

ПРОМЯНА НА КУЛТУРНИТЕ НАГЛАСИ – СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ НА АНТИКОРУПЦИОННОТО ОБРАЗОВАНИЕ

д-р Елена Благоева – Хазърбасанова,
Нов български университет

Резюме: Статията се основава на изследване, което подчертава категорично необходимостта от комплексен подход към борбата с корупцията в държавния и частния сектор, съчетаващ комбинираните усилия на превантивни, наказателни и образователни инструменти. Проучени са различни модели на антикорупционно образование (АнКО) в европейски и неевропейски страни и резултатите от тях. Изследването доказва изключителния потенциал на АнКО да действа като мощен инструмент за превенция. Изместеният акцент на АнКО от предоставяне на информация или анализ на феномена към промяна на социо-културните нагласи развива човешки капитал, от който в голяма степен зависят всички последващи реформи; генерира се цялостно познание, което представлява подобрен капацитет за действие по прозрачен, отговорен и ефективен начин.

Ключови думи: антикорупционно образование, образователни модели, социо-културни нагласи.

CULTURE CHANGE ATTITUDES - STRATEGIC GOAL OF ANTI-CORRUPTION EDUCATION

Elena Blagoeva – Hazarbasanova, PhD

Summary: This article is based on a study that underlines the need for a holistic approach to combating corruption in public and private sectors, combining the combined efforts of prevention, criminal and educational tools. Studied different models of anti-corruption education (Anko) in European and non-European countries and their results. The study demonstrates the extraordinary potential of Ancona to act as a powerful tool for prevention. Replaced focus of Ancona from providing information or analysis of the phenomenon to change the socio-cultural attitudes, develop human capital, which largely depend on any further reforms, comprehensive knowledge is generated, an improved capacity to act in a transparent, accountable and effective way.

Keywords: anti-corruption education, educational models, socio-cultural attitudes

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2007–2008 г. на национално ниво беше осъществен финансиранят по програма ФАР проект **“Укрепване капацитета на Комисията за противодействие и превенция на корупцията в публичната администрация и съдебната система, Фаза II”**. Всички изследвания и разработени материали са за нуждите на Комисията към МС. Един от компонентите на този проект е антикорупционното образование (АнКО) в средните училища и университетите. Той се състои от три задачи, свързани с изследване и завършващи с краен продукт: “Избрани най-добри практики по антикорупционно образование”, “Планове и програми за антикорупционно образование”, “Допълващи материали относно преподаването на курс по превенция на корупцията и управление на интегритета”.

Изследването е извършено чрез проучване на съществуващите образователни практики в системата на средното и висшето образование в избрани страни от ЕС, едновременно стари страни-членки (Обединеното Кралство, Германия, Италия) и нови страни-членки (Унгария, Полша, Литва, Литвения и България), както и в Хонг Конг, представляващ изключителен пример на системна и успешна политика към антикорупционното образование. Разнообразието на подходите е нарочно допълнено с някои резултати от проекти в сектора на антикорупционното образование, за да бъдат представени и обсъдени въпроси, свързани с резултатите, ефекта и устойчивостта на тези проекти.

Целите на проучването бяха да се направи преглед на антикорупционното образование, което изгражда познания и компетентност в учениците/студентите за противодействие на корупцията и укрепване на интегритета и да се отбележат постиженията в избраните страни. В резултат на анализа на антикорупционните обучителни практики бяха идентифицирани

реалистични възможности за обогатяването на вече съществуващите практики на антикорупционно образование в средното и висшето образование в България и бяха формулирани основни изводи и препоръки.

Това изследване подчерта категорично необходимостта от комплексен подход към борбата с корупцията (във всички сфери, включително и в сферата на образованието), съчетаващ комбинираните усилия на превантивни, наказателни и образователни инструменти. Оказва се, че този подход, колкото и логичен да изглежда, не се прилага или не се прилага ефективно в много страни. Обществените нагласи относно значението на това да се адресира адекватно корупцията достигат рекордни висоти по целия свят. Въпреки това, въпреки факта, че възприятието на корупцията като основен проблем на политиките е изключително сериозно, резултатите, регистрирани в борбата срещу корупцията, биват възприемани най-общо като незадоволителни.

1. Образованието - съществен елемент на антикорупционните програми.

