

Д. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

Д.1. Неправителствените организации

Д.1.1. Публично-частното партньорство срещу корупцията

През изтеклата година се запази тенденцията към засилване ролята на гражданското общество във **формулирането на обществения дневен ред в противодействието на корупцията**. Участието на неправителствени организации и на средствата за масово осведомяване във формулиране приоритетите на общественото противодействие на този феномен се стимулира както от действията, така и (в качеството на активизиращ гражданската роля фактор) от бездействието на държавните институции. В това отношение антикорупционният потенциал на гражданското общество отразява и повишения статус на корупционната проблематика в контекста на интегрирането на страната в ЕС и НАТО.

Антикорупционните приоритети на гражданското общество по принцип съвпадат с целите на противодействието на корупцията, декларирани в *Националната стратегия за противодействие на корупцията*, приета от правителството през октомври 2001 година. През изтеклата година представители на неправителствената антикорупционна инициатива *Коалиция 2000* и други независими експерти взеха участие в Работна група за обсъждане на *Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията* и изготвяне на План за действие с конкретни предложения и форми на сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации и средствата за масово осведомяване. Предвидени бяха мерки за създаване на благоприятна среда и условия за широка ангажираност на гражданското общество срещу проявите на корупция, разработване на съвместни планове за разширено сътрудничество, специални програми за включване на държавните и частните медии в антикорупционна разяснителна и образователна дейност и др.

Тези намерения обаче не бяха последвани от конкретни дейности. Не беше изпълнена и ясно формулираната задача за осигуряване на публичност и на канали за информирание на институциите и гражданите за резултатите от усилията за пресичане на корупцията. Това е пореден аргумент в полза на **засиления граждански контрол не само на етапа на формулирането на антикорупционните цели, но и на реалните действия на съответните държавни институции**.

В утвърдена социална практика се превръщат **гражданските инициативи за противодействие на корупцията от типа на мониторинга и независимата оценка**. Предимство на иначе тревожния факт, че над 90% от набиранията от донори средства за „третия сектор“ идват от чужбина, е, че от една страна, българските неправителствени организации успяха да затвърдят своята автономност спрямо държавата, а от друга - че се превърнаха в част от транснационален механизъм

за мониторинг на реформите, респективно за оценка на антикорупционните действия на властите в страната. Въпреки ограниченията на своя социален обхват тези инициативи и съответните проекти допринасят за въвеждането на стандарти на прозрачност и отчетност в отделни сектори и дейности, които са особено рискови по отношение правата и интересите на гражданите.

Фокусирането върху **правозащитните аспекти на антикорупцията** при запазване на критична дистанция спрямо властите е характерно за организация като Българския хелзинкски комитет, която е член на Международната хелзинкска федерация по правата на човека. Асоциация „Прозрачност без граници“ на свой ред е част от специализираната в сферата на антикорупцията международна неправителствена организация Трансперънси интернешънъл.

Друг, по-амбициозен тип партньорство би могъл да се дефинира като „тристранно сътрудничество“ - т.е. **антикорупционно партньорство между чуждестранни донори, техните български неправителствени партньори и съответните държавни институции**. Пример за подобен тип сътрудничество е стартираният през изминалата година тригодишен проект „Отворено управление“ на Американската агенция за международно развитие, който обединява усилията на антикорупционната гражданска инициатива *Коалиция 2000* и на държавни институции. Характерно за публично-частното партньорство от този тип е, че то се осъществява в контекста на антикорупционните реформи в някои държавни структури като Сметната палата и Дирекция „Обществени поръчки“ на Министерския съвет и че е насочено към хармонизиране в рамките на възможното на приоритетите на държавните институции с тези на гражданското общество. Подобно „тристранно сътрудничество“ отразява съвпадащите интереси за противодействие на корупцията на гражданското общество, държавното ръководство и тези на западните ни партньори, които подкрепят стратегическите направления на реформата в България. Трябва да се изтъкне, че партньорството не се изчерпва единствено с финансовите взаимоотношения, а включва и използването на опита и експертния потенциал, който е в състояние да мобилизира такава голяма структура като Американската агенция за международно развитие.

