

ათეულობით წლის მანძილზე მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში შეძენილ მდიდარ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, კორუმპირებული ქალაქების ავტორები ადგილობრივ დონეზე კორუფციის აღმოფხვრის სრულიად ახალ გზებს გვთავაზობენ. ნიუ-იორკის, ჰონკონგის, ლა პაზის, ბოლივიის მაგალითები გვიჩვენებს, როგორ იქცა თითქმის უიმედო პრობლემური სიტუაცია წარმატებული რეფორმის კატალიზატორად. კორუმპირებული ქალაქები დეტალურად აღწერს, როგორ უნდა მოვახდინოთ:

- მუნიციპალური კორუფციის დიაგნოსტიკება
- ქმედითი გადაწყვეტილებების მოძიებასა და განხორციელებაში მოქალაქეთა და მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა ჩართვა
- კორუფციის აღმოფხვრა და პრევენცია აპრობირებული მეთოდებისა და რეფორმების ადაპტირებით
- საერთო და გავრცელებული შეცდომების თავიდან არიდება
- პრობლემის ეკონომიკური ანალიზი – რადგან კორუფცია გათვლებზე დამყარებული დანაშაული და კორუმპირებული სისტემის ფუნქციონირების შედეგია.

„კორუმპირებული ქალაქები საუკეთესო დახმარებაა ყველა იმ ადამიანისათვის, რომელიც კორუფციას ებრძვის და ამარცხებს. ბოზ კლიტგაარდმა და მისმა თანაავტორებმა ეს კიდევ ერთხელ მოახერხეს“.

პიტერ ეიგენი
„საერთაშორისო გამჭვირვალობა“, თავმჯდომარე

კორუმპირებული ქალაქების

**ჰიჯანსიისა და აღმოფხვრის
ჰიჯატიკული
სახელმძღვანელო**

**რობერტ ჰლიტბაუერი
რონალდ მაკლინ-აბანიო
ჰ. ლინსი ჰარისი**

კორუმპირებული ქალაქები

პრევენციისა და აღმოფხვრის
პრაქტიკული სახელმძღვანელო

რობერტ კლიტგაარდი
რონალდ მაკლინ-აბაროა
ჰ. ლინდსი პერისი

თანამედროვე კვლევების ინსტიტუტი
ოქლენდი, კალიფორნია

მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი
ვაშინგტონი, აშშ
ენციკლეთ მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტის ვებ გვერდს
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

Copyright © 2000 by Robert Klitgaard, Ronald MacLean – Abaroa, and H.Lindsey Parris

This book has been translated and printed by Partners Georgia within the Regional Program "Working Together", Small Grants Component, managed by Partners Foundation for Local Development – FPD, and financed by Local Government Initiative of the Open Society Institute – LGI / OSI)

ეს წიგნი ითარგმნა და დაიბეჭდა „პარტნიორები – საქართველოს“ მიერ რეგიონული პროგრამის „ვმუშაობთ ერთად“ მცირე გრანტების კომპონენტის ფარგლებში. პროგრამა დაფინანსებულია ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინიციატივის მიერ და მას ახორციელებს პარტნიორების ფონდი ადგილობრივი განვითარებისათვის (რუმინეთი).

კორუმპირებული ქალაქები: პრევენციისა და აღმოფხვრის პრაქტიკული სახელმძღვანელო / რობერტ კლიტგაარდი, რონალდ მაკლინ-აბაროა, ჰ. ლინდსი პარისი

თარგმანი:	თამარ ბრეგვაძე
რედაქტირება:	მილენა მითაგვარია
გარეკანის დიზაინი:	გიორგი ცარციძე



პარტნიორები – საქართველო
თბილისი, 2007

ISBN: 978-9941-0-0168-0

ს ა რ ჩ ე ვ ი

თანამედროვე კვლევათა ინსტიტუტის წინასიტყვაობა	6
მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტის წინასიტყვაობა.....	8
შესავალი	10
თავი I. კორუფციის მნიშვნელობა	13
რა არის კორუფცია და რატომ არის ის საზიანო?	13
რატომ არის კორუფცია დღეს აქტუალური თემა?	20
რატომ არის კორუფციასთან ბრძოლის ბევრი მცდელობა წარუმატებელი?	22
თავი II. სტრატეგიის ფორმულირება	26
პრევენციული სტრატეგიის ნიმუში	26
როგორ მოვახდინოთ სტრატეგიის ფორმულირება	32
თავი III. კორუფცია, როგორც სისტემა	37
ეკონომიკური მიდგომა	37
კორუფცია — გათვლაზე დამყარებული დანაშაული	40
პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო	42
ჩარჩოს გამოყენება ჰონკონგში	46
მომარაგება	49
თავი IV. კორუფციის შეფასება	51
მონაწილეობითი დიაგნოსტირება	51
მოკვლევა და ექსპერიმენტი	56
კერძო სექტორისა და მოქალაქეების ჩართვა	57
თავი V. რეფორმის განხორციელება	65
კორუფციასთან ბრძოლის ორგანიზება	65
მონყვიტეთ ადვილად მისაწვდომი ნაყოფი	72
შეიძინეთ თანამოაზრეები	74
დაამსხვრიეთ დაუსჯელობის კულტურა	75
შეცვალეთ სისტემები	81
იმუშავეთ ბიუროკრატიათა და არა მის წინააღმდეგ	84
თავი VI დასკვნები და დამატებითი შენიშვნები	88
კორუფციის გამოცდა	88
პირველი ბრძოლა ლა პაზში	91

კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი საფეხურების მიმოხილვა	95
რეფორმების მდგრადობის უზრუნველყოფა	96
ინფორმაცია და სტიმულები	100
დანართი	108
კორუფცია მომარაგების სფეროში	108
მომარაგების ოთხეტაპიანი მოდელი	111
კორუფციის ტიპები თითოეულ ეტაპზე	112
კორუფციის ხელშემწყობი პირობები	114
პოტენციურად კორუმპირებული პრაქტიკის	115
ინდიკატორები	115
ბრძოლის სტრატეგია	117
ახალი ტენდენციები მომარაგების სფეროში	124
თანმდევრე ეფექტები	130
შემაჯავებელი შენიშვნები	136
ავტორები	139

ჩ ა ნ ა რ თ ე ბ ი

ჩანართი 1.	ქალაქები განსხვავდება	15
ჩანართი 2.	შვიდი მცდარი არგუმენტი უმოქმედობის გასამართლებლად. . .	25
ჩანართი 3.	ჰონკონგის სტრატეგიის საკვანძო პრინციპები	31
ჩანართი 4.	კორუფციის პრევენცია: პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო	43
ჩანართი 5.	ჰონკონგში გამოყენებული პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო	47
ჩანართი 6.	პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო – კორუფციის შეზღუდვა მომარაგების სფეროში	50
ჩანართი 7.	მონაწილეობითი დიაგნოსტიკება ლა პაზში, 1985.	55
ჩანართი 8.	გარე კონსულტანტების მონვევის რამდენიმე უპირატესობა. . .	59
ჩანართი 9.	თანამშრომელთა მემორანდუმის ნიმუში (წახალისებისა და დასჯის მექანიზმების რეფორმირების საფუძველი)	59
ჩანართი 10.	ტექნიკური კვლევის მაგალითი დასჯისა და წახალისების მექანიზმების რეფორმის დაგეგმვისათვის	60
ჩანართი 12.	ბანგალორის ანგარიში მუნიციპალური სერვისის შესახებ . . .	61
ჩანართი 13.	კორუფციასთან ბრძოლის დამუკიდებელი ოფისი ნიუ-იორკის სასკოლო მშენებლობაში	68
ჩანართი 14.	რამდენიმე ახალი კანონი კორუფციის შემცირებისათვის.	79
ჩანართი 15.	მოქალაქეთა სახელმძღვანელო კორუფციის პრევენციისათვის. . .	83
ჩანართი 16.	პრაქტიკული რჩევები წახალისების (სტიმულირების) სისტემის რეფორმისათვის	86
ჩანართი 17.	კორუფციის პრევენციისათვის რეკომენდებული ნაბიჯები . . .	95
ჩანართი A1.	მომარაგება და კორუფცია: ანალიზის ჩარჩო მთავრობის წარმომადგენელთათვის	110
ჩანართი A2.	როდის ვერ მუშაობს კონკურენციული მოდელი	119

თანამედროვე კვლევათა ინსტიტუტის წინასიტყვაობა

კორუფცია სოციალური სტრუქტურების ჩამოყალიბებასთან ერთად წარმოიშვა და დღემდე ჩვენი კოლექტიური აქტივობის განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, კორუფციასთან შეგუება არ შეიძლება, რადგან იგი საზოგადოების ეკონომიკური საქმიანობის შედეგებით საზრდოობს და არყევს საზოგადოებრივი წესრიგის მორალურ საფუძვლებს.

ჩვენი სიმშვიდე ირღვევა, როდესაც ვკითხულობთ, რომ თურქეთში, მიწისძვრით გამოწვეული ზარალი სამშენებლო ინდუსტრიასა და მთავრობაში ფართოდ გავრცელებული კორუფციის შედეგია. თუმცა, უმეტესად, ჩვენ ვერ ვამჩნევთ კორუფციას ან ვცდილობთ მის იგნორირებას. კორუფციის ფაქტების დაფიქსირება მართლაც ძნელია, რადგან ისინი საიდუმლოებით არის მოცული. არისტოტელე აღნიშნავს კიდევ ერთ მიზეზს: "ის, რაც ბევრისათვის ჩვეულია, ყოველთვის ნაკლებ ყურადღებას იმსახურებს". დღემდე კორუფცია ყველაზე ფართოდ სწორედ საჯარო უწყებებშია გავრცელებული და მასთან აქტიური ბრძოლაა საჭირო.

თანამედროვე სამყაროში არსებობს ბევრი მექანიზმი, რომელიც ხელს უწყობს კორუფციასთან ეფექტურ ბრძოლას. ინფორმაციული ერა მოქალაქეებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს ანტი-კორუფციული ღონისძიებების ორგანიზების ახალ ინსტრუმენტებსა და ახალ ინფორმაციას სთავაზობს. მსოფლიო ეკონომიკა ადგილობრივ მთავრობებს კონკურენტუნარიანობის შემაფერხებელი ფაქტორების აღმოფხვრისაკენ უბიძგებს. კორუფცია უდაოდ ამცირებს ამა თუ იმ საზოგადოების მიმზიდველობას.

ინფორმაციას მხოლოდ მაშინ აქვს აზრი, თუ არსებობს ამ ინფორ-

მაციის გამოყენების ეფექტური ინსტრუმენტები. ამ წიგნში მოცემულია ბევრი მნიშვნელოვანი რჩევა, რომელიც საჯარო ადმინისტრაციას კორუფციის ფაქტებისა და მათი გამომწვევი მიზეზების დადგენაში დაეხმარება. ავტორები გვიჩვენებენ, ყურადღება გავამახვილოთ ორგანიზაციულ სისტემებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ კორუფციის გავრცელებას და არა ცალკეულ ადამიანებზე და მათ თვისებებზე. რატომ? იმიტომ, რომ თუ არ შეიცვალა სისტემა, რომელიც ქმნის სტიმულებს კორუფციის გავრცელებისათვის, თანამდებობაზე მოსული ახალი მოხელე ისეთივე კორუმპირებული იქნება, როგორც მისი წინამორბედი. გარდა ამისა, ავტორები გვთავაზობენ წარმატებული ანტი-კორუფციული კამპანიების კონკრეტულ მაგალითებს და გვესაუბრებიან ამ პროცესებში მოქალაქეთა ჩართვის მეთოდებზე.