С цел да противодействат по подходящ начин на корупцията, страните от цял свят се ангажират с изпълнението на антикорупционни програми, покриващи широк спектър от дейности, включващи въвеждането на подходяща нормативна рамка, създаването на необходимата институционална организация в т.ч. антикорупционни съвети, комисии, др. и приемането на необходимите процедури. В допълнение, особено през последните няколко години, значителна донорска подкрепа е концентрирана върху антикорупционни проекти в различни страни по целия свят.

Ролята на образованието, обаче, е доста подценявана. Съвсем доскоро темите на антикорупцията и интегритета са засягани като академична дисциплина, свързана с обучението по етика и

усъвършенстването на управлението в публичния сектор. Едва последните развития в международната, както и в националната политическа платформа добавят към тази проблематика ново измерение и поставят въпроса за АнКО като самостоятелна област. Представата за това какви са формите и целите на това образование също търпи развитие - от комплементарно до концепцията *"неразделна част от системата на общественото образование"*, от простия стремеж да се даде информация, през развиване на осъзнаване и критично мислене до промяна на културните нагласи. Все още липсва завършен анализ за това как темата *"антикорупция"* навлиза в актуалния дневен ред на средното и висшето образование и се превръща в част от учебната програма на училища и университети в световен мащаб. Видно е, че антикорупционните образователни програми трябва да оформят една цялостна система - независимо дали това става изрично или не. Това поражда необходимостта от холистичен подход към управлението на системата на антикорупционно образование в конкретната страна. Проследявайки индивидуалните постижения на отделни образователни институции и конкретни страни в предоставянето на антикорупционно образование, се установява, че възможностите за постигане на синергизъм на усилията, резултатите и ефектите не са все още достатъчно използвани.

Но вече съществува разбиране, че АнКО е равностоеен компонент в цялостния процес на борба срещу корупцията. Неговият потенциал да действа като мощен инструмент за превенция е изключителен. Целта вече не е само предоставяне на информация или анализ на феномена, а промяната на социо-културните нагласи чрез:

- изграждане на вътрешна потребност и ценности – за отчетност, отговорност, съхраняване на общественото благо;
- изграждане на модели на поведение - за противодействие на корупцията, за защита на права, за отстояване на позиции;

- изграждане на умения и мотивация – кое те прави силен, за да се противопоставиш, как се съпоставят дългосрочните и краткосрочните интереси на индивида и т.н.

Счита се, че изместеният акцент на АнКО към промяна на нагласите **развива човешки капитал**, от който в голяма степен зависят всички последващи реформи; генерира се цялостно познание, което представлява подобрен капацитет за действие по прозрачен, отговорен и ефективен начин. Въпреки че новата концепция за АнКО се внедрява по-лесно в университетите, все повече се налага изводът, че противодействието на корупцията не може да е ефективно, ако разбирането на феномена започне на университетско ниво.

Изследването на различните подходи и методологии, свързани с процесите на интегриране на антикорупционното образование в училищната образователна система, показаха, че има няколко елемента, които напълно съвпадат във всички изследвани страни. Развитието на антикорупционни инициативи в училищата се основава на предположението, че образованието е основен елемент при превенция на корупцията. За да може корупционните практики да бъдат предотвратявани, дори когато съществуват подходящи закони и регулации и отговорните институции изпълняват перфектно задачите си, обществото се нуждае от активното участие на гражданите – от съществуването на позиция на гражданското общество, категорично изискваща отчетност от управлението и институциите. Обществото се състои от индивиди и зрелостта на гражданското общество зависи в голяма степен от зрелостта и нагласите на всеки негов член. Това е смисълът на въвеждането на антикорупционната тема в образованието на възможно най-ранна възраст.

От друга страна редица автори подчертават, че образованието по етика би трябвало да се стреми да постигне не само запознаване с етични норми, а да бъде елемент от по-съществената цел да се подобрява управлението и да се предотвратяват корупционните нагласи и (впоследствие) практики. Средата, в която младите хора

израстват, играе решителна роля за формиране на техните нагласи. Антикоруptionното образование не може да се развива самостоятелно и не би било ефективно, ако не се подкрепя от разнообразни активности в извънучилищните сектори – усъвършенстване на регулациите в правната система, етичните кодекси в различните професионални сектори, граждански инициативи, кампании и др. Само когато интегративния подход в областта на антикорупцията се стимулира във всички сектори на обществото, би се създала подходяща среда за ефективно антикорупционно образование на децата и младите хора.