Решаващ принос за осъществяването на редица **пилотни проекти за прозрачност, публичност и добро управление** (като създаването на общински информационни центрове, компютъризацията на общинските административни услуги и въвеждането на обслужване на едно гише) имат водещите неправителствени организации Фондация за реформа в местното самоуправление и Национално сдружение на общините в Република България.

Към положителните страни на партньорството следва да се отнесе и задължителната процедура по финансова отчетност, която се извършва в съответствие с европейските стандарти и задължително включва одит на проектите от страна на международни счетоводни компании. С други думи, самите антикорупционни проекти се осъществяват в съответствие със стандартите на отчетност, които са въведени в практиката на развитите демокрации и в това отношение представляват модел за прозрачност в тази важна сфера.

Д.1.2. Дейностите на Коалиция 2000

И през изтеклата година неправителствената инициатива срещу корупцията **Коалиция 2000** осъществи редица дейности за разширяване прозрачността и отчетността на публичния сектор и за засилване антикорупционния потенциал на гражданското общество:

- Продължи **мониторингът на обществените представи и нагласи спрямо корупцията**. Периодично обновяваните **Корупционни индекси** на **Коалиция 2000** се ползват с неизменен интерес от страна на обществеността, медиите и политическите елити. Самото им обявяване се превръща в медийно събитие с определен позитивен ефект.

ТАБЛИЦА 10. ДЕЙНОСТИ НА КОАЛИЦИЯ 2000 ЗА ПЕРИОДА 1999 - 2002 Г.

Дейности на Коалиция 2000	Общо за периода 1999-2002 г.
Информационни дни	19
Радио излъчвания	25
Телевизионни предавания	5
Бюлетин „Чисто бъдеще“	7
Кръгли маси на местно ниво	60
Антикорупционни христоматии	9
Други публикации	13
Публични дискусии и семинари по въвеждането на институцията омбудсман, международни конференции	19
Публични дискусии по антикорупционни законопроекти, етични кодекси и проекти с антикорупционна насоченост	8
Месечен електронен бюлетин	38
Доклад за оценка на корупцията	4
Политически форум	4

- В рамките на **информационно-образователната кампания срещу корупцията** през изтеклата година се наблюдава преместване на акцента към специализирани публикации, в които се фокусира върху специфични проблеми, свързани с корупционните практики и антикорупционната дейност.

- Същевременно като цяло **образователният компонент на антикорупцията** придобива все по-голямо самостоятелно значение. Изготвянето на второ издание на изчерпаното учебно пособие „Антикорупция“ и подготвя-

нето на експерти за нуждите на образователната практика в системата на висшето образование са важни предпоставки за предстоящото решаване на задачата за включване на антикорупционни теми и цикли лекции в системата на средното образование и в **лекториите на гражданското общество**.

- Експертният и консултативен капацитет на **Коалиция 2000** беше използван при подготовката и провеждането на **информационни кампании за новите закони за електронния подпис, за политическите партии, за новоприетите промени в Наказателния кодекс и Закона за съдебната власт**. По този начин, както и в резултат на антикорупционното сътрудничество с редица европейски и международни организации, беше оказван обществен натиск за възприемане на принципите на прозрачността, отчетността и публичността в политическия живот в страната.

- Най-успешно е дългосрочното сътрудничество между експерти от третия сектор и от държавните институции в рамките на **работни групи по особено важни проблемни области на корупцията и противодействието срещу нея**. През изтеклата година наред с вече съществуващата Експертна група по проблемите на контрабандата и корупцията бе създадена и Експертна група по проблемите на сивата икономика и корупцията. По такъв начин се създава **консултативен механизъм за оценка и измерване на целия цикъл на „икономиката на престъпността“** - от сивия и черния (контрабанден) внос, през сивата икономика и корупционното преразпределение на мръсни пари, до реинтегрирането им чрез процедурите на прането на пари в официалната икономика.