კორუმპირებული ქალაქები, აგრეთვე, დაეხმარება სტუდენტებს რთული სოციალური სისტემების ანალიზში. წიგნი ეყრდნობა ინსტიტუტსა და ინდივიდს შორის ურთიერთდამოკიდებულებების ანალიზს და ამახვილებს ჩვენს ყურადღებას იმაზე, თუ როგორ თანაარსებობს და ურთიერთქმედებს საზოგადოების შემადგენელი ეს ორი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი. ერთი ან მეორე კომპონენტის იგნორირებისას ჩვენი ყურადღების მიღმა რჩება საზოგადოებრივი წესრიგის დინამიკის ნახევარი.

რობერტ ბ.ჰოუკინსი, უმცროსი
პრეზიდენტი
თანამედროვე კვლევათა ინსტიტუტი

მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტის წინასიტყვაობა

ადგილობრივ დონეზე დეცენტრალიზაციის, ანგარიშვალდებულებისა და დემოკრატიული რეფორმის იდეები ძალიან აქტუალურია თანამედროვე მსოფლიოში. საზოგადოებამ, აგრეთვე, გააცნობიერა კორუფციით გამოწვეული ზარალის მასშტაბები და მთავრობის მუშაობის ეფექტურობის გაზრდის საჭიროება. კორუფცია ცუდი მართვის სიმპტომაა, რომელიც გამოიხატება პატრონაჟში, შემოსავლების არაეფექტურ შეგროვებაში, მომარაგების სფეროში ფართოდ გავრცელებულ მექრთამეობაში და არადამაკმაყოფილებელ საზოგადოებრივ სერვისში. როდესაც ადგილობრივი მთავრობა ანგარიშვალდებულია საზოგადოების წინაშე, გადაწყვეტილების პროცესი ხდება უფრო მონაწილეობითი. თავისმხრივ, მონაწილეობითი პროცესები „ავადმყოფი“ ინსტიტუტების რეფორმირების საფუძველს წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს მოქალაქეთა კეთილდღეობას.

კორუმპირებული ქალაქები მიმოიხილავს კორუფციის ხელშემწყობ ფაქტორებს ისტორიის, ტრადიციებისა და კულტურის კონტექსტში. ამავე დროს, წიგნში მოცემულია კონკრეტული რჩევები – ავტორებს მოჰყავთ წარმატებისა და წარუმატებლობის მაგალითები, რითაც ხაზს უსვამენ იმ ფაქტს, რომ კორუფციასთან ბრძოლა მხოლოდ დასაწყისია საჯარო სექტორის უფრო საფუძვლიანი რეფორმირების პროცესში. წიგნი დახმარებას გაუწევს ადგილობრივ რეფორმატორებს და მოქალაქეთა ჯგუფებს კორუმპირებული სისტემების გარდაქმნისა და კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში. აქვე მოცემულია პრაქტიკული ინსტრუმენტების ფართო არჩევანი – ფისკალური ტრანსფერები, ინფორმაციული სისტემები საჯარო შემოსავლებისა და ხარჯების მონიტორინგისათვის, მომარაგების პროცესის გაუმჯობესების მარტივი წესები, დიაგნოსტიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების მონაწილეობითი დაგეგმვისა და მონიტორინგის მეთოდები.

ადგილობრივი მმართველობის ამოცანაა ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე სისტემების ჩამოყალიბების ინოვაციური მე-
თოდების შემუშავება. *კორუმპირებული ქალაქები* თავს უყრის ამ ინო-
ვაციებს ერთ სისტემაში, გვთავაზობს კონცეპტუალურ, პრაქტიკულ და,
ასევე, საერთაშორისო ხედვას (ჰონკონგისა და ლა პაზის მაგალითებზე
დაყრდნობით). წიგნში მოცემულია მუნიციპალურ დონეზე პოლიტიკის
ფორმულირებისა და განხორციელების სქემა, რომელიც თანამედროვე
მენეჯმენტის მიდგომებს ეყრდნობა. ეს სქემა დიდ დახმარებას გაუწევს
რეფორმატორებსა და საზოგადოებას ეფექტური ანტი-კორუფციული
სტრატეგიის დაგეგმვასა და განხორციელებაში.

მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტმა, საკუთარი პროგრამების ფარგ-
ლებში, დიდი გამოცდილება შეიძინა. იგი ბევრ ქვეყანაში ახორციელებს
ანტიკორუფციული ღონისძიებებს, ისევე როგორც ფართომასშტაბიან
სახელისუფლებო და მუნიციპალურ რეფორმებს და მუდმივად ავრცე-
ლებს ინფორმაციას გამჭვირვალე და სანდო მუნიციპალური მმართველო-
ბის ჩამოყალიბების პოზიტიური გამოცდილების შესახებ. ეს პროგრამები
ფართო და მზარდ აუდიტორიას მოიცავს, რომელშიც მრავალი ქვეყნის
ქალაქების ხელისუფლების წარმომადგენლებიც შედიან. *კორუმპირებული
ქალაქების „ნოუ-ჰაუ“* ორმხრივი სწავლების ამ სტრატეგიის განუყოფელ
ნაწილს წარადგენს. წიგნი გვასწავლის, რომ მსგავსების მიუხედავად,
თითოეულ ქალაქში არსებული პრობლემატიკა განსაკუთრებულ მიდგო-
მას საჭიროებს, რომელიც ადგილობრივ რეალობას უნდა დაეყრდნოს.

ჩვენ, ასევე, ვსწავლობთ, რომ ხელშესახები და მდგრადი შედეგების
მისაღწევად, უნდა დაირღვეს მუშაობის ჩვეული წესი. ამ კონტექსტში, ცენ-
ტრალური მნიშვნელობა ენიჭება ძლიერ პოლიტიკურ ნებას, მოქალაქეთა
ხმას, შესატყვის ტექნიკურ მხარდაჭერასა და რეალისტურ გრძელვადიან
სტრატეგიას. თუ რეფორმატორები მოახერხებენ ამ ფაქტორების გათ-
ვალისწინებას, მნიშვნელოვანი შედეგებიც არ დააყოვნებს: შეიქმნება

ინფორმირებული ცოდნა (სამოქმედო გეგმა, რომელიც ემპირიულ
მოცემულობას დაეყრდნობა); წარმოიქმნება კოალიციები, გაჩნდება
კოლექტიური ქმედებების პოზიტიური პრეცედენტები და გაიზრდება
პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობა.

ქალაქებში, სადაც წარმატებით მიმდინარეობს ამგვარი რეფორმე-
ბი, იზრდება შემოსავალი და ადამიანური რესურსები. მათი მაგალითი
ალაფრთოვანებს და შთააგონებს მსოფლიოს სხვა მუნიციპალიტეტების
ლიდერებსა და საზოგადოებას.

დანიელ კაუფმანი

უფროსი მენეჯერი

მმართველობის, რეგულირებისა და ფინანსების განყოფილება

მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი

შესავალი

კორუფციის პრევენცია ხელს უწყობს ქალაქის შემოსავლების გაზრდასა და სერვისის მიწოდების გაუმჯობესებას, საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლებას, ჩართულობის უზრუნველყოფასა და არჩევნების მოგებას. ეს ნიგნი მოქალაქეებსა და საჯარო სამსახურის ოფიციალურ წარმომადგენლებს სხვადასხვა სახის კორუფციისა და არაკანონიერი ქმედებების დიაგნოსტიკებაში, გამოძიებასა და პრევენციაში დაეხმარება. ჩვენ არ გვაინტერესებს კანონდარღვევების ცალკეული ფაქტები, რადგან თქვენს ყურადღებას სისტემურ კორუფციაზე ვამახვილებთ. ნიგნში ხაზგასმულია კორუფციის პრევენციის მნიშვნელობა, რაც დამსჯელობით ღონისძიებებზე და მორალურ შეგონებებზე უფრო ქმედით სტრატეგიად მიგვაჩნია. კორუფციის შესახებ დანერგილი მრავალი თეორიული ნაშრომისაგან განსხვავებით, აქ ბევრი პრაქტიკული რჩევაა მოცემული.

ნიგნში თავმოყრილია წარმატებული ანტი-კორუფციული კამპანიების მაგალითებიც. რასაკვირველია, კორუფციის არსებობა საყოველთაო აღშფოთებას და ვნებათა ღელვას იწვევს, მაგრამ მასთან ბრძოლის სტრატეგია, ისევე როგორც კონკრეტული ანტი-კორუფციული ინიციატივები, ცივი გონებით უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს. სტრატეგია უნდა გასცდეს მორალური მოწოდებების ჩარჩოებს, არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ კანონის გამკაცრებით და არ უნდა დაეყრდნოს ბანალურ მოსაზრებას, რომ თუ ყველა საკუთარ მოვალეობას შეასრულებს, კორუფცია გაქრება. ამ პრობლემას ვერც ახალი წესებისა და რეგულაციების შემოღებით ვუშველით და ვერც მხოლოდ ზედამხედველობის გამკაცრებით.

ნიგნში, ასევე, ვსაუბრობთ იმაზე, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს ანტი-კორუფციული სტრატეგია რთულ პირობებში – პოლიტიკური ინდიფერენტულობის, ბიუროკრატიული ინერციისა და არასაკმარისი საზოგადოებრივი მხარდაჭერის ფონზე. ჩვენ გთავაზობთ რამდენიმე სქემას „ჩარჩოს სიტუაციის ანალიზისა და მოქმედებების დაგეგმვისათვის. იმედი

გვაქვს, რომ ეს ინსტრუმენტები გამოგადგებათ თქვენს საქმიანობაში. ჩვენ ვერ გიკარნახებთ, რომელ ღილაკს დააჭიროთ თითო, რომელი სისტემები დანერგოთ, რომელი ადამიანი გაიხადოთ მოკავშირედ და რომელი ნაბიჯი გადადგათ. რეკომენდაციები და მაგალითები არ იძლევა მზა რეცეფტებს ნებისმიერი სიტუაციისათვის. ეს მაგალითები ადგილობრივი სპეციფიკისა და თავისებურების გათვალისწინებით უნდა გამოიყენოთ.

წიგნში მოცემული მსჯელობა მკითხველს შეიძლება ერთდროულად თამამიც ერვენოს და ზედმეტად ფრთხილიც. ჩვენ ვამბობთ, რომ სიტყვა და საქმე ახლოს უნდა იყოს ერთმანეთთან, პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ რეფორმებს დადებითი შედეგებიც მოაქვს და უარყოფითიც, სტრატეგია, რომელიც ერთ სიტუაციაში ამართლებს, მეორე სიტუაციაში შეიძლება სრულიად გამოუსადეგარი აღმოჩნდეს. ამავე დროს, წიგნი მოუწოდებს მკითხველს, დაივიწყოს მორალური და ეთიკური მოწოდებები და კორუფციას ეკონომიკური კუთხით შეხედოს. მენეჯმენტის თემაზე დაწერილი სხვა შრომებისაგან განსხვავებით, ეს წიგნი თამამად საუბრობს იმაზე, რომ კორუმპირებული წყობის პირობებშიც შეიძლება პოზიტიური ნაბიჯების გადადგმა. ამასთან, წიგნის ავტორები იმედს ამყარებენ მუნიციპალიტეტის ოფიციალური წარმომადგენლების შესაძლებლობებზე და იმედოვნებენ, რომ აქ მოტანილი იდეები მათი შემოქმედებითი პოტენციალის სტიმულირებას შეუწყობს ხელს.