Друга обща гледна точка за всички изследвани страни е методологията. Категорично е мнението, че лекционният метод трябва да се ограничи до минимум и чисто теоретичните подходи са напълно неподходящи. За да предизвика доверие и интерес, антикорупционното преподаване трябва да се адресира към ежедневието на обучаемите – ученици и студенти - и да се свързва с реално съществуващи в техния живот етични дилеми, конфликти на интереси и случаи на корупция. Обучителният процес трябва да включва партиципативни методи и практическа работа. За да има устойчив ефект, АнКО се възприема като система от познания, умения, взаимовръзки и правила на поведение, които придават на личността устойчивост спрямо корупцията и злоупотребата с власт и развиват умения да се защитава лична позиция.

2. Работещи и неработещи модели.

България спада към държавите, в които корупцията се счита за особено остър проблем до степен реално да снижава ефективността на държавното управление и реформите. Доста рано в страната е отчетена нарастващата опасност от корупцията и държавните институции, заедно с редица неправителствени организации, започват инициативи за борба срещу корупцията. В сферата на образованието също се предприемат някои мащабни инициативи, главно от страна на

третия сектор. Основен инициатор е „Коалиция 2000“. Основната цел е младите хора да получат познания относно корупцията като социален проблем и същевременно да повишат познанията си за ролята и функциите на държавните институции, за държавния бюджет и данъци, за работата на местните власти, за необходимостта от прозрачност и отчетност в работата на държавните институции, както и за гражданските им права и задължения. Както сами знаем, а и анализите показват – кипи активна дейност, която всъщност **НЕ РАБОТИ за крайните цели.**

Страните в Европейския съюз, независимо че демонстрират широко разнообразие от нива и фокус по отношение на АнКО, също са идентифицирали редица неработещи модели. Един пример:

Курсът „Политикоикономически анализ на корупцията и антикорупцията“, предлаган от Оксфордския университет, е изграден върху предположението, че до скоро повечето антикорупционни дейности са били фокусирани върху приемането на закони и норми срещу корупцията. Този подход е оценен като относително непродуктивен, тъй като тези закони не са стимул нито за прилагането на закона, нито за замесените в корупционни взаимоотношения. Преценява се, че за осъзнаването на методите за намаляване на корупцията и на самата корупция, възприемана като икономически феномен, е необходим политико-икономически анализ. С тази нагласа целта на курса е да търси ефективни начини за намаляване на корупцията и да анализира корупцията и антикорупцията не само като провал на пазарите, но и като неуспех на обществото.

Още няколко примера за модели, идентифицирани като работещи или не работещи до момента:

НЕ РАБОТИ	РАБОТИ
"Моно" подходи, разглеждащи само феномена корупция	Дискусионни подходи - икономика, антропология, история, право, социология, политически науки, психология
АНКО, насочено към определени институционални форми на демокрацията и участието в политическия живот ("колко е лошо да си корумпиран, виж ги тези")	Да се съсредоточи върху основополагащите принципи на демокрацията - представителство, участие, отговорност, отчетност и плурализъм. Ако това са лични ценности, човек е по-добре подготвен да се изправи срещу погазването им, вкл. и чрез корупцията.
Теоретично познание	Теоретично познание с практически опит такаq че студентите да се научат да разпознават и решават етични дилеми в реалния живот и да умеят да се борят ефективно с корупцията, когато се изправят срещу нея
Обучение, състоящо се от изучаване на феномена корупция - от произход и същност на корупцията, през индикатори до Макро- и микро-икономика на корупцията в детайли и чрез сравнителни анализи е подходящо за професионални области, които са директно насочени за борба с	Всички останали, които са не само «борци», а могат да бъдат обекти и субекти на корупция (Публична администрация, Право, Икономика) се нуждаят от интердисциплинарни подходи с акцент на промяна на нагласи и формиране на определени отношения и умения за защита на права и интереси.

корупцията.	
Буквално пренасяне на "добри практики" от други страни	Дефиниране на образователните приоритети на национално ниво, според ситуацията в страната, и разработването на антикорупционни образователни програми съгласно тези приоритети.
Отделни инициативи и кампании, независимо от размера им и вложените средства	Холистичен и системен подход

3. Примерът на Хонг Конг.

3.1. Формиране на култура на нетолерантност.

Хонг Конг представлява уникален пример за въвеждане на култура на нетолерантност към корупцията както в средното, така и във висшето образование - единствената цялостна стратегия, за която има обективно измерени резултати и наблюдавана обществена промяна в нагласите.

След като през 1973 г. се установява, че 97% от населението на Хонг Конг приемат корупцията като ЕСТЕСТВЕНО явление на икономическия и обществен живот, правителството на Хонг Конг окончателно признава, че корупцията е сериозен проблем както в правителството, така и в обществото, превърнала се в начин на живот, считана за необходимо зло.

