

## Г. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

### Г.1. Неправителствените организации

Като цяло през изтеклата година лансираните от гражданското общество антикорупционни инициативи продължиха да бъдат обект на **вътрешнопротиворечивото отношение на държавата към проблема „корупция“, респективно към антикорупционните усилия.** В частност в края на своя мандат правителството на ОДС бе раздвоено между стремежа да се отъждестви с ценностите на прозрачността и почитеността, от една страна, и нежеланието си да дебатира публично наличието на корупция в рамките на висшите етажи на администрацията, от друга.

За разминаване на интересите между гражданското общество и политическата класа допринесе и **политизирането на дебата за корупцията в контекста на юнските парламентарни избори и ноемврийските президентски избори.** Това обстоятелство неизбежно ограничи възможностите на неправителствените организации да открият своята роля в борбата за прозрачност и публичност. В този наситен предизборен календар отново проличаха опитите от страна на политически сили и дейци да използват гражданските организации и инициативи, за да се легитимират чрез антикорупцията, от една страна, и да представят неправителствения сектор, ангажиран с тази кауза, като част от съответната партийна периферия, от друга. Дори при подобна усложнена обстановка обаче за пръв път бе инициирана и форма на граждански контрол върху финансирането на президентската предизборна кампания на една от кандидат-президентските двойки (Петър Стоянов и Нели Куцкова) като специфична форма на публично-частно партньорство.

**Двойственост** характеризираше и отношението към корупцията на 38-то Народно събрание, в което парламентарните комисии, призвани да противодействат на корупцията, не съумяха да **включат антикорупционните приоритети в дневния ред на законодателната власт.** Това на свой ред рефлектира неблагоприятно върху антикорупционното сътрудничество между управляващото мнозинство и неправителствените организации. Непоследователността в антикорупционните усилия и липсата на съответствие между политическата риторика и действия засилваха обективната необходимост от граждански коректив на властта, като същевременно допринасяха за отчуждението власт-общество.

**Противоречива се оказа и практиката на договарянето на механизми на публично-частно партньорство на общинско равнище.** Наблюдаваше се още по-ясна диференциация между различните нагласи от страна на представителите на местната власт, първоначално заявили участие в антикорупционните инициативи в рамките на програмата на *Коалиция 2000* „Прозрачност на местната

власт“. Оказа се, че предизборно поети обещания в тази насока са имали конюнктурно значение и не доведоха до създаването на трайни механизми на публично-частно сътрудничество, нито до осезаеми антикорупционни мерки в рамките на местната власт.

През изтеклата година до голяма степен обликът на **гражданското участие в противодействието на корупцията** се определяше от дейностите на *Коалиция 2000*, както и на неправителствените организации, взели участие в учредяването ѝ, наред с представители на държавни институции и независими експерти.

Резюмирани, **основните направления в тази дейност** изглеждат по следния начин:

- Продължи **гражданският мониторинг на корупцията** и преди всичко периодичното обнародване на корупционните индекси на *Коалиция 2000*. Въпреки липсата на драматични промени в обществените представи и нагласи корупционните индекси все повече се възприемат като важен и често ползван източник на информация за разпространеността на корупцията в страната.
- В рамките на **информационно-образователната кампания срещу корупцията** неправителствени организации и техни експерти продължиха да участват активно във формирането на обществено мнение, насочено към превенция на корупцията и за утвърждаване на новите ценности на прозрачност и публичност.
- **Профсъюзите все по-често стават изразители на гражданския протест срещу политическата корупция.** Голямото им обществено влияние, представителната им организационна структура и публичният резонанс на антикорупционните им изяви им отреждат важна роля в противодействието на корупцията в публичната сфера. Не по-маловажно е и въвеждането на прозрачни правила за взаимодействие на профсъюзите с бизнеса, което би допринесло за ограничаване на корупционните практики в частния сектор. И обратното - при липсата на ясни регламенти сключването споразумения в рамките на сектора като подписаното неотдавна споразумение между клуб „Възраждане“, най-крупните работодатели и синдикатите може да се превърнат в алианси за осъществяването на конюнктурни, включително политически интереси.
- Нарасна значението на **експертно-консултантската дейност** на *Коалиция 2000* в сътрудничество с различни държавни и частни институции и фирми по проблемите на антикорупционната дейност. Все по-често до експертите на Коалицията се допитват представители на чуждестранни държавни и неправителствени организации. Осъществяват се и регионални проекти с антикорупционна насоченост, които ползват опыта, натрупан в България. Такъв е примерът с Инициативата за правно развитие в Югоизточна Европа, която ползва опыта на Коалицията в мониторинга и оценката на корупцията и ангажира усилията на неправителствени организации от редица държави от региона. С други думи, ***Коалиция 2000* все повече се възприема като модел за успешно мобилизиране усилията на публичния и частния сектор в борбата срещу корупцията.**