ჩვენ შევეცადეთ, კორუფცია პერსპექტივაში განგვეხილა. მასთან ბრძოლა არ უნდა გახდეს მუნიციპალიტეტის ერთადერთი ან, თუნდაც, ყველაზე მთავარი საზრუნავი. დღესდღეობით, ქალაქის მმართველობას უამრავი სხვა პრობლემა აქვს გადასაჭრელი – სერვისის მიწოდება, მოქალაქეთა ჩართვა გადანაცვტილების მიღების პროცესში და კერძო სექტორთან თანამშრომლობის განმტკიცება, რაც ახლო წარსულში წარმოუდგენლად რთულ ამოცანას წარმოადგენდა. ამ თანამშრომლობის მიზანია საჯარო მართვაში ეკონომიკის პრინციპების დანერგვა.

თუმცა, სწორად დაგეგმილი ანტი-კორუფციული ღონისძიებები აუცილებლად ხელს შეუწყობს ამ ფართო მიზნების მიღწევას. ჩვენ არ გირჩევთ ახალი კანონებისა და რეგულაციების შემოღებასა და ბიუროკრატიული აპარატის გაზრდას. ამან შეიძლება ადმინისტრაციის პარალიზება გამოიწვიოს და, ზოგიერთ შემთხვევაში, კორუფციის ახალი, უფრო საშიში ფორმების წარმოქმნას შეუწყოს ხელი. ნაცვლად ამისა, განსაკუთრებით სისტემური კორუფციის პირობებში, ჩვენ მხარს ვუჭერთ ქალაქის სერვისის რესტრუქტურისა და ინსტიტუციური რეფორმის განხორციელებას, რომელიც ინფორმაციული სისტემების გაუმჯობესებას და დასჯისა და ნახალისების ახალი, უფრო ქმედითი მექანიზმების

შემოღებას გულისხმობს. ამ წიგნის დედააზრი იმაში მდგომარეობს, რომ კორუფციასთან ბრძოლის სწორად შერჩეული სტრატეგია ბიძგს აძლევს უფრო მნიშვნელოვან, სიღრმისეულ ცვლილებებს – ეკონომიკურ აღორძინებასა და მოქალაქეებსა და ადგილობრივ მმართველობას შორის ურთიერთობების გაუმჯობესებას.

წიგნი ეხება კორუფციის პრევენციის როგორც თეორიულ, ისე პრაქტიკულ ასპექტებს. ამავე დროს, ჩვენ არ ვესწრაფვით ენციკლოპედიურ სიზუსტეს. ეს არ არის მსოფლიოს მასშტაბით სხვადასხვა ქალაქებში განხორციელებული კამპანიების ერთ კრებულში თავმოყრისა და ურთიერთშედარების მცდელობა. წიგნში მოტანილი მაგალითებიც ამომწურავად არ არის მოცემული. ჩვენ არ გვაქვს ჯადოსნური ჯოხი და არც გვგონია, რომ ასეთი ჯოხი საერთოდ არსებობდეს. მიუხედავად ამისა, წიგნში მოცემული რჩევები მრავალი ქვეყნის ოფიციალურ პირებს დაეხმარა კორუფციის ანალიზში, მისი შემცირებისათვის სწორი სტრატეგიის შემუშავებასა და, რთული პოლიტიკური პირობების მიუხედავად, ამ სტრატეგიების წარმატებით განხორციელებაში. ჩვენი მესიჯი ოპტიმისტურია – მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენს არასრულყოფილ გარემოში კორუფციის სრული განადგურება რთულია, ყოველთვის შესაძლებელია მისი პრევენცია.

თავი I

კორუფციის მნიშვნელობა

რა არის კორუფცია და რატომ არის ის საზიანო?

განსაზღვრება

კორუფცია უნივერსალური პრობლემაა, მაგრამ განსაკუთრებით ფართოდ იგი ადგილობრივ მმართველობაში გავრცელებული. მაგალითად, იაპონიის ადგილობრივ მთავრობაში სამჯერ მეტი მოხელეა, ვიდრე ცენტრალურში, მაგრამ კორუფციის თხუთმეტჯერ მეტი შემთხვევაა დაფიქსირებული და კორუფციის ფაქტზე ოთხჯერ მეტი მოხელეა დაკავებული.¹ ნიუ-იორკში, მხოლოდ სკოლების მშენებლობის სფეროში, კორუფციის მასშტაბები ასობით მილიონ დოლარს აღწევს.² მუნიციპალიტეტებს არა მხოლოდ ფინანსების არასწორ მენეჯმენტში, არამედ საჯარო თანხების მითვისებაშიც ადანაშაულებენ.

კორუფციის შედეგები ისეთივე მრავალმხრივია, როგორც თავად ადგილობრივი მთავრობის საქმიანობა:

¹ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სიმპოზიუმი კორუფციისა და მმართველობის თემაზე, პარიზი, მესამე სესია, მარტი 13-14, 1995, გვ. 2

² Thomas D. Thacher II, "The New York City Construction Authority's Office of the Inspector – General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry", გამოუქვეყნებელი ნაშრომი, ივნისი 1995.

1. მშენებლობაზე სუბსიდირებული თანხები არასწორად ნაწილდება;
 2. მომარაგების სფეროში, კორუფციული გარიგებების შედეგად, უსამართლოდ ფორმდება კონტრაქტები;
 3. ქალაქის პოლიცია თვალს არიდებს დანაშაულს ქრთამის სანაცვლოდ;
 4. ქალაქის მმართველობა საკუთარი მიზნებისთვის იყენებს საზოგადოებრივ საკუთრებას;
 5. ხალხი ფულს იხდის ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის პროცესის დაჩქარებისათვის ან, სულაც, ყიდულობს მათ;
 6. მექრთამეობა ხშირად განაპირობებს უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის დაცვის ან სხვა წესების დარღვევას და, შედეგად, წარმოქმნის სოციალურ რისკებს.
 7. საზოგადოებრივი სერვისი ხშირად მიუწვდომელია დამატებითი არალეგალური გადასახადის გარეშე;
 8. საგადასახადო სფეროში ადგილი აქვს გამოძალვას, უფრო მეტიც, საგადასახადო აგენტები ხშირად ურიგდებიან გადამხდელებს და, ქრთამის სანაცვლოდ, ფარავნს გადასახადებს;
 9. კორუფცია გავლენას ახდენს მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე ფუნქციონალური ზონირების (რაიონებად დაყოფის) საკითხებში.
- ... და ასე შემდეგ. კორუფციის ტიპოლოგია მსოფლიოს ადგილობრივ მმართველობებში სულაც არ ამოიწურება ამ მოკლე სიით.

არსებობს კორუფციის მრავალგვარი განსაზღვრება. ზოგადად, კორუფცია ნიშნავს სამსახურეობრივი უფლებების ბოროტად გამოყენებას კერძო ინტერესებისათვის. თანამდებობა ნდობაა – ადამიანს ენიჭება უფლება, იმოქმედოს ინსტიტუტის სახელით, იქნება ის კერძო, სახელმწიფო თუ არამომგებიანი. კორუფცია გულისხმობს უკანონო გადასახადების დაწესებას, ძალაუფლების გამოყენებას უკანონო მიზნების მიღწევისათვის. კორუფცია შეიძლება გამოიხატებოდეს უმოქმედობაში ან კანონიერ და უკანონო ქმედებებში, შიდაორგანიზაციულ (მაგალითად, მითვისება) ან გარეორგანიზაციულ (მაგალითად, გამოძალვა) პროცესებში. კორუფციის სხვადასხვა ფორმების შედეგები განსხვავდება. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგჯერ კორუფციას მოაქვს პრაქტიკული საზოგადოებრივი სარგებელი, საერთო ჯამში, მას მივყავართ არაეფექტიან მუშაობამდე, უსამართლობამდე და უთანასწორობამდე.¹

¹ 60-იან წლებში კორუფციის თემაზე შექმნილი ლიტერატურის ნაწილში კორუფცია თავისუფალი ბაზრისა და ინტერესების გამოხატვის დემოკრატიული მექანიზმების ჩამანაცვლებელ ფენომენად განიხილებოდა. მას შემდეგ, ემპირიულმა და თეორიულმა კვლევებმა დაადასტურა, რომ კორუფციას დიდი ეკონომიკური და პოლიტიკური ზარალი ახლავს, მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული ჯგუფებისათვის შეიძლება მართლაც მოჰქონდეს სარგებელი. იხ. Robert Klitgaard, Controlling Corruption (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988), განსაკუთრებით, გვ. 30-48

ჩანართი 1. ქალაქები განსხვავდება

ქვემოთ ჩამოთვლილ განსხვავებათა ნაწილი შეგვიძლია მივაწეროთ გეოგრაფიულ და კლიმატურ თავისებურებებს, ნაწილი კი — კორუფციის მასშტაბებს

ქალაქი	მშენებლობის ნებართვის გაცემის შეფერხება, თვე	მშენებლობის დრო, თვე	მშენებლობის ღირებულება, აშშ დოლარი/მ ²	სახლის ღირებულების ფარდობა შემოსავალთან ^ა	მანძილი სამსახუ- რამდე, წუთები	უკანონო მშენებლო- ბები ^ბ
ალჟირი	2	6	500	11.7	30	4
ბანგკოკი	11	5	156	4.1	91	3
პეკინი	24	17	90	14.8	25	3
ბოგოტა	36	6	171	6.5	90	8
დარ ეს სალამი	36	28	67	1.9	50	51
ჰონგკონგი	2	30	641	7.4	45	3
სტამბული	2	16	110	5	40	51
ჯაკარტა	28	2	65	3.5	40	3
იოჰანესბურგი	24	2	192	1.7	59	22
ყარაჩი	?	12	87	1.9	?	44
კინგსტონი	6	12	157	4.9	60	33
ლონდონი	5	20	560	7.2	30	0
მადრიდი	8	18	510	3.7	33	0
მანილა	36	3	148	2.6	30	6
მელბურნი	36	3	383	3.9	25	0
ნიუ დელი	36	24	94	7.7	59	17
პარიზი	2	8	990	4.2	40	0
რიო დე ჟანეირო	6	18	214	3.2	107	16
სეული	20	18	617	9.3	37	5
სინგაპური	2	9	749	2.8	30	1
ტოკიო	8	12	2,604	11.6	40	0
ტორონტო	30	6	608	4.2	26	0
ვაშინგტონი	36	4	500	3.9	29	0

შენიშვნა:

? — მონაცემები არ არის ხელმისაწვდომი

^ა სახლის საშუალო ღირებულება წარმოებული წლიური შემოსავლის საშუალოდან

^ბ უკანონოდ მისაკუთრებული მიწის პროცენტი

წყარო: The Economist, "A Survey of Cities", 29 ივლისი, 1995, გვ. 8

კორუფციული ქმედებები განსხვავდება როგორც მასშტაბებით, ისე ტიპების მიხედვით. ზოგჯერ კორუფცია „ავტონომიური“ ხასიათისაა — ცალკეული მოხელეები ან მცირე ჯგუფები ცდილობენ საკუთარი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ქრთამის გენერირებისათვის. ზოგიერთ შემთხვევაში კი კორუფცია სისტემურია.

