулирани изисквания към общинските съветници от гледна точка на връзката им с избирателите – задължението да информират избирателите за взетите от общинския съвет решения.

В тези условия, липсата на ясна процедура за среща с общински съветник, липсата на приемна и приемни часове на общинските съветници, /което е масова практика в дейността на общинските съвети/ само допълват картината на ясно изразен дефицит в диалога с обществеността и гражданите, който винаги оказва благотворно влияние върху реализирането на корупционен натиск.

Принципи на функциониране и ефективност на взаимодействието

Оценките за корупцията отразяват равнището на практически опит и познание за принципите на функциониране и механизмите за контрол върху администрацията. В голяма част от случаите масовото съзнание, възпроизвеждайки нагласата на страничен наблюдател на корупционния процес, демонстрира все по-висока степен на чувствителност към социалния риск от превръщането на корупционната сделка в нелегитимен, но ефективен начин за социално постижение. Повишената чувствителност към този риск може да бъде определена като нов нюанс в оценките и цялостното отношение към корупцията, които бяха регистрирани многократно през последните години от различни социологически изследвания.

Масовата нагласа към корупцията често се изразява и чрез фразата: "корупцията е навсякъде". Можем да приемем, че има сфери на обществения живот, където корупцията е по-разпространена и има по-ясно изразено разрушително влияние отколкото на други места. Очевидно там, където тези две характеристики са налице, корупцията е не само най-разпространена, но и най-високо рискова като негативен фактор на общественото развитие.

Изследванията на общественото мнение "локализират" определяната най-често като разрушителна корупция в няколко сфери:

приватизация 88,9%, търговия 90,1% – тук корупционната практика е включена в рамките на определен процес;

износ/внос 88,5%, издаване на лицензи 75,1% – тук корупцията е свързана с прилагането на определени процедури;

съд 90,0%, данъчна администрация 83,1%, полиция 89,8% – тук разбирането за корумпираност се приписва на определени институции;

селско стопанство 48,8%, медии 39,3%, здравеопазване 83,3%, образование 68,4% и спорт 63,1% – в този случай посочените отговори различават наличието на корупция в обществени сфери, включващи както процеси, така и институции, и процедури.

Представените елементи на общественото мнение за корупцията имат определящо значение и при определянето на сферите, в които общинските съветници и дейността на общинския съвет биват обект на про-корупционен натиск. Преди всичко това са специализираните комисии, които подготвят проекторешенията на общинския съвет за продажба и отдаване под наем на общинска собственост. В сравнително редките случаи, в които се коментира съмнение за корупция на страниците на местните вестници, най-често именно тези комисии на общинския съвет се приемат като отговорни за възможността за корумпиране на търговете и конкурсите.

Прегледът на тези характерни сфери на корупционен натиск, според резултатите от проучването на НЦИОМ има изключително значение и по отношение на местната власт и още повече – в процеса на предоставяне и управление на общинската собственост, което е в правомощията на общинския съвет.

Именно затова, вторият относително самостоятелен предмет на изследователската работа по проекта бе изследването на принципите на функциониране на общинските съвети, определени чрез техните Правилници за дейността на съвета като цяло и на отделните комисии, които се занимават с проблематика, традиционно определяна като високо рискова по отношение на съществуващия про-корупционен натиск.

Общият анализ на правилниците за дейността на общинските съвети показва, че в по-голямата си част те преповтарят описанията за дейността на правомощията на общинския съвет, съществуващи в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Добавените към тях пояснения имат по-скоро технически характер.

- В общите текстове на правилниците за дейността си, общинските съвети не акцентират върху процедури за гражданско участие в изработването на местната политика;

- Там, където участието на гражданите е регламентирано чрез Закона за местното самоуправление и местната администрация, към него не са добавени конкретни механизми за реализирането му;

- Липсват данни за целенасочено усилие за изграждане на ефективни практики за диалог с гражданите по проблемите на местната политика.

Два елемента в правилниците за дейността на общинските съвети имат важно значение за разглежданата тук проблематика. Единият от тях е регламентацията на изпълнението на задължителното, според закона, изискване за оповестяване на решенията на общинския съвет, а другото – реда за реализиране на публичността на сесиите на общинския съвет.

Общото впечатление от анализа на тези части на правилниците за дейността на общинските съвети в наблюдаваните общини е, че гарантирането на тези права е фиксирано чисто технологично, без оглед на практиката и по-скоро като формално спазване на духа на Закона за местното самоуправление и местната администрация. В нито един свой текст правилниците не доразвиват ангажимента на общинския съветник или на председателя на общинския съвет, както и на отделните постоянни и временни комисии на Съвета, да информират гражданите за внесените за разглеждане проекти за решения на съвета.