- Продължиха формите на **сътрудничество между неправителствени и бизнес организации** в процеса на изработване на съвместни механизми за оценка на сивия сектор и контрабандата, ощетяващи както обществото като цяло, така и представителите на законния бизнес.
- По инициатива на *Коалиция 2000* през изтеклата година продължиха усилията да бъде изграден **консултативен механизъм за оценка и измерване на сивия сектор, генериран чрез контрабандни практики и свързаната с тях корупция на длъжностни лица**. Той включва експерти на Коалицията, експерти от частни компании, заинтересовани от ограничаването на сивата икономика, и по-конкретно - на нелоялната конкуренция чрез нелегален внос на стоки, както и представители на държавни институции (митници, МВР, Министерство на финансите и др.). С помощта на сравнителни изследвания и специално разработена методика се съпоставят различни данни, като по този начин се измерва динамиката на контрабандно внесените стоки и приблизителните стойности на осъществените при тези операции корупционни сделки.
- В постоянна практика се превръщат **курсовете за антикорупционно образование**, реализирани като експериментални лектории в рамките на образователната програма на Софийския университет и Нов български университет. Редица други учебни заведения проявяват интерес към тази инициатива.
- По пътя на пробите и грешките продължиха да се осъществяват редица **антикорупционни инициативи на общинско равнище** под общото мото „Прозрачност на местната власт“. Въвеждането на местни омбудсмани и техните разновидности „граждански наблюдатели“ в редица общини имаше своите постижения и разочарования, които в определяща степен зависеха от нагласите на представителите на местната власт и на подразделенията на централната власт по места. В тази връзка могат да се направят **следните изводи**:
  - Най-амбициозна бе съвместната инициатива на Столичната община и на независимия Център за социални практики, който участва в дейностите на *Коалиция 2000* за въвеждането в обществената практика на **местен омбудсман**. Стартът на неговата дейност обаче бе забавена чрез съдебна жалба. Това е поредно доказателство за уязвимостта на подобни инициативи, незащитени от съответна законова уредба.
  - В рамките на други местни проекти (например в **Шумен и Варна**) бе отбелязан напредък в осъществяването на антикорупционните проекти, като въпреки първоначалните опасения дейността на **гражданските наблюдатели** по идентифициране зоните на непрозрачност в рамките на общинската администрация придоби по-редовен характер и даде резултати. Посочени бяха бюрократичните бариери, които пречат на гражданите да проследяват пътя на своите жалби и сигнали, както и липсата на добра координация между различни звена на местната власт. И едното, и другото създават предпоставки за нерегламентирани взаимоотношения граждани-чиновници и за засилен корупционен риск. Направени бяха и

конкретни препоръки за усъвършенстване дейността на общинската администрация.

- Неуспешен бе в частност опитът за въвеждане на местни посредници в **Плевен**. Новоизбраният кмет се ангажира с целите на антикорупционната кампания, а Плевен бе обявен за град, свободен от корупция, и бе заявена подкрепата на новата общинска управа за въвеждането на фигурата на обществения омбудсман. Впоследствие обаче не бе създаден механизъм за взаимодействие между общината и местни структури на гражданското общество.

Фигурата „граждански наблюдател“ е нова за българската практика. Нейната дейност и функции се изчерпват с осъществяването на граждански контрол и съдействие от страна на независими експерти за по-нататъшното развитие на реформата на местната власт и гарантиране на прозрачност и публичност на нейните институции. Предимството ѝ е в обстоятелството, че тя не се нуждае от допълнително регламентиране чрез законови или други инструменти и в максимална степен може да се възползва от Закона за местното самоуправление и практиките на откритост и публичност на различните форуми на местната власт.

#### **Приоритети на Коалиция 2000 в рамките на местните антикорупционни инициативи**

- Оказване на съдействие за интензифициране работата на общинските съвети и използване на съществуващите нормативни актове за ограничаване на възможностите за корупционен натиск в общините.
- Фокусиране на усилията за реално осъществяване на контрол върху решенията на общинските съвети от страна на постоянните и временните общински комисии.
- Упражняване на граждански контрол върху дейността на общинските съветници, включително и чрез разработването на съответен регламент за тяхното отзоваване.
- Подобряване на работата на общинските служби за връзки с обществеността и на информационната дейност.
- Изготвяне на предложения за премахване на неефективни механизми в общинската администрация, както и дублирането на функции и размиването на отговорности на централни, областни и местни органи.
- Съдействие за приемане на законодателни решения, даващи определени правни и финансови гаранции за равнопоставеност и самостоятелност на местната власт в духа на принципите на Европейската харта за местно самоуправление.