ორმა ცნობილმა ავტორმა კორუფცია სპორტში ნესების დარღვევას შეადარა. ამავე ავტორების აზრით, არსებობს კორუფციის მეორე, უფრო საშიში ფორმაც, რომელიც თავად ნესების სისტემას ამახინჯებს. ამ შემთხვევაში, სპორტული შეჯიბრი, ფაქტიურად, აზრს კარგავს. ლუის მორენო ოკამპო ამ ტიპის კორუფციას „ჰიპერკორუფციას“ უწოდებს, ჰერბერტ ვერლინი კი — „მეორად კორუფციას“ და მას ალკოჰოლიზმს ადარებს.¹

კორუფციის ამ საშიში ფორმის აღმნიშვნელი ტერმინოლოგია მრავალფეროვანია, შედეგები კი ერთნაირად სავალალო ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში. სამწუხაროდ, სისტემური კორუფცია მსოფლიოს მრავალ ქალაქშია გავრცელებული. იგი იწვევს ეკონომიკურ ზარალს ნამახალისებელი მექანიზმების დამახინჯებით, პოლიტიკურ ზარალს — ცალკეული ინსტიტუტების რღვევით და სოციალურ ზარალს — სიმდიდრისა და ძალაუფლების უსამართლო განაწილებით. როდესაც კორუფცია ძირს უთხრის საკუთრების უფლებას, კანონის უზენაესობასა და საინვესტიციო გარემოს, ფერხდება ეკონომიკური და პოლიტიკური განვითარების პროცესები. კორუფცია ყველა ქვეყანაში არსებობს, მაგრამ განსაკუთრებულ ზიანს იგი ღარიბ ქვეყნებს აყენებს.

მაგალითი

ძნელად წარმოსადგენია, როგორ შეიძლება გაუმკვლავდე ისეთ უიმედო სიტუაციას, როგორიც რონალდ მაკლინ-აბაროას, ბოლივიის ქალაქლა პაზის ახალ მერს დახვდა საკუთარ უწყებაში. მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ქვეყანაში განსხვავებული სიტუაციაა, მაკლინ-აბაროას ისტორიის მოსმენისას სხვა ქვეყნების მოხელეებსაც მრავალ-მნიშვნელოვნად ელიმბათ.

¹ იხ. Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); Herbert W. Werlin, "Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff," გამოუქვეყნებელი ნაშრომი, აგვისტო, 1994. ზოგადი კორუფციის აღწერისათვის, აგრეთვე, იხ. Jean-François Bayart *L'Etat en Afrique: La politique du ventre* (Paris: Fayard, 1989).

1985 წლის 13 სექტემბერს ფიციდავდე, როგორც ლა პაზის პირველმა არჩეულმა მერმა (ლა პაზს 1948 წლიდან არ ჰყოლია არჩეული მერი). ვიცოდი, რომ გამიჭირდებოდა, მაგრამ არასოდეს ვიფიქრებდი, რომ ამდენად მძიმე მდგომარეობა დამხვდებოდა. მალევე მივხვდი, რომ სასწრაფოდ ვინმესგან ფული უნდა მესესხა, რადგან მომდევნო თვეს შიმშილით სიკვდილი მემუქრებოდა. ჩემი ხელფასი მხოლოდ 45 დოლარის ექვივალენტს შეადგენდა. თანამშრომლების აყვანასაც ვერ ვახერხებდი, რადგან მათთვის კიდევ უფრო მცირე ხელფასი უნდა დამენიშნა. დღის ბოლოს, მიეუფეტი ჩემი სამუშაო მანქანის საჭეს (ეს იყო დანგრეული, 1978 წლის მანქანა) და, შინისაკენ მიმავალი, იმას ვფიქრობდი, ნეტავ ისეთ მახეში ხომ არ გავები, თავს რომ ველარ დავაღწევ-თქო. გადადგომამდე აღარაფერი მაკლდა.

რადიკალური ცვლილების გატარების სურვილი გამიჩნდა, მაგრამ იმასაც კარგად ვხვდებოდი, რომ დიდი გასაქანი ნამდვილად არ მექნებოდა. ბოლივია კვლავაც მის ისტორიაში ყველაზე მძიმე ეკონომიკურ კრიზისს განიცდიდა. წინა პრეზიდენტი გადადგა მანამ, სანამ მას ხალხი, ჯარი ან ორივე ერთად გადააყენებდა. ის წესიერი ადამიანი იყო, მაგრამ ეკონომიკურ კოლაფსს ვერაფერი მოუხერხა. აგვისტოში ინფლაციამ 40 000 პროცენტს მიაღწია.

მეორე დღეს ოფისში დავბრუნდი. სულ იმას ვფიქრობდი, საიდან უნდა დამენყო რეფორმები. „მერის მანქანა“ გამიფუჭდა და იძულებული გავხდი, სამსახურში პირადი მანქანით წავსულიყავი. მერიის შენობის ავტოსადგომზე, დანგრეულ მანქანებს შორის, ორი თვალშისაცემად ლამაზი ავტომობილი შევნიშნე. როგორც მოგვიანებით შევითქვე, ერთი უცხოელ ექსპერტს ეკუთვნოდა, რომელიც მერიაში მუშაობდა, მეორე – ელევანტური სედანი – მერიის მოლარეს. ესეც პირველი მინიშნება, თუ სად იყრიდა თავს რესურსები.

მოლარე, მეხუთე კლასის ბიუროკრატი მინიმალური ხელფასით, კვირაში რამდენჯერმე იცვლიდა მანქანას, რომლითაც სამსახურში მოდიოდა და არავის უმაღავდა თავის კეთილდღეობას. თურმე, იგი მუდმივად ასესხებდა ფულს მუნიციპალიტეტის გაღატაკებულ თანამშრომლებს (მათ შორის ზემდგომ მოხელეებსაც) და მათ რიგიან ყოველკვირეულ პროცენტსაც უწესებდა.

მოგვიანებით, ჩემს კაბინეტში მყოფს, გარიყულობის საშინელი გრძნობა დამეუფლა. კერძო სექტორში გამობრძმედილ ადამიანს (საკმაოდ დიდ სამთო კომპანიებს ვხელმძღვანელობდი) გუნდური მუშაობის სტილი მიყვარდა. ჩემს ახალ პოსტზე კი გუნდის ნასახივ არ იყო. ადამიანები ისე მოქმედებდნენ, თითქოს გემი იძირებოდა და მხოლოდ საკუთარი თავის გადარჩენას ცდილობდნენ. სპეციალისტის შტატის საშუალო ხელფასი 30 დოლარს შეადგენდა. ბევრი გამალებით ეძებდა შემოსავლის

ალტერნატიულ წყაროს, რათა შინ დამატებითი ფული მიეტანა. კორუფცია მძვინვარებდა.

ბოლივიაში, ეროვნულ დონეზე, ზუსტად ახლა შეიცვალა მთავრობა და ახალი ადმინისტრაცია ჩემს პარტიას არ განეკუთვნებოდა. მთავრობის მხარდაჭერის იმედი არ მქონდა, რადგან მერის დანიშვნა და სუბსიდიები სახელმწიფო ხაზინიდან წარსულს ჩაბარდა. ახალი კანონმდებლობის თანახმად, ქალაქი ფინანსურად დამოუკიდებელი იყო. ჩემდა სამწუხაროდ შევიტყვე, რომ ორ კვირაში მიწვედა თანხის გამოყოფა, რომლის ოდენობა ლა პაზის თვიური შემოსავლის 120 პროცენტს შეადგენდა! ეს ნაწილობრივ ჰიპერინფლაციამ და ფედრალური მხარდაჭერის სქემის ცვლილებამ განაპირობა, მაგრამ მეორე და, ჩემი აზრით, უფრო მნიშვნელოვანი მიზეზი იყო კორუფცია.

მუნიციპალიტეტში მრავალი მანკიერება აღმოვაჩინე. სახეზე იყო ინსტიტუციური რღვევის პროცესები და ძალაუფლების სრული კოლაფსი, ფართოდ გავრცელებული კორუფცია, მხოლოდ საკუთარ შემოსავალზე ზრუნვა. გადასახადების ამკრეფთა ხრიკები გასაოცარი მრავალფეროვნებით გამოირჩეოდა. რას არ ნახავდით – თანხის გამოძალვას პროცესების დაჩქარების მიზნით, ქრთამის აღებას გადასახადების შემცირებისათვის... ქონების გადასახადი, ფაქტიურად, იკარგებოდა გადამხდელებსა და კორუმპირებულ მოხელეებს შორის. ჰიპერინფლაციის გამო საჭირო იყო ქონების ხელახლა შეფასება; ქალაქის მმართველობის წარმომადგენელთა ლეგიონი მზად იყო „ქალაქში გასასვლელად“ და მესაკუთრეებთან „მოსალაპარაკებლად“. დადგენილი ფასი, ცხადია, შორს იქნებოდა რეალობისაგან, მაგრამ, სამაგიეროდ, დააკმაყოფილებდა როგორც მესაკუთრეების, ისე მოხელეების ინტერესებს. შედეგად, მესაკუთრეები, განსაკუთრებით კი მდიდრები, გადასახადებზე ფულს დაზოგავდნენ; მოხელეები მიიღებდნენ კუთვნილ ქრთამს; ქალაქი კი ვერ შეძლებდა სერვისის უზრუნველყოფას, რადგან არ ექნებოდა მინიმალური რესურსები.

ქალაქის მმართველობა, რეალურად, წარმოადგენდა უზარმაზარ „სამშენებლო კომპანიას“, რომელიც თითქმის არაფერს აშენებდა. ქალაქს ჰქონდა ტრაქტორები, სატვირთო მანქანები და ყველა საჭირო მანქანა – დანადგარი. მის განკარგულებაში იყო 4000 მუშაკი, რომელიც მწირ, ფიქსირებულ ხელფასს იღებდა და დღეში საშუალოდ მხოლოდ ხუთ საათს მუშაობდა. მანქანა-დანადგარებიც ზუსტად ამდენ ხანს მუშაობდნენ, რაც განაპირობებდა მათ არაეფექტიან გამოყენებას, ძალიან მაღალი კაპიტალური ხარჯების პირობებში.

ისიც დავადგინე, რომ სანჯავისა და სათადარიგო ნაწილების ხარჯვა არანორმალურად მაღალი იყო. ჩემი ვარაუდი, რომ ეს ყოველივე შავ ბაზარზე სალდებოდა, სამწუხაროდ, გამართლდა. ბაზარზე იყიდებოდა

ძვირადღირებული ნაწილები — ახალი საბურავები, კარბიურატორები, პომპები, ტრაქტორის ნაწილები. შესაბამისად, ქალაქის კუთვნილ მანქანა-დანადგარებზე მონტაჟდებოდა ძველი, გატეხილი ნაწილები.

... და ბოლოს, ქალაქში მოქმედებდა პოლიცია, „რბილი პოლიცია“, რომელიც არ იწუხებდა თავს კრიმინალურ გამოძიებებით და არ ატარებდა იარაღს, მაგრამ არეგულირებდა არაფორმალურ სექტორს, ახორციელებდა ბაზრის სისუფთავის კონტროლს და მოვაჭრეებს შორის წესრიგს ამყარებდა. ესეც კორუფციის წყარო იყო, რადგან ქალაქის პოლიცია მოვაჭრეებს ფულს სძალავდა, სანაცვლოდ კი ყოველგვარი კანონიერი და უკანონო ქმედებების განხორციელების უფლებას აძლევდა.