Важен елемент, който свързва двата типа регламентация, е фиксиран в почти стандартните правилници за дейността на общинските съвети. Става въпрос за възможностите за проследяване на процеса на взимане на решение от страна на вносителя на съответното предложение за решение, когато той не е общински съветник. Вносителят или негов представител имат право да присъстват на заседанието на съответната комисия, към която е разпределено предложението за решение, а също и на самата сесия на общинския съвет, на която трябва да бъде взето решение по предложението. Наличието на тази процедура, макар и в недостатъчна степен, гарантира възможността за проследяване на процеса на взимане на решение и гарантира предпоставки за ефективен граждански контрол върху дейността на общинските съветници.

Заседанията на общинските съвети – резултати и предизвикателства

Избраната методика за регистрация на наблюдението по време на заседания на общинските съвети дава възможност да бъдат анализирани и сравнявани темите, по които е започнал веднага след конституирането си новия общински съвет. Избраният от екипа на Асоциация "Прозрачност без граници" период на наблюдението съвпада с приемането на Правилник за организацията и дейността на общинския съвет, приемането на бюджета на общината, както и разглеждането на програми за развитие. И трите типа документи имат изключително значение за формирането и реализацията на местната политика.

Очевидна е разликата в скоростта, с която бяха конституирани и започнаха своята работа общинските съвети. Двама противоположни примера в това отношение са Разград и Кюстендил. В Разград, в условията на добро ниво на ефективност, още на първите си заседания Общинския съвет е успял да приеме основните си документи (преди всичко – Правилник за дейността) и бюджета на общината, както и стратегия за развитие. В Кюстендил този процес бе силно забавен от местни противоречия и поведението на политическите партии, представени в Общинския съвет. В резултат от това забавяне, общината прекалено късно успя да изработи и приеме своя бюджет, а това се отрази негативно както на публичния образ на общинските съветници, така и върху политиката на самата общинска администрация. Всички останали общини, включени в реализацията на проекта могат да бъдат разглеждани като "междинни случаи" по отношение на фактора *ефективност* в дейността на общинския съвет.

Анализът на протоколите от заседанията на общинския съвет откри два типа проблеми. От една страна, обсъждането на внесените проекторешения се основава единствено и само на мотивите на вносителя. В преобладаващата част от случаите липсва информация за предварителна работа на някоя от групите от общински съветници или на отделен съветник по проекторешенията, която да е отразена във внесено за обсъждане алтернативно предложение на разискваната тема.

Тази практика, която остава доминираща и за дейността на Народното събрание, значимо увеличава възможността вносителя на официалното проекторешение да доминира дебата по съответната тема. Като се има предвид, че на места повече от 90% от внесените за разглеждане проекторешения са на общинската администрация, бихме могли да определим тази практика като доброволен отказ от страна на общинските съветници от определяща роля в изработването на местната политика.

Демонстрираната пасивност във фазата на подготовката на проекторешения от страна на общинските съветници се допълва от поведението им по време на заседанията на самия общински съвет. По този начин най-често предложените в дневния ред на заседанието проекторешения на местната администрация биват приети без съществен дебат по тях. Дебати са регистрирани най-често по отношение на внесени за разглеждане проекторешения, които имат определени административни недостатъци – от типа на неспазени срокове; непълни набори от документи и др.

Слабата активност от страна на общинските съветници се допълва и с ниска дисциплина по отношение на присъствието на заседания. Тук е необходимо да отбележим, че единствената процедура на отзоваване на общински съветник, фиксирана в ЗМСМА /чл. 30./3/5./ предвижда хипотезата "...трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията..." предполага мнозинство от повече от

половината от общия брой на съветниците в съответния общински съвет. Практиката през изминалите години, показва че практически *няма случай на отзован общински съветник* заради системно невявяване на заседания на общинския съвет или на съответните комисии. Тази практика формира опасна нагласа за недосегаемост и безконтролност в поведението на общинските съветници, която индиректно увеличава риска от въвлечане в корупционен процес.

Към това трябва да добавим и практическото неизпълнение на друго задължение на общинския съветник, фиксирано в ЗМСМА – задължението да информира избирателите за дейността си в общинския съвет. В хода на наблюдението върху процеса на конституиране и дейността на общинските съвети в избраните общини не регистрирахме нито един случай на инициатива, предприета от страна на общински съветник за реализиране на това му задължение по смисъла на закона.

Липсата на подобна практика бива, най-често оправдано с активното присъствие на местните партийни централи в публичното пространство и общото представяне на позициите им по отношение на значимите за развитие то на общината процеси, както и по отношение на работата на партийните представители като общински съветници. Практиката в страната, както и установените до момента критични точки на про-корупционен натиск, определят следването на подобна практика като фактор за увеличаване на риска от про-корупционни въздействия върху общинските съветници. В условията на липса на традиции и връзки между избирателите и техните представители в “местния парламент” запазването и дори увеличаването на партийния ангажимент като доминанта на поведението на общинския съветник затруднява допълнително възможностите за граждански контрол и участие в процеса на изработване на местната политика.