Резултати от механизма за оценка на „икономиката на престъпността“

През годината бяха публикувани две разработки на *Коалиция 2000*, посветени на връзката между контрабандата и корупцията.

В **„Контрабандните канали в югоизточна Европа“** се анализират процесите на трансграничната престъпност в контекста на югославските конфликти. В частност е разкрита еволюцията от държавно-партиен монопол върху контрабандата в пост-югославските държави към вторичното приватизиране на контрабандните канали от онези, които първоначално са били подизпълнители на политическата воля на своите партийни и военни ръководства. Изтъква се и тревожният факт, че в Западните Балкани като политически субрегион се формира негласен алианс между сенческите структури на отделните държави и националните общности. В тази схема България играе ролята на посредник в международната контрабанда, свързваща Ориента със Западните Балкани, а оттам - с Централна и Западна Европа.

„Корупция, контрабанда и институционална реформа“ е разработка, в която са продължени редица теми от първата подобна публикация през 2000 г. За пръв път се прави класификация на корупционните равнища и практики в митниците. Публикувана е и експертна оценка за размера на контрабандата по групи стоки. В последната част на разработката се прави оценка на антикорупционната реформа в системата на МВР и в митниците и се правят препоръки за подобряване координацията и повишаване ефективността на мерките по пресичане на трансграничната престъпност.

И двете разработки са издадени на български и английски и могат да се прочетат на www.anticorruption.bg.

- Новият етап в осъществяването на **антикорупционните инициативи на общинско равнище** включва мониторинг върху „сивите зони“ на корупционен риск в местната власт и общинската администрация на редица български общини (обществени поръчки, използване на общинската собственост, работа с гражданските жалби срещу корупционни практики, общинска приватизация и други). По този начин е продължена и разширена локалната антикорупционна мрежа, иницирана от *Коалиция 2000* в партньорство с местни неправителствени организации. Оригинална инициатива е ор-

ганизирането на граждански контрол върху злоупотребите в сферата на строителството в рамките на Столичната община.

- Значителен обществен резонанс има активното включване на *Коалиция 2000* в публичния дебат по един от най-актуалните вътрешно- и външнополитически проблеми - **борбата срещу тероризма и организираната престъпност**. Бяха проведени обществени дискусии, в които вниманието беше насочено към връзката между организираната престъпност и корупцията и необходимостта от нови модели на противодействие. Широк отзвук получи редица форуми, организирани от коалицията с участието на представители на държавните институции, независими експерти и медиите. Сред тях бе публичното обсъждане на *Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт*, представянето на *Законопроекта за мерките срещу финансирането на тероризма*, дискусията по *Законопроекта за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*, кръгли маси с участието на емблематични фигури в борбата срещу корупцията и организираната престъпност като депутата в Европейския парламент Антонио ди Пиетро, френския съдия-следовател Ева Жоли и др.
- През изтеклата година усилията на *Коалиция 2000* за установяване на институцията омбудсман в България получи ново измерение. Докато на предшестващия етап коалицията концентрира вниманието си върху подготовката на законопроект, през 2002 година беше постигнат успех в практическото прилагане на механизми от типа на омбудсмана на местно ниво. По инициатива на коалицията в редица общини с решения на общинските съвети бяха въведени местни омбудсмани или граждански посредници. Практиката и опитът на местно ниво имат важно значение за въвеждането на тази демократична институция в България и за приемането на съответен закон.
- Сравнително нов е опитът на неправителствените организации за осъществяване на публично-частно партньорство в сектора на сигурността. Антикоруptionята се превръща в тема, която обединява интересите на реформиращите се сили за сигурност, някои неправителствени организации като Центъра за изследване на демокрацията и техните чуждестранни партньори.

Д.1.3. Проблеми и предизвикателства пред гражданските организации

Наред с успешните практики „третият сектор“ е изправен и пред някои **структурни слабости в антикорупционната дейност**:

- Слабата координираност между аналитичните центрове и фондации в сферата на антикорупцията.
- Ограничения времеви хоризонт на редица антикорупционни проекти, което не допринася за превръщането на тази проблематика в стратегически приоритет на съответните неправителствени организации.