ამ პრობლემების პირისპირ დარჩენილმა მერმა მაკლინ-აბაროამ თავდაპირველად გადადგომა გადაწყვიტა, მაგრამ, საბედნიეროდ ლა პაზისათვის, არ გადამდგარა. პირიქით, როგორც მოგვიანებით შევიტყობთ, მან მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ამ პრობლემათა მოსაგვარებლად. მისგან განსხვავებით, ბევრმა ლიდერმა, როგორც ბოლივიაში, ისე მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში, თავი აარიდა კორუფციასთან აშკარა ბრძოლას. პასიურობის მიზეზს ხშირად ზედმეტად ჩახლართული სიტუაცია წარმოადგენდა, თუმცა არსებობდა სხვა მიზეზებიც: ზოგიერთი არჩეული ლიდერი ვერ გრძნობდა ელექტორატის სათანადო ზეწოლას, ზოგიერთი კი ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების მხარდაჭერის დეფიციტს განიცდიდა. სხვა შემთხვევებში, ადგილობრივი ლიდერები თავს იკავებდნენ კორუფციის წინააღმდეგ აქტიური ბრძოლისაგან, რადგან ეშინოდათ, რომ ეს შელახავდა მათი ადმინისტრაციის რეპუტაციას. კორუფციასთან ბრძოლის შედეგი ხომ საკუთარ უწყებაში კორუმპირებული მოხელეების აღმოჩენაა, რაც უთუოდ გაახარებდა ოპონენტებს. ბოლოს, ბევრ ლიდერს უბრალოდ არ სჯეროდა, რომ მდგომარეობის შეცვლას შეძლებდა. „საერთოდ, როგორ შეიძლება იბრძოლო ამგვარ უიმედო სიტუაციაში?“ — ამბობდნენ ისინი. მომდევნო გვერდებზე შევეცდებით, პასუხი გავცეთ ამ კითხვას.

დღესდღეობით სიტუაცია იცვლება. მსოფლიოს მასშტაბით ადგილობრივ და ეროვნულ არჩევნებზე კორუფცია ცენტრალურ პრობლემად არის აღიარებული. ნავიდა ის დრო, როცა კანდიდატს შეეძლო ეთქვა ის, რაც თქვა ბრაზილიის ერთ-ერთი ქალაქის მერმა წინასაარჩევნო კამპანიის დროს (მეორე ვადით არჩევისას): "Robo, mas faco obras" — დიახ, ვიპარავდი, მაგრამ საქმესაც ხომ ვაკეთებდი?

რატომ არის კორუფცია დღეს აქტუალური თემა?

კორუფციასთან ბრძოლა მთელს მსოფლიოში პრიორიტეტს წარმოადგენს. რატომ? ამ კითხვაზე პასუხის გაცემა ვრცელ ახსნა-განმარტებას საჭიროებს.

პირველ რიგში, შესაძლოა, კორუფციის მხრივ სიტუაცია მართლაც გაუარესდა, რასაც მოჰყვა საზოგადოებრივი აღშფოთება და ახალი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ტალღა. მაგრამ რატომ გაუარესდა მდგომარეობა? ზოგიერთს მიზეზად მოჰყავს საერთაშორისო ვაჭრობისა და კომუნიკაციების განვითარება, რამაც ჯერ არნახული ცდუნება შეუქმნა ადამიანებს. დიპაკ გიავალი, ნეპალის სამეფო აკადემიიდან, თვლის, რომ რეკლამა ახალ მოთხოვნებს წარმოქმნის, ინფლაციით გაუფასურებული ხელფასები კი — ახალ საჭიროებებს.¹ სხვა არგუმენტები უკავშირდება დემოკრატიულ და ეკონომიკურ რეფორმებს მთელს მსოფლიოში. საბოლოო ჯამში მოსალოდნელია, რომ დემოკრატიული კონკურენცია და ეკონომიკის ლიბერალიზაცია შეამცირებს კორუფციას, მაგრამ, მოკლევადიან პერსპექტივაში, დემოკრატიულმა გარდაქმნებმა და ახალმა ეკონომიკურმა კონკურენციამ შეიძლება, პირიქით, ხელი შეუწყოს კორუფციის გავრცელებას, რადგან იცვლება თამაშის წესები და იქმნება ე.წ. „თავისუფალი გარემო“, კონტროლის შერბილებული მექანიზმებით. ბევრ შემთხვევაში კორუფცია თავს იჩენს მაშინ, როცა ჯანმრთელ რეფორმებს არაჯანმრთელი ინსტიტუტი ატარებს, რასაც არასამართლიან კონკურენციამდე, შიდა გარიგებებამდე, პოლიტიკურ ტრეფიკინგამდე და მექრთამეობამდე მივყავართ.

აგრეთვე შესაძლებელია, რომ კორუფციის მასშტაბები არ იცვლება, თუმცა იცვლება ჩვენი დამოკიდებულება პრობლემის მიმართ. ჩვენ უკეთ ვაცნობიერებთ ზარალს, რომელსაც გვაყენებს კორუფცია. შესაძლოა, აგრეთვე, რომ ჩვენ, უბრალოდ, უფრო ღრმად ჩავიხედეთ საკითხში, რადგან პოლიტიკის ლიბერალიზაციას შედეგად მოჰყვა მეტი თავისუფლება კორუფციის ფაქტების დოკუმენტირებისა და მხილების საკითხებში. ბევრ ქვეყანაში მოქმედებს თავისუფალი პრესა და ინფორმაციის საერთაშორისო დონეზე გაცვლა უფრო ხშირად ხდება, ვიდრე ადრე. ეს კარგი წინაპირობაა კორუფციის სხვადასხვა ფორმების შესახებ ინფორმაციის უფრო ფართოდ გავრცელებისათვის, მათ შორის იმ ფორმების შესახებაც, რომლებიც წარსულში არსებობდა.

¹ Dipak Gyawali, "Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works," გამოუქვეყნებელი ნაშრომი, აგვისტო, 1994.

კიდევ ერთი ვარაუდი მდგომარეობს იმაში, რომ ადამიანები სწორედ კორუფციას მიაწერენ იმ ფაქტს, რომ საბაზრო და დემოკრატიული რეფორმების შედეგები ჯერ ვერ ამართლებს მათ მოლოდინს. ამგვარად ისინი ცდილობენ, თავი აარიდონ აზრს, რომ ეს რეფორმები შეიძლება ნებისმიერ სხვა პირობებშიც ყოფილიყო წარუმატებელი. ზოგიერთების აზრით, კორუფცია კაპიტალიზმის მომხრეთა ერთადერთი გამართლებაა იმ შემთხვევაში, თუ კაპიტალიზმი ვერ იკიდებს ფეხს ყოფილ კომუნისტურ ქვეყნებში. ამ მოსაზრების ავტორები თავისებურად ხსნიან მსოფლიო ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ბოლოდროინდელ გაძლიერებულ ინტერესს კორუფციის საკითხების მიმართ — გაცილებით ადვილია, ისაუბრო სტრატეგიის განმახორციელებელთა კორუმპირებულობაზე, ვიდრე კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენო თავად სტრატეგიის სიკარგე.

ძნელი დასადგენია, იზრდება თუ მცირდება კორუფციის მასშტაბები. ინფორმაცია კორუფციის შესახებ ფრაგმენტულია და ხშირად დამაბნეველი. როგორც ნოონანი აღნიშნავს მის შრომაში მექრთამეობის შესახებ, ერთ ქვეყანაში შეიძლება კორუფციასთან დაკავშირებით გაცილებით მეტი საქმე გაიხსნას, მაგრამ კორუფციის დონე უფრო დაბალი იყოს, ვიდრე მეორე ქვეყანაში. საქმე ისაა, რომ პირველ ქვეყანაში უბრალოდ მეტი შესაძლებლობები და სურვილია კორუფციის წინააღმდეგ აქტიური ბრძოლისათვის.¹

რა მდგომარეობაა კორუფციის თვალსაზრისით ქალაქებში? უარესდება თუ არა სიტუაცია? ამბობდენ, რომ ქალაქის მართვის სტილი იმგვარად იცვლება, რომ, ერთის მხრივ, უმჯობესდება მართვა, მაგრამ მეტი ცდუნება იქმნება კორუფციისათვის. დიდი ბრიტანეთის აუდიტის კომისიის ერთ-ერთ უკანასკნელ დასკვნაში ვკითხულობთ, რომ „ცვლილებების უმეტესობა ადგილობრივ მმართველობაში ცენტრალიზებული კონტროლისა და მკაცრი ფინანსური რეჟიმის შემსუბუქებას გულისხმობს, რაც ზრდის კორუფციის რისკს“.²

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალური დემოკრატიზაცია ძალიან მნიშვნელოვანი ტენდენციებია. უკანასკნელი 15 წლის მანძილზე მნიშვნელოვნად გამკაცრდა მოხელეთა მიმართ წაყენებული მოთხოვნები, თუმცა, ამავე დროს, ბევრგან შემცირდა მოხელეთა ხელფასები. კორუფცია მუნიციპალიტეტის დონეზე დღეს ძალიან აქტუალურ პრობლემას წარმოადგენს. ანალიტიკოსი კლაუდიო ორეგო (ჩილე) აღნიშნავს: „ყველა მოთხოვნა, რომელიც უკავშირდება მუნიციპალური

¹ John T. Noonan Jr., *Bribes* (New York: Macmillan, 1985).

² Audit Commission, *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government* (London: HMSQ, 1993), p. 3.

სექტორის რეფორმას (ლეგიტიმიზაცია და დემოკრატიზაცია, სერვისის ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაზრდა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა) შეიძლება შეჯამდეს უფრო ფართო მიზნის სახით: ანგარიშვალდებულების გაზრდა.¹

ნოონანს განსახილველად გამოქავს საინტერესო ჰიპოთეზა იმის შესახებ, რომ საზოგადოება მკაცრდება კორუფციის მიმართ მაშინ, როცა რბილდება მისი დამოკიდებულება სექსის მიმართ.² ნოონანი აღნიშნავს, რომ სამოცდაათიან წლებში ამერიკის შეერთებულ შტატებში კორუფციის მხილებამ უპრეცედენტო მასშტაბები შეიძინა. სწორედ ამ დროს შეერთებულ შტატებში მოხდა სექსუალური დამოკიდებულებებისა და ქცევის უპრეცედენტო ლიბერალიზაცია.³

როგორც ნოონანი ამბობს, კითხვას „რატომ არის კორუფცია დღეს ასეთი აქტუალური საკითხი“ ხშირად ძალიან შორს მიყვავართ პრობლემის პრაქტიკული გადანწყვეტიდან. რაც არ უნდა იყოს პრობლემისადმი ასეთი გამძაფრებული ყურადღების მიზეზი, ისლა დაგვრჩენია, რომ მხოლოდ მივესალმეთ ამ ტენდენციას. მარტივად რომ ვთქვათ, კორუფცია საფრთხეს უქმნის ეკონომიკასა და პოლიტიკურ პროცესებს. საჭიროა, რომ კორუფციის მიმართ საყოველთაო ყურადღებას თან ახლდეს ამ ფენომენის უფრო ღრმა და საფუძვლიანი ანალიზი. აგრეთვე მნიშვნელოვანია, რომ კორუფციასთან ბრძოლის მეთოდების დაგეგმვისას გამოვიყენოთ როგორც პრაქტიკული, ისე შემოქმედებითი მიდგომები.

რატომ არის კორუფციასთან ბრძოლის გეგმა მცდელობა წარუმატებელი?

სამწუხაროდ, ანტიკორუფციული კამპანიების ისტორია მსოფლიოს მასშტაბით არც თუ ისე დამაიმედებელია. ეროვნულ და ადგილობრივ დონეებზე, სამინისტროებსა და ცალკეულ უწყებებში, მაგალითად პოლიციაში, ბევრია ისეთი ინიციატივა, რომელიც ხმაურით დაწყებულა, ბოროდით გაგრძელებულა და იმედგაცრუებით დამთავრებულა.

¹ Claudio Orrego, "Citizen Participation and the Strengthening of Accountability in Chile's Municipal Governments," გამოუქვეყნებელი ნაშრომი, April 1995, p. 5.

² ლათინური ფუძე *corruptere* ნიშნავს გაფუჭებას, პოლიტიკურ მექრთამეობას

³ Noonan, *Bribes*, გვ. 599-600, 701-2.