Наблюденията върху дейността на общинските съвети и резултатите от изследванията на общественото мнение по отношение на местната политика показват, че все още не съществува подходяща социална среда и масови нагласи, които биха могли да доведат до радикална промяна в представеното състояние. Все още полагането на допълнителни усилия от страна на общинските съветници не са нито стимулирани от общественото мнение, нито подкрепени като част от една про-активна информационна политика на местните партийни организации. В редките случаи, когато неправителствени организации установят ефективен контакт с общински съветник и започнат да работят заедно при реализирането на определен проект, това по-скоро следва логиката на стихия и интуитивен лобизъм, но нямаме основание да твърдим, че носи белезите на трайна тенденция на промяна в поведението на общинските съветници.

Според резултатите от изследователската работа могат да се характеризират като проблематични *достъпът* до протоколите от сесиите на общинските съвети, така и тяхното съдържание. Тези два проблема имат изключително важно значение при изграждането на по-цялостна стратегия за промяна по посока на увеличаване на прозрачността и отчетността в работата на общинския съвет.

Достъпът до протоколите от заседанията на общинския съвет и още повече от заседанията на комисиите на общинския съвет остава затруднен. Най-често е необходимо разрешение лично от Председателя на общинския съвет, а дори в някои случаи протоколите се съхраняват лично при него. Това създава трудности пред всеки опит за свободен достъп и би трябвало да се промени чрез внасянето на

допълнение към правилниците за дейността на общинския съвет, в което да бъде ясно определена процедурата на достъп от страна на гражданите.

Достъпът е гарантиран и фиксиран в рамките на една седмица след провеждането на заседанието на общинския съвет само за общинските съветници и според смисъла на текста в ЗМСМА и в почти всички правилници, които изследвахме – е насочен към отстраняването на грешки или неточности.

Следващият сериозен проблем пред използваемостта на протоколите от заседанията на комисиите и общинския съвет е тяхната *пълнота*. Според някои от нормите, приети в правилниците за дейността на Съвета, в самия протокол се отразяват само основните атрибути на един подобен документ. Липсата на информация за дискусиата, проведена по повод на едно или друго проекторешение, прави практически невъзможен всеки опит за контрол от страна на избирателите върху поведението на общинските съветници и то в най-важната фаза от реализирането на общинската политика. По този начин, без да е официално приета, тази практика "защитава" общинския съветник от всеки опит за контрол върху дейността му от страна на избирателите.

Съхраняването на магнетофонен запис на заседанията на общинския съвет, което присъства като практика в някои от наблюдаваните общински съвети, коригира отчасти посочената слабост в качеството на съхраняваната информация за дейността на общинския съвет, но на свой ред поставя нови проблеми. Всеки опит за достъп до тази информация трябва да бъде изключително конкретен като насока. В противен случай, ако онзи, който иска да разбере аргументите или да проследи поведението на групата от общински съветници, за чиято листа е гласувал и не знае точната дата на заседанието, липсват каквито и да е възможности за достъп до тази добре съхранена, но често практически неизползваема информация.

Коментирайки тази част от резултатите на изследването, които са свързани с обема и качеството на информацията за дейността на общинския съвет, нямаме предвид изисквания, които биха наложили сложни технически решения или създаване на допълнителен административен и технически персонал. Необходимо е да бъде избрана проста, но ефективна форма, чрез която да бъде надеждно съхранена информацията за хода на дискусиите по отделните проекторешения на общинския съвет и в същото време, да бъде осигурен публичен достъп до нея.

Тук можем само да маркираме един проблем, към който се отнасят много от трудностите в ефективните връзки с обществеността на общинските съвети. Става дума за липсата на законова възможност общинския съвет да има постоянен щат от технически сътрудници. Според ЗМСМА общинският съвет се ползва от администрацията на общината, за да върши своята работа. Ако този проблем стои изключително остро по отношение на архива на местните общински съвети, то той е още по-ясно изразен по отношение на връзките с обществеността и медиите. В по-голямата част от наблюдаваните общини, според правилниците за работа на общинските съвети, председателят на съвета е натоварен със задачата да информира обществеността за приетите решения. Но това отново възпроизвежда вече разгледаната ситуация, която трайно формира в масовото съзнание липсата на разбиране за процесуалния характер и възможностите за практическо участие в хода на изработването на местната политика.

Основните предизвикателства пред съществуващите принципи на работа на общинския съвет са по отношение на утвърждаването на културата на прозрачност и отчетност не само спрямо заседанията на съвета, но и в дейността на постоянните и временните му комисии. Изключително ефективни в това отношение се оказват новите информационни технологии, но при тежкото финансово състояние на повечето общини в България, решенията би трябвало да се търсят в сферата на изграждането на ефективни процедури за достъп.