След политическата промяна в резултат на парламентарните избори от 17 юни се откри **ангажиментът на новото правителство спрямо усилията по превенция на корупцията**. В тези условия редица направления в осъществяването на публично-частното партньорство придобиха засилена динамика и конкретни резултати:

- Направени бяха **първоначални стъпки към успешно антикоруп-**

**ционно сътрудничество между изпълнителната власт и неправителствени организации.** Експерти на *Коалиция 2000* участваха в съставянето на *Национална стратегия за противодействие на корупцията*. В нея се съдържа раздел, посветен на антикорупционното сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации и средствата за масово осведомяване. В документа се подчертава важността на „изграждането на механизми и успешни практики на партньорство между държавните институции, неправителствените организации и частните медии в сфери като обществения контрол върху дейността на администрацията, защитата на правата на гражданите, саморегулирането чрез въвеждане в практиката на ефективни кодекси на поведение, иницирането на независим мониторинг, разгръщането на антикорупционна разяснителна и образователна дейност“. Отбелязва се и значението на дейността на антикорупционни инициативи като *Коалиция 2000* и „Прозрачност без граници“. Подобрената комуникация между неправителствените организации в сферата на противодействието на корупцията и ключови представители на изпълнителната власт би била предпоставка за създаване на дългосрочен механизъм на консултиране и сътрудничество по редица важни за обществото въпроси на управленската практика. Засега все още **публично-частното сътрудничество в тази област има спорадичен характер** и до голяма степен зависи от добрата воля на съответния ресорен министър или от неговия екип.

- Радикално промененият състав на новото Народно събрание, както и създаването на специализирана парламентарна Комисия по въпросите на гражданското общество са **предпоставки за по-добро взаимодействие между третия сектор и законодателната власт.**
- Новите акценти в борбата срещу корупцията стимулират и **нарасналата активност на съдебната система** по пресичане и санкциониране на корупционните практики. В тези условия се засилва значението на принципа на **публично-частното партньорство, насочено към реформа в сферата на съдебната власт.** Илюстрация на съществуващите възможности в тази насока е *Инициативата за съдебна реформа*, която обединява усилията на осем неправителствени организации (вж. [www.csd.bg/jri](http://www.csd.bg/jri)).
- В самия трети сектор се очерта **превес на превантивната функция на гражданското общество в сравнение с информационно-разяснителния компонент**, върху който първоначално бе поставен фокусът на антикорупционните усилия. Това означава, че редица проекти на неправителствени организации създават конкретни механизми на публично-частно сътрудничество, насочени към ограничаване на корупционните практики в отделни сектори на обществения живот.

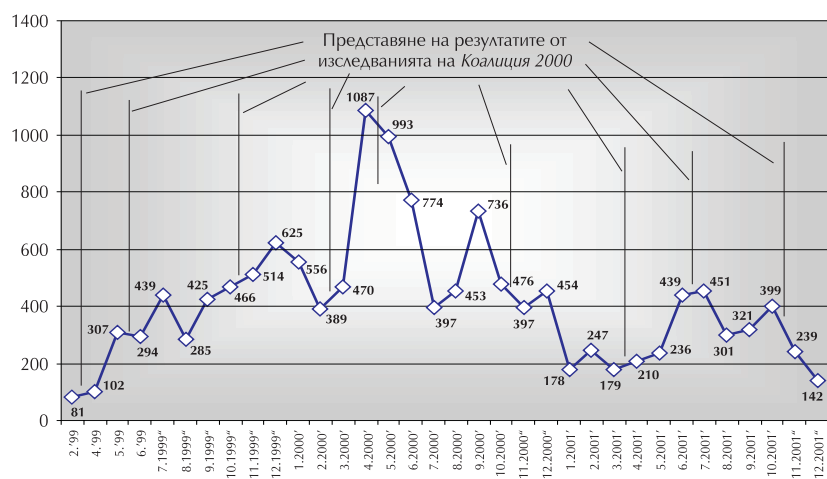
Същевременно трябва да се отбележи, че и **неправителствените организации продължават да са обект на корупционни практики.** Не бе осъществен напредък към въвеждането на етични кодекси в дейността на третия сектор, което подпомага обществената критика в дейността ѝ спрямо част от неправителствените организации, които се ползват с различни политически протекции и привилегии.