И решава да се намеси.

Независимата комисия срещу корупцията (НКСК) е създадена през 1974. Задачата на тази комисия е да се справи с корупцията като нейния комисар е пряко отговорен пред Губернатора на Хонг Конг.

Комисията е съставена от внимателно подбрани и компетентни обществени фигури и специалисти. Получава изключително големи правомощия и сериозен бюджет.

Комисията изработва стратегия с 3 ключови инициативи:

- Създаването на силна спирачка чрез убедителни действия за налагането на закона, за да се демонстрира, че корупцията е престъпление с голям риск – преследване;
- Прилагането на промени в системата на институционално и организационно ниво, за да се осигури минимизиране на възможностите за корупция – превенция;
- Трансформиране на социалните ценности и моделите за поведение, за да се утвърдят принципите справедливост, честност и прозрачност и по този начин да се намали мотивацията за корупция – образование.

Т.е. стратегията представлява интегрирана трипосочна атака. Организационната структура е построена около тези функции и се състои от три отдела – Оперативен отдел, който да постави корумпираните зад решетките; Отдел за превенция на корупцията, който да затвори корупционните вратички в закона със системи и процедури; и Отдел за връзки с обществеността, който да промени общественото мнение по отношение на корупцията.

Отделът за връзки с обществеността на НКСК носи отговорност за образователната стратегия. Отделени са най-много средства (само през 1998 НКСК похарчва 90 милиона щатски долара за образователната си програма), тъй като се счита че:

- младите хора са тази част от обществото, при която усилията за развиване на отношение, което отхвърля корупционното поведение, биха били най-плодотворни;
- след време борбата срещу корупцията ще разчита не толкова на външен контрол и спирачки, колкото на самодисциплина и мотивация за по-високи етични ценности във вярата и поведението.

Отговорната структура към комисията формулира образователна програма, която действа чрез образователната система. Съществена пречка, обаче, се оказва съществуващата учебна програма, която е изключително тежка, ориентирана към изпитите и разделена на "важни" предмети и предмети от второстепенна важност, към които принадлежи всякакъв вид морално образование. За разлика от европейските модели, възникналото противоречие не се обсъжда. Счита се, че след като вече има съгласие в обществените структури за приоритета на борбата с корупцията, всяка институция трябва да съобрази своите по-тесни цели с обществената полза. Така антикорупционното образование чрез най-разнообразни форми е интегрирано в образователната система и обхваща децата и младежите от 4 до 22 години (вкл. и детските градини).

3.2. Уникални идеи.

- телевизионна анимационна програма, разпространяваща позитивните ценности като честност, свързаност с другите, отговорност сред малките деца;
- младежки уебсайт "Teensland" за популяризиране на антикорупционните послания чрез компютърни игри и занимания в уеб страниците; създават се взаимни препратки с училища и кибер-кампуси, за да се увеличат зрителите. Включват и най-добрите ученици като допринасящи за уебсайта като млади репортери, уеб дизайнери и автори на съдържанието;
- интерактивни театрални представления в училище - Форум театър (Професионална театрална труппа е наета да изнася интерактивна пиеса, която показва злините и последствията от корупцията. Актьорите канят учениците да изразят възгледите си в различни сценарии и да участват в представлението в избрана част);
- тренировъчни лагери за лидерски умения;

- НКСК поддържа тясна връзка с издателите и писателите на учебници, насърчавайки ги и помагайки им да включат антикорупционни елементи във всички предмети, които допускат по-малко ограничения;
- НКСК създава сдружение от партньори в сферата на образованието и работата с младежи – учители, младежки организации, родителски дружества доброволно разпространяват посланията на НКСК.

Като резултат докладван от множество международни организации, за периода 1974 – 2000 г. НКСК успява да прекърши корупцията в обществото (100% в синдикатите) и да превърне отношението на покорно приемане във високо ниво на нетърпимост към корупцията. Статистиката показва следното: през 1974 г. само около 30% от подалите жалби в НКСК желаят да се идентифицират. През 2000 г. близо 70% от тях го правят и повече от 90% от докладите за корупция идват директно от обществото, 83.7% от населението не толерира корупцията, 99% виждат полза за себе си и смятат, че НКСК оправдава съществуването си. Според статистиката и сравнението на настоящата ситуация с тази от 1974 г. е очевидно, че НКСК, с пълната подкрепа на обществото, е постигнала най-малкото “тиха революция” в промяната на общественото отношение към корупцията в Хонг Конг. Държавните ведомства сега са доста по-надеждни в службата си на общността и добро поле за инвеститорите. В последните години Хонг Конг непрекъснато се оценява от международните проучвания като второто най-ниско корумпирано място в Азия. Признава се, че усилията на НКСК успяват ефективно да променят обществените нагласи и мислене.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Необходимостта от системен подход към противодействието на корупцията чрез образование е призната на общо принципно ниво от