Достъп и гражданско участие в дейността на общинския съвет

Съществена част от изследователския инструментариум на проекта на Асоциация **“Прозрачност без граници”** бе регистрирането на конкретен казус, в който група граждани биха желали да депозират проекторешение на общинския съвет. При регистрацията на тази информация местните координатори на проекта трябваше да проучат приетите в съответния общински съвет процедури за реализиране на подобна инициатива.

Вторият фактор, който е пряко свързан с ефективността на дейността на общинския съвет и едновременно с това определя устойчивостта на неговите резултати е, *прозрачността* в действията на общинските съветници. Данните от проведените наблюдения и реализираните местни проучвания очертават характеристиките на една традиционна инерция в сферата на информационната дейност.

Данните от обобщението на получената информация показват, че в повечето наблюдавани общини формално съществуват определени правила за внасяне на подобни предложения. Веднага трябва да отбележим, че няма утвърдена практика в това отношение. Резултатите от този експеримент очертават следната картина:

- В повечето общини няма ефективно действаща приемна на общинския съвет, а още по-малко на някоя от постоянните или временните му комисии;
- Информация за приемни дни и часове за отделните комисии или на председателя на съвета се получава най-често от общинската администрация;
- Получаването на копие от Правилника за организацията и дейността на общинския съвет се сблъсква с определени трудности поради липсата на такава практика или на други места поради технически причини;
- Съществува добре регламентират ред, по който вносителят на съответно проекторешение може да участва в работата на съответната комисия, както и по-късно в заседанието на общинския съвет, на което ще бъде разгледано неговото предложение, но липсва яснота относно възможностите за допълнителна аргументация на внесеното предложение;
- Председателят на общинския съвет се ангажира пряко с приемането на всички проекторешения, разпределянето им към съответните комисии и по-нататъшното им движение към заседанието на съвета.
- Има ясно фиксирани срокове, в които трябва да бъде изготвено становище по предложенията за решения на общинския съвет, но няма разработена процедура, а и практика, за изразяване на отношение към ефективността на процеса или взетото решение.

Концентрация и увеличаване на риска

Важен детайл в информацията, набрана и систематизирана в хода на проекта на Асоциация "Прозрачност без граници", е предметната и тематична структурираност на постоянните комисии на общинския съвет. При конституирането на тези комисии, всички общински съвети се ръководят от обхвата и обема на дейностите, които ЗМСМА определя като правомощия на общинския съвет в чл. 11 на закона. Промени в този по-скоро механичен подход към определянето на постоянните комисии настъпват най-често в условията на малки по състав общински съвети и то предимно в областта на културата, вероизповеданията, младежките и спортни дейности, които най-често са обединени в една и съща комисия.

От гледна точка на досегашните наблюдения върху параметрите на риска от корупция в местната власт, имаме основания да твърдим, че рискът е най-висок при работата на постоянните комисии, ангажирани с управлението и стопанисването на общинската собственост. Често, отново при общинските съвети с по-малка численост, всички въпроси, свързани с икономическата дейност на общината, приватизацията и управлението на собствеността, са концентрирани в една комисия. По сходен начин стои и въпросът за прерогативите на комисията по бюджет и финанси на общинския съвет, както и комисии, които подготвят решенията на общинския съвет по отношение на селското и горско стопанство, водоснабдяването, териториалното и селищно устройство и т.н.

Утвърдилата се практика определя изключително висока степен на риск от корупционни намеси именно в тези "съставни" комисии, при които при ограничен брой общински съветници, се подготвят и подкрепят определени решения, свързани с традиционно рискови по отношение на корупция сфери. В условията на ниска инициативност от страна на общинските съветници и липса на механизми за защита на противодействието срещу корупцията, тези комисии могат да се превърнат в обект на ефективен корупционен натиск. На много места в страната сред аргументите за оспорване на определени решения на общинските съвети, съмненията за корупция са насочени именно към дейността на тези комисии, така както в местната администрация на подобен тип корупционен натиск са подложени служителите в съответните отдели.

Предпоставки и възможности за противодействие

Общият мащаб и възможностите за противодействие на корупционните практики в дейността на общинския съвет, според резултатите от настоящия проект, могат да бъдат представени само в контекста на масовите нагласи за отношението към корупцията, доколкото не е налице относително самостоятелен образ на корупционните практики в местната власт. Като функция на общото отношение към корупцията и възможностите за нейното ограничаване, насоките на противодействие следват в най-общи линии схемата на общественото приетите причини за податливост към корупционен натиск. Масово разпространено е разбирането за това, че намесата на определени институции и намаляването на негативното действие на определени фактори може да доведе до ефективно противодействие на корупцията.