ტიპიური სურათი ასეთია. ყველაფერი იწყება სკანდალით. მაგალითად, ქრთამის აღებაში ადანაშაულებენ საკრებულოს რომელიმე წევრს ან კრიმინალებთან ფარულ გარიგებაში ამხელენ პოლიციის ოფიცრებს, იფლანგება საჯარო ფინანსები, ან მუნიციპალური პროექტების განხორციელებისას იკვრება მანკიერი წრე, რაც უარყოფითად მოქმედებს ფასებსა და კონკურენციაზე.

სკანდალს საზოგადოების აღშფოთება მოჰყვება. პრესა ბობოქრობს, პოლიტიკოსები ითხოვენ გადამწყვეტ ქმედებებს, იქმნება გამოძიებითი კომისია. ექვსი თვის შემდეგ კომისია შეიმუშავებს რეკომენდაციებს. რეკომენდაციები გვამცნობს, რომ უნდა გამკაცრდეს კონტროლი, გაიზარდოს დაფინანსება გამოძიებისა და კანონის აღსრულების უზრუნველყოფისათვის და შეიქმნას ქცევის ახალი კოდექსი. მაგრამ ამ ექვსი თვის განმავლობაში საკითხისადმი საზოგადოებრივი ინტერესი ნელდება, პრესისა და პოლიტიკოსების ყურადღება კი სხვა საკითხებზე გადაინაცვლებს. შესაბამისად, რეკომენდაციები აღარავის აინტერესებს. გულახდილად რომ ვთქვათ, ნაწილობრივ იმიტომაც, რომ ეს რეკომენდაციები ხშირად ძვირია და ნაკლებად ქმედითი.

ხანდახან, კონკრეტული კანონდარღვევისადმი გამძაფრებულ ყურადღებას, მოკლევადიან პერსპექტივაში, მართლაც მივყავართ კონკრეტულ უწყებაში მდგომარეობის გაუმჯობესებამდე. თუმცა, ეს ინტერესი რთულად ექვემდებარება ინსტიტუციონალიზაციას და ნაკლებად მდგრადია. შედეგად, რეფორმებს აქვთ ციკლური ხასიათი. კრიზისს მოყვება გაუმჯობესება, თუმცა, დროთა განმავლობაში, კორუფცია კვლავ იფეთქებს.¹

სოციოლოგმა ამიტაი ეტზიონმა ერთხელ აღნიშნა,² რომ კორუფციასთან ბრძოლას არ ჰყავს ლობისტები. სხვა შემთხვევაში, მაგალითად, როცა საქმე გვაქვს შაქართან ან ფეხსაცმელთან, პოლიტიკის ცვლილება კონკრეტულ ინტერესთა ჯგუფზე ახდენს ზეგავლენას, კორუფციით გამონვეული ზარალი კი უამრავ ადამიანს ეხება (ჩვეულებრივ, გადასახადების გადამხდელებს). რადგან კორუფციის აღმოფხვრით გამონვეული სარგებელიც, ასევე, ადამიანთა ძალიან ფართო ჯგუფზე ვრცელდება,

¹ აშშ პოლიციაში კორუფციის მსგავსი ციკლის აღწერა იხ. ნაშრომებში *Scandal and Reform* Lawrence Sherman, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1979), და Milton Mollen et al., *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (New York: City of New York, 1994). კორუფციის მდგრადობის თეორიული მოდელის აღწერა იხ. Jean Tirole, "Persistence of Corruption", IPR55, Working Paper Series (Washington, D.C.: Institute for Policy Reform, October 1992)

² Amitai Etzioni, "The Fight against Fraud and Abuse", *Journal of Policy Analysis and Management* 2, no. 4 (1982)

კოლექტიური ქმედების ლოგიკა და კანონები გვკარნახობს, რომ ეფექტური ინტერესთა ჯგუფის მობილიზება და მისი მდგრადობის უზრუნველყოფა იოლი საქმე არ უნდა იყოს.

ორგანიზაციის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“¹ (Transparency International) ჩამოყალიბება დამაიმედებელი ნიშანია იმისა, რომ ლოგიკური დასკვნა, რომელიც ზემოთ ჩამოვყალიბეთ, შეიძლება მცდარი აღმოჩნდეს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ 1993 წელს ბერლინში შეიქმნა და დღეისათვის 40 ქვეყანაში აქვს წარმომადგენლობა. ის იმედოვნებს, რომ კორუფციის კუთხით გააქეთებს იგივეს, რაც შეძლო ამნესტი ინტერნეშიონალმა ადამიანის უფლებების სფეროში. როგორც ქვემოთ ვნახავთ, ანტი-კორუფციული კამპანიების საკვანძო საკითხი საზოგადოებრივი ჩართულობის უზრუნველყოფაა.

ბევრი ინიციატივა იმის გამო გამოდგა წარუმატებელი, რომ ძირითადად იურიდიულ ხასიათს ატარებდა ან მხოლოდ მორალურ მოწოდებებს ეყრდნობოდა. ხანდახან, ანტი-კორუფციული კამპანიები უგულოდ კეთდება, რადგან „შვიდ გამამართლებელ არგუმენტს“ ეფუძნება. ეს არგუმენტები მეორე ჩანართშია მოცემული. ზოგჯერ, ანტი-კორუფციული ქმედება თავად იძენს კორუმპირებულ ხასიათს და მიზნად ისახავს ოპოზიციის დისკრედიტაციას ან ციხეში ამომწყვეტებას.

საბედნიეროდ, არსებობს სამაგალითო და წარმატებული კამპანიების მაგალითებიც. ისინი გვასწავლიან, რომ წარმატების ძირითადი საწინდარი კორუფციასთან ბრძოლის კარგი სტრატეგიის არსებობაა.

¹ იხ. Accountability and Transparency in International Economic Development: The Launching of Transparency International in Berlin, მაისი 1993. ed. Fredrick Galtung (Berlin: German Foundation for International Development and Transparency International, 1994).

ჩანართი 2. შვიდი მცდარი არგუმენტი უმოქმედობის გასამართლებლად

არგუმენტი 1. „*კორუფცია ყველგანაა. ის არსებობს იაპონიაში, ის არსებობს პოლანდიაში, ის არსებობს ა.შ.შ.-ში. ენდემურ მოვლენასთან ბრძოლას აზრი არ აქვს*“. მოდიტ გაკეთოთ ანალოგია ჯანმრთელობასთან. ავადმყოფობაც ყველგანაა, მაგრამ არავინ თვლის, რომ მის პრევენციას ან მკურნალობას აზრი არ აქვს. ავადმყოფობის მსგავსად, კორუფციის ფორმები და სიმწვავე განსხვავდება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, პრევენციული ზომები და მკურნალობა კი ყოველთვის როდია უშედეგო.

არგუმენტი 2. „*კორუფცია ყოველთვის არსებობდა. ცოდვის მსგავსად, ის ადამიანთა ბუნების განუყოფელი ნაწილია და მასთან ბრძოლა უშედეგოა*“. ამ შემთხვევაშიც მცდარია როგორც დაკვირვება, ასევე დასკვნაც. ცოდვა დასაბამიდან არსებობს, მაგრამ ეს არ ნიშნავს, რომ ყველა ერთნაირად სცოდავს. იგივე შეიძლება ითქვას კორუფციაზეც. ჩვენ შეგვიძლია შევზღუდოთ კორუფციის მასშტაბები იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ეს ტენდენცია წლების განმავლობაში არსებობს.

არგუმენტი 3. „*კორუფციის ცნება ბუნდოვანია და განპირობებულია კულტურული თავისებურებებით. ის ქმედებები, რომლებიც აღშფოთებას იწვევს ერთ კულტურაში, სულაც არ აღიქმება კორუფციად მეორე კულტურაში. კორუფციასთან ბრძოლა კულტურულ იმპერიალიზმს წაგავს*“. სიმართლე რომ ვთქვათ, ჯონ ტ. ნოონანის შრომა ცხადყოფს, რომ არცერთი კულტურა არ ურიგდება მექრთამეობას. ანთროპოლოგიური კვლევები ადასტურებს, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა მშვენივრად განასხვავებს ერთმანეთისაგან საჩუქარსა და ქრთამს და ამხელს მექრთამეობას. კორუფციის ფორმები, რომლებიც ამ წიგნშია განხილული, წინააღმდეგობაში მოდის მსოფლიოს ყველა ქვეყნის და ყველა ქალაქის კანონმდებლობასთან.

არგუმენტი 4. „*საზოგადოების განმენდა კორუფციისაგან მოითხოვს ძირეულ ცვლილებებს ღირებულებებსა და დამოკიდებულებებში, რაც მიიღწევა. . . (აქ უკვე მოკამათე თავად აყალიბებს მსჯელობას: ახსოვნიან საგანმანათლებლო პროგრამით, პროლეტარიატის რევოლუციით, ქრისტიანული ან მუსულმანური რელიგიის აღზევებით და ა.შ.). სხვა არაფერი გვიშველის*“. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ამგვარი მორალური მოწოდებები ხშირად არაფექტურია. ქალაქის მმართველობისათვის გაცილებით უკეთესია გააცნობიეროს ორი რამ: 1) ამგვარი მასშტაბის სოციალური ცვლილებების განხორციელება აღემატება მათ შესაძლებლობებს, მაგრამ 2) ამასობაში ბევრი რამ შეიძლება გაკეთდეს ე.წ. „ხერელების ამოსავსებად“, ნამახალისებელი და დამსჯელი მექანიზმების შემოსაღლებად, ანგარიშვალდებულებისა და კონკურენციის გასაზრდელად და თამაშის წესების გასაუმჯობესებლად.

არგუმენტი 5. „*ბევრ ქვეყანაში კორუფციას სულაც არ მოაქვს ზიანი. ის ასრულებს ზეთის ფუნქციას ეკონომიკის მანქანაში და წებოს ფუნქციას პოლიტიკური სისტემაში*“. დიახ, მართლაც არსებობს კორუმპირებული დამაბალანსებელი მექანიზმები, მაგრამ თეორიული მოდელები და ემპირიული კვლევები ადასტურებს, რომ ისინი მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება სხვა დამაბალანსებელ მექანიზმებს, რომლებიც ნაკლები კორუმპირებულობით ხასიათდება. მტკიცებიდან „კორუფციულ გადასახადებს გარკვეული ფუნქცია აქვთ სისტემაში“ სულაც არ გამომდინარეობს, რომ მათი არსებობა სასურველია.“

არგუმენტი 6. „*ვერაფერს გავანყობთ, თუ იერარქიული კიბის თავში კორუმპირებული ადამიანია, ან თუ კორუფცია სისტემურია*“. თუ ლიდერი „სუფთაა“, ხოლო თავად კორუფციას ეპიზოდურია და არ აქვს რუტინული ხასიათი, ანტი-კორუფციული ღონისძიებები უფრო ქმედითია. თუმცა, გამოცდილება ადასტურებს, რომ სისტემის გაუმჯობესება იწვევს კორუფციის შემცირებას ყველა დონეზე, მათ შორის მმართველ რგოლშიც. სისტემური კორუფციის მასშტაბები შეიძლება შემცირდეს.

არგუმენტი 7. „*არ ღირს ან საკითხზე ნერვიულობა. თავისუფალი ბაზრისა და მრავალპარტიული დემოკრატიის განვითარებასთან ერთად კორუფცია თანდათან გაქრება*“. დემოკრატია და თავისუფალი ბაზარი ზრდის კონკურენციასა და ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობს კორუფციის შემცირებას. თუმცა, გარდამავალი დემოკრატიის პირობებში, კორუფციის მასშტაბები შეიძლება გაიზარდოს. სტაბილური დემოკრატიის მქონე ქვეყნებშიც კი კორუფცია მუდმივ საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს მიერ მონოპოლიზირებული ზოგიერთი საზოგადოებრივი სიკეთისა და სერვისის უზრუნველყოფას (მაგალითად, მართლმსაჯულება).