## Г.2. Ролята на медиите в противодействието на корупцията

Политическите промени, настъпили в резултат от парламентарните избори, създадоха **нова ситуация пред българските медии**:

- По разбираеми причини **нарасна общественото-политическият интерес от разкриването на политическата корупция сред представителите на предишното управление на страната**. В тази ситуация медиите до голяма степен съсредоточиха усилията си към осъществяване на присъщите посреднически функции в превръщането на служебната информация (уличаваща висши държавни служители в корупционни сделки) в публична.
- Медиите имат основен принос в **интерпретирането на конкретните разкрития, уличаващи висши държавници**. В това отношение се потвърждава изводът, че водещите журналисти съумяват да формулират по-дълбочинни обществени тревоги и настроения, да изнесат пред обществеността въпроси, формирани на равнище масово съзнание.
- Същевременно **разследващата журналистика продължава да се натъква на сериозни препятствия в осъществяването на своята мисия от финансов политически и законов порядък**. Необходимо е прецизиране на текстовете на *Закона за достъп до обществената информация*, за да се осигури по-голяма прозрачност на държавните институции и да се улесни дейността на журналистите в тази насока.

КОРУПЦИОННИ МАТЕРИАЛИ В ПРЕСАТА ПО МЕСЕЦИ\*



Източник: СМК - мониторинг на медиите

\*Наблюдавани медии: „24 часа“, „Труд“, „Сега“, „Стандарт“, „Пари“, „Новинар“, „Монитор“, „Демокрация“, „Дума“, „Капитал“, „168 часа“, „Банкеръ“.

**Значителното активизиране на медийния интерес към корупционната проблематика имаше следните параметри:**

- Отново темата **„политическа корупция“** се оказва в центъра на обществения интерес. При това посветените на този феномен публикации обикновено разкриват конкретен контекст и визират познати публични дейци. Десетки публикации в централната преса визираха предприятиите разследвания срещу бивши министри и депутати по обвинения в

различни форми на злоупотреба с власт и дискреция. Интерес към корупционната тематика поддържат и намеренията на новото правителство да внесе пълна яснота за действията на бившите управляващи, включително и чрез публикуване на Бяла книга за злоупотребите в съответните държавни ведомства.

- Редица медийни разкрития от минали години за корупция на управляващи получиха ново развитие. По няколко журналистически разследвания бяха инициирани предварителни производства, което **повиши общественото признание за журналистическия принос в противодействията на корупцията**. През втората половина на 2001 г. се **увеличиха и публикациите/предаванията, които фокусират обществената критика върху „меките“ форми на корупция: търговия с влияние, конфликт на интереси и други злоупотреби с публична власт**. Ключово понятие, особено през периода юни-юли 2001 г., е „клиентелизъм“. То се среща около 4 пъти по-често в сравнение със същия период на предшестващата година. Други ключови думи за описване на същия феномен са „братовчеди“ (например в „братовчедска приватизация“, шуробаджанщина и др.).

Експонирани бяха и **конкретни схеми за законно, но неморално облагодетелстване на властимащите:**

- Системата за изкупуване от страна на висши държавни служители на служебни апартаменти на цени много по-ниски от пазарните, която бе наследена от комунистическото минало.
- Практиката за включване на висши държавни служители в множество бордове на предприятия с държавно участие.
- Излишният служебен лукс и разточителството в служебните разходи и др.

Като резултат от политическата промяна след парламентарните избори от юни 2001 г. **се оформя ново „съотношение на силите“ власт-медии**, което има следните измерения:

- Медиите фактически не спазиха правилото на тримесечния толеранс и подложиха на критика отделни прокорупционни прояви на представители на новото мнозинство още от първите дни на неговото сформирание. По такъв начин **отпадна първоначалното въздържане от критични публикации и предавания**, което бе характерно за всяка смяна във властта в условията на прехода.
- **Публичният дебат**, отразен в и чрез непартийните медии, бе освободен от идеологически наслоения и до голяма степен се възприема като израз на гражданския, а не на определен политически интерес.
- Антикоруptionната тематика все повече се разглежда в контекста на дебата за **необходимостта от нова политическа и управленска култура, от административна реформа**, насочена към преодоляването на етатисткия модел.
- В тези условия се създадоха предпоставки за **по-активна роля на гражданските организации, профилирани в защитата на свободата на журналистиката**, които декларираха решимостта си да не допуснат рецидиви на клиентелизъм в отношенията власт/медии. Акцентът тук също е върху превенцията на политическите злоупотреби срещу свободното слово и гражданския интерес.
- Казаното дотук обаче не означава, че при по-нататъшното консол-

лидиране на новото държавно ръководство и овладяване лостовете на информационния контрол не съществува опасност за ново ограничаване на достъпа до обществена информация в съчетание с налагането на цензурни ограничения в държавните електронни медии. Демонстрираното и досега нежелание и/или неспособност на представители на новото мнозинство да общуват с медиите подхранва **опасения за налагане на ново статукво в отношенията власт-средства за масово осведомяване в ущърб на прозрачността и отговорността.**

В заключение може да се изтъкне, че тенденцията към засилен антикорупционен натиск на медиите върху публичната сфера за повече прозрачност и почтеност по всяка вероятност ще бъде трайна характеристика на журналистическото поведение и през следващите месеци и години.