Масово споделяното разбиране за причините за висока податливост и риск от корупция може да бъде представено по следния начин:

- “възможност за незаконно облагодетелстване на длъжностни лица” /92,6%/ и “липса на ефективни мерки и санкции” – 92,5%;
- “слабости в законодателството” /86,4% и “голямата бюрокрация” – 87,8%;
- “ниското заплащане на длъжностните лица /чиновниците/ - 78,4%; “недостиг на политическа воля за справяне с корупцията” – 74,0% и “големите права на длъжностните лица” – 73,4%;
- “лошото взаимодействие между специализирането органи за борба с корупцията и гражданите” – 69,1% и “липса на желание от страна на гражданите да допринесат за борбата с корупцията” – 59,9%.

Сравнително по-малките дистанции между тези позиции биха могли да бъдат показателни не само за естественото подреждане на причините за наличието и разпространеността на корупцията в българското общество, според изследваните лица, но и за известни различия в самото разбиране за корупцията.

Най-масово споделените причини са две и връзката между тях би могла да звучи така - **липсата на ефективни мерки определя възможността за незаконно облагодетелстване.**

Следващото “съставно твърдение” може да звучи като взаимно поясняващи се твърдения за голямата бюрокрация и слабости в законодателството. При това твърдение е възможна както “правата”, така и “обратната зависимост”, при което нямаме достатъчно основания да твърдим, кое от двете твърдения се смята за определящо другото. Показателно е все пак, че и при първото, и при второто “съставно твърдение” избраните причини за корупцията от страна на изследваните лица се отличават с изключително близки стойности като честота на посочване.

Третата група от твърдения изгражда още едно възможно обяснение, което както и предходните може да бъде “съставено” само на базата на сходните стойности на получените отговори. То би могло да бъде представено като обяснение от типа: **причина за ръста на корупцията е съчетанието между липсата на политическа воля за контрол върху администрацията, големите права на длъжностните лица и в същото време – ниското им регламентирано заплащане.** Тук, все още, независимо от цялата условност на подобен тип “съставни обяснения”, че с подобно твърдение биха се съгласили не само много от анкетираните, но и съществена част от специалистите, изследващите проблемите, свързани с корупцията в съвременното общество.

Последният тип “съставно твърдение” отново звучи смислено, доколкото обединява посочените отговори, които коментират връзката между институционалните и гражданските форми на противодействие срещу корупцията. Тук връзката е интересна от гледна точка на това, че сравнително по-често е посочвана като слабост **липсата на ефективна координация между специализираните органи и гражданите**, отколкото ниската мотивация на самите граждани да подпомогнат противодействието на корупцията. Ще се върнем към това твърдение отново в коментара за реалния капацитет на гражданското общество да противодейства на корупционните практики, но вече от гледна точка на двустранната обвързаност в действията на институциите и гражданите.

Четири типа обяснения и определения за корупцията, които са композирани на базата на сходните стойности на подкрепа за предложените твърдения във въпросника на съвместното изследване на НЦИОМ и Асоциация **“Прозрачност без граници”**, могат да се разгледат и като едно индиректно, но много по-детайлно описание на доминиращите интерпретационни схеми в масовото съзнание и то не само по отношение на произхода и причините за корупцията, но и като ориентир за формите на противодействие срещу нея, които биха могли да разчитат на определена обществена подкрепа.

В пряка връзка с представената теза могат да бъдат интерпретирани и резултатите от въпроса за потенциала на отделните субекти в публичното пространство, да ограничат корупцията. Преди всичко, според отговорилите, правосъдието може да ограничи корупцията (към този отговор са се насочили 82,8% от всички анкетираните, отговорили на този въпрос). Това разбиране кореспондира пряко с повишеното внимание към съдебната власт, което в условията на отсъствие на реална правна култура се изражда в хронично неудовлетворение.

На второ място, с приблизително еднакви стойности на доверие се ползват правителството – 75,3%, Народното събрание – 73,7% и полицията – 70,2%. Медиите заемат относително самостоятелно място сред публичните субекти, които биха могли да ограничат корупцията – 42,1% от всички анкетираните разчитат на тях, но заедно с някои от вече посочените публични субекти. Гражданските институции и международните организации се ползват със сравнително еднакво доверие като публични субекти, които биха могли да ограничат корупцията /това е така за 34,0% и за 33,5% от анкетираните/.

В сравнение с другите институции и публични субекти, би могло да се приеме, че доверието в потенциала на гражданите да противодействат на корупцията не е много висок, но е достатъчно да сравним тези резултати с аналогични изследвания, проведени преди няколко години, за да имаме достатъчно основания да отбележим, че и тук, макар и бавно, е налице определена промяна. Една трета от всички изследвани лица, отговорили на този въпрос, ясно са делегирали доверието си на международните институции и неправителствените организации, ако не като основен и единствен субект на противодействие срещу корупцията, то поне като значим партньор в този процес.