повечето страни, в това число и от България. Така АнКО, особено на училищно ниво, обхваща демократичните ценности в процеса на развитие на личността, което се оказва фактор от изключителна важност и гарантира устойчивост в дългосрочен план. Системният подход, обаче, изисква не само последователна държавна политика към АнКО, но също така и ангажираност и разбиране от страна на основните заинтересовани лица в сектора на образованието - средни училища, висши училища и университети. АнКО би трябвало да се разглежда в контекста на изграждането на капацитет. В тази рамка реалното превръщане на дисциплината "антикорупция" в съставна част на обучителната програма на конкретно учебно заведение не става просто с включването на предмета в плана, а с интегрирането му в образователния процес, така че да даде нужните устойчиви резултати по отношение на нагласите и уменията на обучаемите. В тази връзка до определен етап е необходим подход отгоре надолу. В случаи, когато преобладаващите нагласи не поддържат включването на АнКО в учебната програма или обучаемите не виждат необходимост от обучение по дадена тема, съответната образователна инициатива, оставена на "интереса към темата", рискува неустойчивост в дългосрочен план.

Новаторството в подхода би могло да се търси преди всичко в новата парадигма на обучението, използвана при разработване на програми, при които целта е фокусирана върху личностната трансформация. Чрез обновено съдържание и интерактивна методика:

- да бъде посочена несъстоятелността на някои съществуващи нагласи на мислене и да се развие ново отношение към корупцията в съответствие с демократичните ценности;
- не само да се идентифицира феномена корупция, но и да се развият умения за противодействие и справяне с проявите на корупция и съответните модели на поведение.

Специално внимание би трябвало да се обърне на включването на практически елемент навсякъде, където е възможно – реален или чрез

казуси. Това не само би затвърдило придобитите знания и усвоени умения, но стартира и процес на самооценка. А способността за самооценка е мощен вътрешен ресурс в продължаващия през целия живот процес на развитие на личността и проявите ѝ в личен и социален план.

ИЗТОЧНИЦИ:

1. The IRIS Center (2005), "An Anticorruption Reader: Supplemental Sources On Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement & Education", University Research Corporation International, USAID, 2005

2. Thomas, M. A. and P. Meagher (2004) A Corruption Primer: A Policymaker's Overview of Concepts in the Corruption Literature, In: *The Corruption Nexus and the People's Republic of China*. College Park, MD: IRIS Center, 2004, pp. 29–70.

3. Chui, C. (2004) Tackling Corruption: School Education and Public Awareness, Community Relations Department, Independent Commission Against Corruption, Hong Kong SAR

4. Център за изследване на демокрацията (2003), "Корупция и антикорупция", София

5. Коалиция 2000 (2003), Доклад за оценка на корупцията 2002, София

6. Коалиция 2000 (2004), Доклад за оценка на корупцията 2003, София

7. Център за образователни инициативи (2007) "Образование срещу корупция. Обучителни материали", София

8. Център за изследване на демокрацията (2006) "Антикорупционните реформи в България в навечерието на членството в ЕС", София

9. Coalition 2000/Information Center of the Council of Europe (1999) "International acts for combating corruption", Sofia

10. Коалиция 2000/Фондация Приложни изследвания и комуникации (2000) "Информационни технологии срещу

корупцията“, София

11. Коалиция 2000/Асоциация АКЕС (2000) «Противодействие на корупцията в местната власт», София

12. 2007 Transparency International Corruption Perceptions Index.

TI. – Electronic document:

http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2007/2007_09_26_cpi_2007_en

Изследването е извършено от екип в състав д-р Милена Минкова и д-р Елена Хазърбасанова в рамките на Дейност 5 "Развитие и провеждане на антикорупционно образование в средните училища и университетите" към проект "Укрепване капацитета на Комисията за противодействие и превенция на корупцията в публичната администрация и съдебната система, Фаза II". – Програма ФАР (EuropeAid/123343/D/SER/BG)