თავი II

სტრატეგიის ფორმულირება

პრევენციული სტრატეგიის ნიშუმი

ჰონკონგის ანტიკორუფციული მიღწევები ამ წიგნის მთავარი არგუმენტის ილუსტრირებას ახდენს: კორუფციასთან ბრძოლა უნდა განვიხილოთ არა როგორც თვითმიზანი, არამედ როგორც ქალაქის ადმინისტრაციის რეფორმის საორიენტაციო პრინციპი. ჰონკონგში, პოლიციის დეპარტამენტში კორუფციის აღმოფხვრაზე მიმართულმა ინიციატივამ ხელი შეუწყო უფრო ფართო და საფუძვლიან რეფორმებს – მომსახურების სფეროს მოდერნიზაციასა და ადგილობრივ ხელისუფლებაში მოქალაქეთა ძალაუფლების გაზრდას.

ეს მაგალითი ჩვენს ყურადღებას ორ მნიშვნელოვან მომენტზე ამახვილებს. პირველი – უნდა ვებრძოლოთ კორუმპირებულ სისტემას და არა კორუმპირებულ ადამიანებს; მეორე – უნდა დაიმსხვრეს ცინიზმისა და დაუსჯელობის კულტურა.

1970-იანი წლების დასაწყისში, ჰონკონგის პოლიცია მჭიდროდ იყო დაკავშირებული ნარკოტიკებით მოვაჭრეებთან, სათამაშო და პროსტიტუციულ ბიზნეს წრეებთან. ისინი პოლიციას მფარველობისათვის ფულს უხდიდნენ. პოლიციის დეპარტამენტმა საკუთარი სინდიკატები შექმნა კორუფციის შედეგად მიღებული შემოსავლების სამართავად. მაგალითად, ქაულუნის დასავლეთ რაიონში, ერთი სინდიკატი, შუამავლების მეშვეობით, ნარკოტიკების გამსაღებლებისა და ნარკონრეებიდან ფულს

აგროვებდა და შუა რგოლის ჩინოვნიკებს აწვდიდა. ზედა რგოლის ჩინოვნიკებიც იღებდნენ კუთვნილ წილს, სანაცვლოდ კი არსებულ სიტუაციასა და მიმდინარე მოვლენებზე თვალს ხუჭავდნენ. სინდიკატში კორუფციის შედეგად მიღებული შემოსავლების განაწილებისა და მართვის „მწყობრი“ სისტემა ჩამოყალიბდა – საკუთარი ბუღალტერებით, რომლებიც თანხებს ექვს ბანკში ანაწილებდნენ და, ზოგჯერ უცხოეთშიც რიცხავდნენ. ქვედა რანგის პოლიციელები ჩართულნი იყვნენ საგზაო წესების დარღვევებისათვის ქრთამის ამოღების პროცესებში. პოლიციის თანამშრომლები, აგრეთვე, ფულს სძლავდნენ ჩაის სახლებსა და გარე მოვაჭრეებს. კორუფციამ ფესვი გაიდგა თანამშრომელთა ნახალისების შიდა სისტემაში და თავად პოლიციის ანტიკორუფციულ უწყებაშიც.

პოლიციის ახალმა ხელმძღვანელმა უწყების ფართომასშტაბიანი შემოწმება ჩაატარა და მსგავსი ინსტიტუციონალიზებული დარღვევების შოკისმომგვრელი ფაქტები გამოააშკარავა. ქვემოთ გთავაზობთ კომისიის დასკვნის საკმაოდ ვრცელ ამონარიდს, რომელშიც საუბარია საშიშ და ხშირად მოუხელთებელ ფენომენზე – სისტემურ კორუფციაზე.

ყველაზე ცუდ ფორმას წარმოადგენს ე.წ. „სინდიკატური“ კორუფცია; ფულის შეგროვებისა და განაწილების პროცესში ჩინოვნიკების უზარმაზარი ჯგუფია ჩართული... ხშირად, „შეგროვება“ უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ კორუფცია. ეს აშკარა გამომძაღველობაა, განგსტერების ტრიადების მხრიდან ძალის გამოყენების მუქარით.

პოლიციის ბევრმა ჩინოვნიკმა მრავალრიცხოვან სოციალურ დანაშაულთან ბრძოლაში რწმენა დაკარგა და, საბოლოოდ, შეუერთდა მათ რიგებს, ვინც ბრძოლას გარიგებას ამჯობინებს..

ყოველივე ეს იმაზე მიუთითებს, რომ კორუფცია, უმეტეს შემთხვევაში, „სინდიკატურია“. „სინდიკატის“ ორგანიზატორები აუცილებლად „აღკვეთენ“ კერძო შემთხვევებს – ის, ვინც დამოუკიდებლად მოქმედებს, „საერთო ორგანიზაციაში“ უნდა შემოვიდეს. ისინი კარგი ფსიქოლოგებიც არიან და სისტემაში შემოსულ ახალბედა პოლიციელებს, პირველ რიგში, „პატიოსნების ტესტს“ უტარებენ. შემოწმების ფორმები მრავალგვარია – მაგალითად, ახალ ჩინოვნიკს, მოულოდნელად, მაგიდაზე ფულის დასტა დახვდება და ა.შ. თუ ჩინოვნიკი არავის შეატყობინებს ამ ფაქტის შესახებ, ის მომავალშიც ჩუმად იქნება.

ჰონკონგში არსებობს ანდაზები:

1. „ჩაჯექით ავტობუსში“, ანუ – თუ კორუფცია თქვენთვის დასაშვებია, შემოგვიერთდით.

2. „ირბინეთ ავტობუსთან ერთად“, ანუ – თუ კორუფცია თქვენთვის მიუღებელია, ეს არაფერს ნიშნავს, მთავარია არ ჩაერიოთ.

3. „არასოდეს დადგეთ ავტობუსის წინ“, ანუ – თუ თქვენ ეცდებით, გაახმაუროთ კორუფციის ფაქტი, „ავტობუსი“ გადაგივლით, თქვენ დაშავდებით ან სულაც მოკვდებით, შესაძლოა თქვენი ბიზნესი გაკოტრდეს. ასეა თუ ისე, ვერ გადაგიჩრებით.

ადვილი წარმოსადგენია ახალბედა, გამოუცდელი პოლიციელების რეაქცია ამ გამონათქვამებზე – უნდა ჩავჯდე ამ „ავტობუსში“ ან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, პოლიციიდან წასვლა მომიწევს.¹

პოლიციაში არსებული კორუფცია ხელისუფლებაში უნდობლობის კლიმატს ქმნიდა. ამ პერიოდისათვის ჰონკონგში ჩამოყალიბდა ახალგაზრდა პროფესიონალების „ახალი კლასი“, რომელიც უფრო მონაწილეობით და დემოკრატიულ მმართველობას მოითხოვდა. მეტიც, კორუმპირებული პოლიცია ხელს უწყობდა კორუფციის გავრცელებას ხელისუფლების სხვა ორგანოებშიც. ზარალდებოდა ჰონგკონგის საერთაშორისო რეპუტაცია. ერთ-ერთმა კვლევამ დაადასტურა, რომ ბრიტანულ პრესაში ჰონგკონგის შესახებ გამოქვეყნებული ინფორმაციის 70% კორუფციის პრაქტიკას ეხებოდა.² საფრთხე ექმნებოდა ვაჭრობასა და საინვესტიციო გარემოს.

კორუფციის მასშტაბები იზრდებოდა და ეს ახალი ამბავი არ იყო. არც ის იყო სიახლე, რომ ეს ფაქტი ადამიანებში შეშფოთებას იწვევდა. განხორციელდა რამდენიმე ღონისძიება პოლიციაში არსებულ კორუფციასთან საბრძოლველად. ყველა ეს ღონისძიება აქცენტს სრულიად „ჩვეულებრივ, სტანდარტულ გადაწყვეტილებებზე“ აკეთებდა – კანონების გამკაცრება, პოლიციის ანტიკორუფციული სამსახურისათვის მეტი რესურსებისა და ძალაუფლების გადაცემა, სასამართლო დევნა. მაგალითად, პოლიციის თანამშრომლებს ჰქონდათ სახელმწიფო მოხელეთა საბანკო ანგარიშების შემოწმების უფლება. ეს უფლება ვრცელდებოდა ორ ძირითად შემთხვევაზე — თუ მიმდინარეობდა კორუფციის კონკრეტული ფაქტის გამოძიება, ან თუ კონკრეტული ჩინოვნიკის „ცხოვრების დონე“ და „ფინანსური მდგომარეობა“ სათანადო ეჭვებს აღძრავდა. შემდეგი ეტაპი იყო ჩინოვნიკების გათავისუფლება „დაუსაბუთებელი ქონების“ საფუძველზე. ჩინოვნიკებისათვის გამკაცრდა „მტიკცებულების ტვირთი“ – მათ უნდა დაესაბუთებინათ თავიანთი უდანაშაულობა.

¹ ამონარიდი ნაშრომიდან Second Report of the Commission of Enquiry under Sir Alistair Blair-Kerr (Hong Kong, 1973)

² Klitgaard, Controlling Corruption, გვ. 100

პოლიციის ანტიკორუფციულმა სამსახურმა ინფორმაციის შეგროვებისა და ხანგრძლივი გამოძიების წარმოებისათვის ახალი უფლებამოსილებები მიიღო, მას ჩინოვნიკების პირად ცხოვრებაში ჩარევაც კი შეეძლო.

მიუხედავად ამისა, კორუფცია მაინც არსებობდა. როდესაც კორუფცია სისტემურია, პრობლემის გადაჭრის ჩვეული მეთოდები აღარ მუშაობს. ხშირად, ახალი წესების შემოღებისა და კონტროლის გაძლიერების საპასუხოდ შეიძლება კონტრპროდუქტიული რეაქცია მივიღოთ. მსოფლიოს უმდიდრესი ქვეყნების ქალაქებშიც კი ხშირად სახეზეა მსგავსი უკუეფექტი, რაც ფრენკ ანჰარიკომ და ჯეიმს ბ. ჯეიკობსმა ნიუ-იორკთან მიმართებაში დაამტკიცეს.¹

საბედნიეროდ, ჰონკონგის ახალი მმართველი, მიურეი მაკლეჰოსი, არ ემხრობოდა სტანდარტულ მეთოდებს. მან ახალი, ენერგიული სტრატეგია განახორციელა — ჩამოაყალიბა კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია (ICAC), რომელიც უშუალოდ მასთან იყო ანგარიშვალდებული, ხოლო ანტიკორუფციული სამსახური გააუქმა. დამოუკიდებელი კომისია ფართო შესაძლებლობებს ფლობდა გამოძიებების ჩასატარებლად, თუმცა მან თავიდანვე განსაკუთრებული ყურადღება დაუთმო პროფილაქტიკურ ღონისძიებებსა და შესაბამის პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობას.

კომისია სამი განყოფილებისაგან შედგებოდა:

1. ოპერაციული დეპარტამენტი, რომელიც გამოძიებებზე იყო პასუხისმგებელი
2. კორუფციის პროფილაქტიკის დეპარტამენტი, რომელიც სხვადასხვა უწყებების კორუფციისადმი მიდრეკილებას აფასებდა და ეხმარებოდა ამ უწყებებს შესაბამისი ზომების გატარებაში.
3. საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, რომლის ამოცანას კორუფციასთან ბრძოლის პროცესში ჰონკონგის მოსახლეობის ჩართვა წარმოადგენდა.