Част от отношението към корупцията и разбирането за същността ѝ може да бъде проследено и на базата на оценките за това кои институции могат да ограничат корупцията спрямо очакванията за това как може да стане това. Сравнението, реализирано на базата на получените отговори, като че ли отново открива не докрай изяснени връзки и зависимости в масовото съзнание.

Тук, както и при *“съставните твърдения”* могат (макар и спекулативно) да бъдат потърсени връзки, очертаващи принципни разбирания, залегнали в масовото съзнание. Най-голям е относителният дял на онези, които смятат, че корупцията може да бъде ограничена ако се приемат специални закони срещу нея, но според отговорите на другия въпрос – най-големи надежди се възлагат на правосъдието и то именно като институция *прилагаща*, а не *създаваща* закони.

По сходен начин могат да бъдат разчетени тези *“дискретни йерархии”* в масовото съзнание по отношение на потенциала за противодействие на корупцията и при отговорите, които заемат вторите места при двата взаимно допълващи се

въпроса – на второ място, с висока подкрепа би се ползвала промяна, включваща регламентирано заплащане за административните услуги. Зад тази подкрепа стои масово споделяното разбиране, че ако все пак определена административна услуга има цена, то по-добре е средствата за нейното заплащане да отидат в “държавата”, отколкото “в джоба на някой чиновник”.

Могат ли да ограничат корупцията:¹	Как може да бъде ограничена корупцията?
- правосъдието – 82,8%	- като се приемат специални закони срещу корупцията – 86,0
- правителството – 75,3%	- въвеждане на регламентирано заплащане за административните услуги – 64,1%
- Народното събрание – 73,7%	- чрез засилен граждански контрол – 52,9%
- полицията – 70,2%	- чрез медийна политика – 41,0%
- медиите – 42,1%	- като се сменят лицензионните режими с регистрационни – 37,8%
- гражданските организации – 34,0%	- в процеса на присъединяване към Европейския съюз – 36,1%
- международните институции – 33,5%	- корупцията не може да бъде ограничена – 35,5%

Независимо от сравнително по-ниското доверие в гражданските организации като адекватен субект, който би могъл реално да ограничи корупцията, засиленият граждански контрол заема трето място сред споделяните разбирания за начините, по които би могла да бъде ограничена корупцията. Очевидно, масовото съзнание не възприема гражданските организации като единствен изразител и субект на гражданска инициатива. Активният граждански контрол би трябвало да бъде институционализиран така, че практически всеки да е в състояние да установи доколко действията на администрацията са обективни и неподлежащи на корупционен натиск.

Дори и бегло сравнение на стойностите, отразяващи очакванията за активно ангажиране на предложените в отговорите на този въпрос институции, показва че масовите очаквания са свързани с едновременно действие на повече от един публичен субект. Именно тук се корени и един от основните проблеми в противодействието на корупцията – **липсата на достатъчно ефективна координация в дейността на различните институции**. Липсата на координация

¹ Представените тук отговори са ранжирани според посочените положителни отговори на всеки от поставените подвъпроси, според данните на социологическото проучване на НЦИОМ и Асоциация “Прозрачност без граници”, проведено през месец февруари 2000 година в София.

води до специфично "оскъпяване" на мерките за ограничаване на корупцията, доколкото различните институции създават допълнителни звена за противодействие на корупцията. От друга страна, липсата на устойчива практика за обмен на информация и споделено участие при реализацията на определени инициативи, намалява общия социален ефект от отделните институционални политики за преодоляване на корупционната практика.

Сред субектите, на които се разчита, на трето място се намира Народното събрание. Разбирането за значението на законодателната дейност за ограничаване на корупцията е ясно изразено и устойчиво възпроизвеждащо се в масовото съзнание. В много от провежданите преди изследвания, създаването на адекватно законодателство се определя като една от най-сигурните форми за устойчиво отстраняване на корупционните зависимости от сферата на обществените отношения. От друга страна, получените резултати показват, че е налице промяна в разбирането за властовите ресурси, с които разполагат отделните институции в обществото.

Възможно е да се приеме и друг тип интерпретация, според която неотложната необходимост от ограничаване на корупцията в обществото, преориентира обществените очаквания в по-голяма степен към изпълнителната и съдебната, отколкото към законодателната власт. Ако приемем подобна теза, бихме могли да определим тези резултати като още един, макар и индиректен показател за нарастващото "съзнание за застрашеност" от резултатите на корупционните зависимости и про-корупционната среда.

Интерес представлява и характерното "междинно" място, което заемат в отговорите на двата въпроса медиите. От една страна, темата "корупция" придоби сегашния си вид именно под въздействието на разширяващия се обхват от публична информация, разпространявана основно чрез медиите. От друга – липсата на конкретни резултати, независимо от повишената медийна активност, подлага на преоценка ролята на медиите в този процес. Именно по отношение на медиите е налице най-пълно съвпадение в оценките на изследваните лица. Както като начин за противодействие на корупцията, така и като публична институция, медиите не се определят като достатъчно значими, за да променят сами съществуващата ситуация.