- Недостатъчната координираност между чуждестранните организации, подкрепящи антикорупционни проекти, което пречи на по-ефективното подпомагане на „третия сектор“ и др.

Самият **неправителствен сектор продължава да генерира корупционни практики**. През изтеклата година в медиите бяха публикувани поредица от материали, в които се съдържат обвинения срещу фондации, специализиращи се в сферата на подпомагането на ромските общности в страната. В тях се критикува преразпределянето на донорските средства, голяма част от които не се използват за реализиране на целите на съответните проекти.

В тази връзка трябва да се отбележи фактът, че някои граждански организации използват своите платформи и декларирани социални цели за лично облагодетелстване на своите членове при минимален обществен ефект от разработваните от тях проекти. Запазва се тенденцията към фасадност в дейностите на някои неправителствени организации, които умело се приспособяват към приоритетите на финансиращите организации и се усъвършенстват в риториката на бюрократичния жаргон при отчитането на иначе твърде скромните си дейности. При недостатъчно ефективен контрол върху изпълнението на съответните проекти от страна на финансиращите организации възникват условия за корупционни злоупотреби в този сектор.

Д.2. Медии, информационна среда и антикорупция

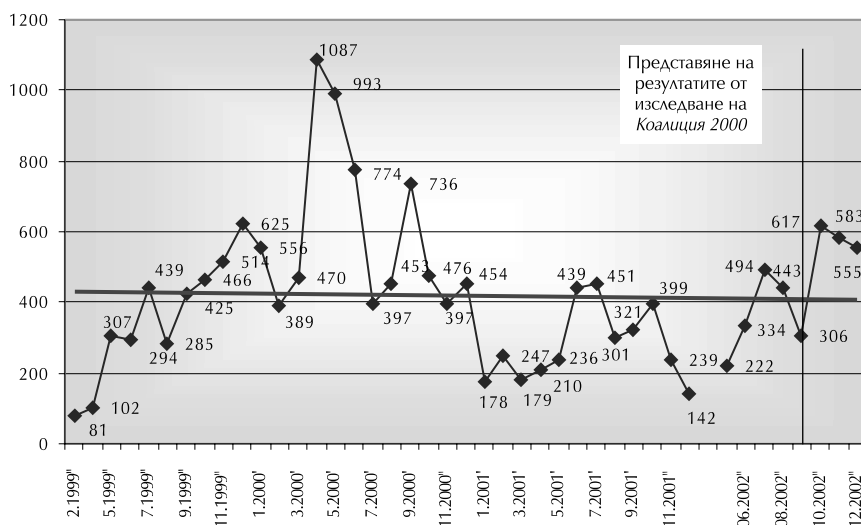
През изтеклата година медиите посветиха редица журналистически разследвания, анализи и коментари на корупционните практики. Голяма част от общото число разкрити и разследвани случаи тръгнаха именно от и чрез медиите. Нещо повече - **разследващата журналистика продължава да бъде по-ефективна в разкриването на корупционни престъпления от компетентните органи**, независимо от ограничените си функции и възможности.

В сферата на **политическата корупция** през 2002 г. вниманието бе фокусирано предимно върху предприетите от прокуратурата разследвания на приватизационни сделки, както и предположенията за корупция, свързани с дейността на сегашното правителство.

По-конкретно **медиите акцентираха върху следните проблеми на системната корупция:**

- запазващото се влияние на организираната престъпност върху механизмите на властта;

ГРАФИКА 31. БРОЙ КОРУПЦИОННИ МАТЕРИАЛИ В ПРЕСАТА ПО МЕСЕЦИ*



Източник: СМК - мониторинг на медиите

(*) Бележка: За периода януари - април 2002 не е провеждан мониторинг на медиите

- корупционните практики в органите, призвани да пресичат, разследват и наказват корупционните практики (силите за сигурност и съдебната власт);
- продължаващото съществуване на множество регистрационни и лицензионни режими;
- практиката на законно облагодетелстване на държавни чиновници, включително и от най-висшите етажи, чрез участието в управителни органи на предприятия;
- приемането на закони, оставящи съмнения за откровено лобиране и дори за „клиентелизъм“.