Почти еднаквият относителен дял на доверие в техните възможности (и като институции и като носители на специфична стратегия) естествено определя ролята им на активен партньор на някоя, а може би и на повечето от останалите посочени институции. Медийната политика и самите медии са значим съюзник в противодействието на корупцията, но притежават своето значение за масовото съзнание именно в комбинация с други институции и при реализирането на стратегии, включващи и други видове действия.

Оценките за ефективността на гражданските организации и международните институции са сходни. Приблизително и за двата типа институции около една трета от изследваните лица са посочили, че могат да разчитат на тях за ограничаване на корупцията. В същото време тяхната активна позиция се приема, както и при медиите само като част от една по-цялостна политика, при чието реализиране биха могли да бъдат ценен съюзник.

Представените и коментирани резултати показват, че противодействието на корупцията се търси преди всичко по линията на институции и политики, разполагащи със значим властови ресурс. Масовото съзнание се ориентира към

силата, концентрирана в тези институции, като естествена оценка за значимостта на проблема и като продължение на масовото разбиране за интересите и резистентността на самата корупционна среда.

В този смисъл, резултатите за пореден път показват, че обществените очаквания са насочени към институциите на властта като легитимен представител на обществения интерес. Очакванията, свързани със засилен граждански контрол и активна медийна политика, имат значението на своеобразен контрапункт на очакваната и необходима според мнозинството от хората, властова намеса.

Анализът на получените резултати очертава връзката между проблемите, свързани с необходимостта от ефективно и прозрачно функционираща администрация - **повишаване на социалната компетентност и изграждането на информирано обществено мнение** - като предпоставка за противодействие на корупцията.

Оптималните решения за ограничаване на корупцията би трябвало да изграждат предпоставки за устойчиво и подлежащо на граждански контрол функциониране на администрацията и особено на органите на самоуправление – Народното събрание и общинския съвет. Форсирането на системата за санкциониране на корупционните практики не би имало своя пълноценен ефект, ако наред с обсъждането и приемането на ново законодателство срещу корупцията, не се създаде разбиране за принципите на законодателния процес и мястото на гражданите в него.

Засилването на вътрешно-институционалния контрол и създаването на постоянно действащи звена за превенция на корупцията следва да бъде съпроводено и с нарастване на **политическата воля** за прозрачност във функционирането на органите на самоуправление, за да постигне изцяло задачата си. Това е значимата предпоставка, както за повишаване на доверието в институциите, така и за мобилизиране на гражданското участие и контрол върху процеса на вземане на решения.

Паралелното и координирано противодействие на корупционните практики изисква равнопоставеност и ясни процедури за достъп до информация. Само по този начин може да бъде практически ограничена всекидневната про-корупционна практика, изискваща допълнително заплащане за всяко **“ускоряване”** на административните процедури.

Недоверието в институциите може да бъде преодоляно само, когато все повече хора могат да се убедят сами в ефективността и надеждността на принципите, по които те функционират. Само тогава, разбирането за това, че корупцията е неефективна и високо рискова сделка, ще се превърне във възпиращ фактор на лавинообразното разрастване на корупционните мрежи.

Практически измерения на възможните намеси

Реализирането на подобен тип проекти винаги се изправя пред необходимостта от определяне на оптималната стратегия за намеса в процеса на функциониране на институциите и техния диалог с гражданите. Най-често гражданските инициативи се изправят пред необходимостта да избират между *създаването на нови структури* и *развиването на нови функции в съществуващите институции*. Изборът на една от двете възможности определя по-нататък, както конкретните стъпки в реализацията на проекта, така и устойчивостта на постигнатите резултати.

Досегашната практика показва, че специалистите в общинската администрация по връзки с обществеността и медиите, са ангажирани изцяло и само с отразяването на дейността на местната изпълнителна власт. В конкретния случай създаването на нова структура, която да опосредства отношенията между гражданите и общинския съвет изисква финансов и административен ресурс, с който повечето общини в страната не разполагат. Именно затова, като конкретна стъпка в тази насока, смятаме за подходящо търсенето на възможности за въвеждане на нови функции в рамките на вече съществуващите структури.

Проектът на Асоциация **“Прозрачност без граници”** имаше “пилотен” характер. В типологично подобранияте общини бяха регистрирани процеси, които имат сходен характер при конструирането, дейността и ефекта на действие на общинските съвети в страната.