Наред с тях медиите отделиха внимание и на **причините за ниската ефективност на антикорупционните действия на сегашното управление**, сред които са:

- проблемите в координацията между отделните звена, занимаващи се с противодействие на корупцията;
- разминаването между обещанието за разкриване на големите корупционни престъпления и скромните резултати от дейността на изпълнителната власт в тази насока;
- кадрови решения, оставящи съмнения за корупция.

Повечето публикации и предавания обаче бяха свързани предимно с **корупционните практики по ниските етажи** (за подкупни полицаи, митничари и други държавни служители). Това може да е косвена индикация за обективно намаляване на случаите на политическа корупция. Същевременно преориентирането на редица журналисти към експониране на злоупотребите на по-ниските етажи в администрацията има и други причини:

- страх от наказателно преследване;
- липса на подкрепа от страна на силите за сигурност, администрацията и съдебната власт;
- липса на ресурс, време и финанси;
- притеснение от възможен натиск и подмолни действия спрямо самите медии;
- непрозрачност на висшите властови етажи.

Наред с тези пречки **работата на журналистите продължава да бъде затруднявана от недобре регламентираната и неясна правно-институционална среда**, в която работят и се развиват медиите. В това отношение трябва да се изтъкнат следните **проблеми**:

- затрудненият достъп до информация, често определяна с недостатъчно аргументи като секретна или като клас държавна или служебна тайна;
- запазващата се възможност за принуждаване на журналистите да издават източниците си на информация;
- административни пречки за получаване на необходима информация;
- продължаваща възможност за наказателно преследване за обида и клевета;

- недостатъци в регистрите;
- слабо взаимодействие както със силите за сигурност, така и със съдебната власт - основните звена в противодействието и наказването на корупционните практики;
- продължаващата инертност на компетентните органи, които рядко се самосезират от журналистически материали и разкрития, независимо от наличието на законови предпоставки в *Наказателно-процесуалния кодекс*.

Противоречива се оказва практиката по прилагането на приетия преди две години Закон за достъп до обществена информация. Нормативният акт се смята за крачка към премахване на част от пречките пред разследващата и антикорупционната журналистика, още повече че в него изрично бе записано правото на журналистите да не издават източниците си на информация.

Журналистите обаче се сблъскват с редица затруднения при позоваването си на този закон, а в определени ситуации се натъкват и на по-големи пречки отпреди. Емблематичен е случаят, при който правителството не даде своевременно разрешение за достъп до стенограмите от заседанията на Министерския съвет. В десетки други случаи на искания за достъп до обществена информация се стигна и до съдебни дела.

От 2002 г. са в сила и другите два от пакета информационни закони - *Законът за защита на личните данни* и *Законът за защита на класифицираната информация*. И двата нормативни акта все още не се прилагат ефективно; не са приети част от подзаконовите актове по тяхното прилагане. Съществуват основателни опасения, че двата закона и придружаващите ги актове биха могли да затруднят още повече достъпа до информация и да се превърнат в поредната пречка пред разследващата журналистика.

Продължава съществуването на текст в *Закона за радиото и телевизията*, който позволява **издаването на източник на информация**.

Друга група проблеми са свързани с професионалното утвърждаване на журналистите, които се изявяват в тази област. Все още се усеща **недостигът на подготвени и мотивирани журналисти**, които да отразяват тематичния кръг „корупция-антикорупция“.

В тази връзка следва публично да бъдат дискутирани редица **пречки и слабости в самите медии**:

- липсата на практически опит сред значителна част от ангажираните с тази дейност журналисти;
- недостатъчната правна култура на част от журналистите;
- липсата на достатъчно сериозна аргументация в публикациите и повърхностното излагане на фактите;
- силната склонност към сензационно репортерство, толерирано и дори поощрявано от редакционната политика на много издания;
- липсата на достатъчна отговорност при отразяване на корупционните разкрития, неохотата за проверка на изнасяните факти,

преувеличаването и манипулирането с данните и др.