Данните от реализираните изследвания фиксират няколко насоки, в които трябва да бъдат насочени гражданските усилия за прозрачност и отчетност в дейността на институциите на местното самоуправление:

- изграждане на условия за ефективен диалог между общински съветници, постоянни и временни комисии на общинския съвет и гражданите – тук определящо място ще има практиката на приемни на общинския съветник; ясни процедури за достъп до постоянните и временни комисии;
- процедури и правила за съхранение и достъп до протоколите и публичната информация за дейността на постоянните и временните комисии на общинския съвет, както и до протоколите от сесиите на общинския съвет;
- преосмисляне и деконцентрация на обема от функции на постоянните комисии на общинския съвет с оглед на намаляването на про-корупционния натиск спрямо общинските съветници, работещи в тях;
- активизиране на връзките с общинските звена “Връзки с обществеността и медиите” – в това направление съществуват определени възможности, които до момента остават неоползотворени, преди всичко при преодоляването на неблагоприятния медиен образ на общинския съвет;
- промяна в информационната политика на общинския съвет – от пасивна и затруднена комуникация с обществеността и медиите към про-активна комуникационна стратегия, която да позволи формирането на представата за процеса на изработване на местната политика;
- изграждане на партньорства за ефективна публична презентация на правомощията, принципите на функциониране и механизмите на граждански контрол върху дейността на общинския съвет – изключително важни в това отношение са

възможностите за трайни и ефективни партньорства с организации от третия сектор, ангажирани с утвърждаване на политиката на прозрачност и отчетност в дейността на публичните институции;

- активизиране на диалога между общинските съвети в рамките на една и съща област – тази форма има определено значение при утвърждаването на ефективни модели на превенция на корупцията, ако сътрудничеството между различните общински съвети и техните постоянни комисии носи и характера на взаимно подпомагане в процеса на изработване на регионална политика;

Липсата на ефективен диалог между граждани и администрация; дефицитът на гаранции за запазване на дистанция между партийни и държавни структури и интереси; двусмисленото и неадекватно отношение към публичната и частната собственост – всичко това определя корупционната сделка като паралелен, нелегитимен, но оценяван като социално ефективен път за достигане до дефицитни ресурси. Корупцията е симптом за наличие на нерешени проблеми. Отлагането на тяхното решаване превръща самата корупция във все по-видим и труден за преодоляване проблем.

Установяването на култура на прозрачност и отчетност в дейността на общинския съвет е ключов елемент в процеса на противодействие на корупцията. Нарастващият обем от ангажименти и правомощия, които поема местната власт в условията на децентрализация, както и все по-голямото значение, което хората отдават на непосредствените условия на живот в общините, ще определя общия контекст и възможностите за гражданско участие и контрол върху изработването на местната политика.

Усилията на гражданското общество в това отношение не са достатъчни. От изключително значение в процеса на мотивиране на администрацията и органите на местното самоуправление за активно партньорство в противодействието на корупцията е изграждането на разбиране за това, че прозрачността на управленските действия създава среда на обществено доверие, което на свой ред гарантира сигурността на всеки представител на официалните институции. Взаимната защита на интересите между гражданите и институциите е най-сигурната социалната практика на противодействие срещу всеки опит за нелегитимно въздействие в услуга на конкретен корпоративен интерес.

Намаляването на предпоставките за корупция и нарастването на прозрачността в действията на общинските съвети имат стратегическо значение за развитието на България. Тенденциите и потенциала за икономически растеж са съсредоточени на местно равнище. Именно затова ефективно функциониращата система за гражданско участие и контрол върху дейността на местната власт ще определи степента, в която представителството и отстояването на местните интереси ще създаде нови предпоставки за солидарност, без която процесите на дезинтеграция в обществото ще увеличат степента на социален риск.

Изработването на процедури и правила на достъп, участие и контрол на гражданите върху процеса на изработване на местната политика не може да бъде ангажимент само на местната власт. Липсата на ясно структурирани групови и съсловни интереси, както и ниското равнище на социална компетентност ще продължават да пречат за усилията на институциите за ефективно и успешно социално поведение. Именно затова, съществена част от противодействието на

корупционните практики е изграждането на потребност и определения умения за търсене и достъп до информация за устройството и дейността на местната власт.

Досегашната практика показва, че това са преди всичко спорадични усилия на отделни организации, преследващи постигането на определено решение, след което процесът отново затихва. Необходимо е изграждането на устойчиви механизми за генериране на обществена подкрепа, изградена на базата на ясни принципи на демократично партньорство.

Заключение

Резултатите на този пилотен проект на Асоциация **“Прозрачност без граници”** показват, че могат да се проектират ефективни социални практики, повишаващи прозрачността и отчетността в дейността на общинския съвет. Гражданите все по-често започват да разпознават в институциите на местното самоуправление своите истински представители във властта и в процеса на едно ефективно партньорство, постепенно ще започнат да изграждат онези съпротивителни сили, които реално могат да ограничат полето на действие на корупционните практики.