- „бързата смъртност“ на журналистическите разкрития, причинена от стремежа към нови скандални истории, липсата на достатъчна мотивация за довършване на разследването и/или нежелание на съответните журналисти от конфронтиране с обектите на разкритията;
- случаи на използване на медиите за разчистване на междуличностни или междуинституционални спорове;
- появата на симптоми за деформация на независимостта на медиите и подчиняването на редакционната политика на някои от тях на групови и корпоративни интереси;
- налагането на негласно редакторско табу (или на журналистическа автоцензура) върху случаи, при които съдебната власт или силите за сигурност са злоупотребили с права и власт в ущърб на физическо или юридическо лице и др.

С оглед преодоляване слабостите и премахване на пречките пред разследващата журналистика е необходимо да се работи в **следните направления**:

1. Повишаване професионалната подготовка на журналистите посредством редица образователни инициативи:

- организиране на правни курсове за разследващите журналисти, както и изобщо за представителите на медиите, които се занимават с корупция;
- антикорупционни курсове за представители на медиите, подобно на образователните лекции, които се предвиждат за държавните служители;
- учредяване на награди за журналисти с най-голям принос в борбата с корупцията, залегнали още в Плана за действие срещу корупцията от 1998 г. на *Коалиция 2000*.

2. Подобряване на взаимодействието между медиите и държавните институции

- усъвършенстване на сътрудничеството между съдебната власт и силите за сигурност, от една страна, и средствата за масово осведомяване, от друга, включително и чрез създаването на специализирани информационни звена;
- създаване на „горещи телефони“ и на съвместни „бюра за сигнали“ както в рамките на съответните държавни институции, така и в самите медии;
- разкриване пред обществеността на всеки доказан случай на корупция, особено по висшите етажи на властта;

3. Подобряване на антикорупционното сътрудничество между медии и неправителствени организации

Важна инициатива в тази насока е иницирането през 2002 г. на **антикорупционен мониторинг на медиите в рамките на инициативата Коалиция 2000**. Основна цел на мониторинга е определяне интензивността на медийното покритие на проблема „корупция“ и да-

ване оценка на ролята на медиите за формирането на общественото мнение и нагласи спрямо този феномен. За целта се създава база данни с всекидневно въвеждане на материалите от всички наблюдавани медии и се изготвят седмичен, месечен, тримесечен и годишен доклад за медийния мониторинг. Антикоруptionният мониторинг ще помогне и на журналистите да проследяват историята на коруptionните разкрития, както и тяхното отразяване в средствата за масово осведомяване.

Тази дейност ще позволи и създаването на **постоянен календар на коруptionните разкрития**, с помощта на който ще се проследява начинът, по който медиите и компетентните институции реагират след първоначалните коруptionни разкрития. Подобна инициатива ще позволи и на самите журналисти да се информират за статуса на отделните коруptionни казуси, както и за предисторията на последвалите разкрития.

Антикоруptionна група за натиск

Проектът „Антикоруptionна група за натиск“ на Асоциация АКЕСЕС-София (2001-2002 г.) използва медийни публикации за официално сезиране на прокуратурата за извършени коруptionни престъпления. Проектът комбинира гражданския контрол върху правоприлагащите органи с партньорството между гражданска група и структура на съдебната власт. По изпратени от групата 57 материала са образувани преписки: по 2 случая има образувани предварителни производства; по 19 случая са образувани предварителни проверки; по 5 случая има издадени постановления за отказ от образуване на предварително производство и преписките са прекратени; по 7 случая е установено, че има висящи и просрочени следствени дела.

Сезирането на прокуратурата по проекта се извършва въз основа на резултатите от специализирано медийно наблюдение върху т.нар. конкретизирана коруption. Този тип наблюдение включва селекция и анализ на изнесените в медиите конкретни сигнали за коруptionни практики.