კომისიის სტრატეგია კორუფციის კულტურის ნგრევის აუცილებლობას აღიარებდა. სხვა წარმატებული მაგალითებიც ადასტურებს, რომ, სისტემურ კორუფციასთან ბრძოლისას, მნიშვნელოვან ნაბიჯს ე.წ. „მსხვილი ფიგურის დაჭერა“ და დასჯა წარმოადგენს. ჰონკონგმა წარმატებულად მოითხოვა პოლიციის ყოფილი მთავარი ხელმძღვანელის გადმოცემა, რომელიც იმ დროისათვის ინგლისში იყო გაქცეული. მის ქონებას, რომელიც არაკანონიერი გზით იყო მოპოვებული, ყადაღა დაედო. ექსტრადიქცია

¹ Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1996

იმის სიგნალი იყო, რომ თამაშის წესები შეიცვალა და ანტი-კორუფციული სტრატეგია მხოლოდ ფურცელზე არ დარჩება.

კორუფციის პრევენციის განყოფილებაში 65 სპეციალისტი დაიქირავეს, მათ შორის ექსპერტები მენეჯმენტის, სისტემური ანალიზის, კომპიუტერების დარგში, ბუღალტრები, იურისტები, ინჟინერები და არქიტექტორები. კომისიის ერთ-ერთი თანამშრომლის სიტყვების თანახმად.

ეს განყოფილება პასუხისმგებელია ხელისუფლებასა და სახელმწიფო უწყებებში არსებული პრაქტიკისა და პროცედურების მუდმივ და მიუკერძოებელ მონიტორინგზე. ამას სისტემების, მეთოდების, მუშაობის ეფექტურობისა და პოლიტიკის საგულდაგულო შემოწმებით ვაკეთებთ. ჩვენი მიზანია, შეძლებისდაგვარად და გააზრებულად გავაუქმოთ ან გავამარტივოთ უსარგებლო კანონები, შევცვალოთ დამღლელი და არაეფექტური პროცედურები და პრაქტიკა, რომელთაც კორუფცია-სთან მივყავართ.

პრევენციის დეპარტამენტში ორი ქვეგანყოფილება შეიქმნა. „სახალხო“ განყოფილება სერვისის და პერსონალს კურიერებდა; „საკუთრების“ ქვე-განყოფილება — კონტრაქტების, შენობებისა და მიწის საკითხებს. კომისიას თავშეკავებული პოზიცია ეჭირა და „ნდობაზე დაფუძნებულ“ ურთიერთობებს ამყარებდა სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებთან. იმ შემთხვევაში, თუ ეს ორგანოები არ ისურვებდნენ, კომისიის დახმარებით, საკუთარი სიტუაციის ანალიზს ან არ განახორციელებდნენ ანალიზის შედეგად დადგენილ აუცილებელ ცვლილებებს, ისინი დაიმსახურებდნენ მმართველის რისხვას, ფაქტი გახმაურდებოდა პრესაში და მათ წინააღმდეგ გატარდებოდა მკაცრი დამსჯელი ღონისძიებები. თუმცა, ამ დამსჯელი მექანიზმების ამოქმედების აუცილებლობა არ შექმნილა. კორუფციის პრევენციის დეპარტამენტი და სახელმწიფო ორგანოები ერთობლივად და შეთანხმებულად მუშაობდნენ კორუფციის წინააღმდეგ. კომისიის 1975 წლის ანგარიშში პრევენციის დეპარტამენტს „სახელმწიფო ადმინისტრაციაში აბსოლუტურად ახალი იდეა“ ეწოდა და ასეთი სიამაყის საფუძველი ნათელია. მიღებულმა შედეგებმა მოლოდინს გადააჭარბა. ახლა, ხელისუფლება სრულიად ახალ ინსტრუმენტს ფლობდა საჯარო სერვისის სფეროს რეფორმირებისათვის.

კომისია, ამავე დროს, სტრატეგიულ პროექტს წარმოადგენდა სამოქალაქო მონაწილეობისა და მხარდაჭერის მობილიზაციის თვალსაზრისით. მუშაობა მიმდინარეობდა ორი ძირითადი მიმართულებით:

პირველი — კომისიის კურსის წარმართვისა და მონიტორინგისათვის ხუთი სამოქალაქო სამთვალყურეო კომიტეტი ჩამოყალიბდა. მათ

შემადგენლობაში იყვნენ ხელისუფლების კრიტიკოსები. კომიტეტები მუშაობდა როგორც კონკრეტულ საკითხებზე, ისე ზოგად სტრატეგი- აზე. მათ ფარგლებში, აგრეთვე, მოქმედებდა „საჩივრების კომისიები“. ჩვენი რწმენით, სამოქალაქო სამეთვალყურეო კომიტეტის ჩამოყალიბე- ბის იდეას დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა სახელმწიფო ორგანოების გამჭ- ვირვალობის უზრუნველყოფისათვის. განსაკუთრებით, ეს ეხება იმ ორ- განოებს, რომელთაც ისეთივე ფართო უფლებები ჰქონდათ მინიჭებული, როგორც თავად კომისიას.

მეორე მნიშვნელოვან, სტრატეგიულ ინოვაციას წარმოადგენდა კომისიის საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი (სუდ). სუდ- მა ჩამოაყალიბა კორუფციის შესახებ ინფორმაციის შეგროვების და გავრცელების ეფექტური მექანიზმები და აამოქმედა სპეციალური სა- განმანათლებლო ინიციატივა. მან შექმნა სასკოლო პროგრამები, კინო კომიქსები, სატელევიზიო დრამები, რადიო შოუ მსმენელის პირდაპირი ჩართვებით, გამოსცა სპეციალური ბროშურები, მოაწყო გამოფენები და განახორციელა საჯარო კამპანიები.

შედეგები გამოაგნებელი იყო. პოლიციაში აღმოიფხვრა სისტემური კორუფცია. მეტიც, კორუფციის დონემ მთელი ჰონგკონგის მასშტაბით დაიწია.

ჩანართი 3. ჰონკონგის სტრატეგიის საკვანძო პრინციპები

1. ყურადღება გამახვილდეს იმ ფაქტზე, რომ სისტემურ კორუფციასთან საბრძოლველად არ კმარა სტანდარტული სამართალდამცავი ღონისძიებები. დევნისა და გამოძიების დრაკონული წესებიც კი არ იწეობა ქმედითი, თუ კორუმპირებულია თავად გამოძიების მექანიზმი.
2. შეიქმნას ახალი, დამოუკიდებელი, საგულდაგულოდ შერჩეული ნიჭიერი პერსონალით დაკომპლექტებული, თამამი ლიდერთა და ძლიერი შიდა კონტროლის სისტემით აღჭურ- ვილი ანტიკორუფციული ორგანო. შეიქმნას ხუთი სამოქალაქო სამეთვალყურეო კომიტე- ტი ამ ორგანოს სტრატეგიული მიმართულების განსაზღვრისა და საქმიანობის მონიტორ- ინგისათვის. ორივე ეს ნაბიჯი ხელს შეუწყობს ნდობის ჩამოყალიბებას.
3. „მსხვილი ფიგურის“ დაჭერის გზით დაინგრეს ცინიზმის და შემგუებლობის კულტურა.
4. გაძლიერდეს პროფილაქტიკური ღონისძიებები — სახელმწიფო ფუნქციების სისტემა- ტური ანალიზი, მონოპოლიური ძალაუფლებისა და უფლებამოსილებების შეზღუდვა და ანგარიშგაღებულების გაზრდა. სახელმწიფო ორგანოებთან თანამშრომლობა და არა დაპირისპირება.
5. მოხდეს კორუფციასთან ბრძოლაში მოქალაქეთა მობილიზება, მათგან ინფორმაციის მიღების ახალი საშუალებების დანერგვით, კორუფციის დამანგრეველი შედეგების გაშუქებით და საგანმანათლებლო პროგრამების გატარებით.
6. სისტემური კორუფცია სისტემურ მიდგომასა და რადიკალურ ცვლილებებს მოითხოვს. კორუფციასთან ბრძოლა შეიძლება იქცეს ადგილობრივი ხელისუფლების ძირეული რე- ფორმის ბერკეტად.

კომისია სასამართლო წესით დევნიდა სახანძრო სამსახურის, საბინაო მშენებლობის დეპარტამენტის, იმიგრაციისა და დასაქმების, საზღვაო ფლოტის, ჯანდაცვისა და მედიცინის, ახალი ტერიტორიების ადმინისტრაციის, საფოსტო, სასაჯელსრულებითი, საზოგადოებრივი სამუშაოების, ტრანსპორტისა და საქალაქო სამსახურების ჩინოვნიკებს.

კომისია, ასევე, აწარმოებდა კერძო სექტორში კორუფციის დეტალურ შესწავლასა და გამოძიებას. იგი აქტიურად მუშაობდა მრავალი სახელმწიფო უწყების მენეჯერებსა და ხელმძღვანელებთან. 7 წლის განმავლობაში, კომისიამ სახელმწიფო ორგანოებში პოლიტიკისა და პრაქტიკის სხვადასხვა საკითხებზე 500-მდე კვლევა ჩაატარა. ზოგიერი კვლევითი პროექტი საფუძვლად დაედო ამომუმნურავ სამონიტორინგო ანგარიშს. ამ შვიდი წლის განმავლობაში კორუფციის პროფილაქტიკის თემას მიძღვნილ სემინარებს ათი ათასზე მეტი ჩინოვნიკი დაესწო.

კომისიის წარმატება ხაზს უსვამს ამ წიგნის საკვანძო თემას: კორუფციის პრევენცია ქალაქის ხელისუფლების რეფორმირების ამოსავალი წერტილია. ჰონკონგში, კომისიის ინიციატივებმა ხელი შეუწყო საქალაქო სამსახურების ეფექტიანობის ზრდას, ხოლო ხალხს სახელმწიფო მართვაში მონაწილეობის ახალი შესაძლებლობები შეექმნა.

ჩანართში 3 მოცემული ინფორმაცია აჯამებს ჰონკონგის წარმატებული ანტიკორუფციული სტრატეგიის საკვანძო იდეებს.¹

როგორ მოვახდინოთ სტრატეგიის ფორმულირება

სტრატეგიის არსებობის აუცილებლობაში ეჭვი არავის ეპარება, თუმცა, ანტიკორუფციული კამპანიები, ძირითადად, სწორედ სტრატეგიის ნაკლებობას განიცდიან. კორუფცია არ უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც მხოლოდ ნორმის დარღვევა ან უსინდისო ადამიანის ქმედება. წარმატებული რეფორმის არსი პოლიტიკისა და სისტემის შეცვლაა და არა ცალკეული დამნაშავეების დევნა, ახალი კანონებისა და ნორმების შემოღება და მორალური შეგონებები. იქ, სადაც დიდია მონოპოლია და მოხელეების

¹ ჰონკონგის პროგრესის შემდგომი მიმოხილვისათვის იხ. Melanie Manion, "Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong", ნაშრომი წარმოდგენილია აზიის კვლევათა ასოციაციის 48-ე ყოველწლიურ შეხვედრაზე, Honolulu, Hawaii, 11-14 აპრილი, 1996

ქმედების თავისუფლება, ხოლო ანგარიშვალდებულება მცირეა, კორუფციის რისკი იზრდება. როდესაც სახელმწიფო მოხელეები მწირ ჯამაგირს იღებენ, მათ არავინ წაახალისებს გამორჩეული მუშაობისათვის და როდესაც კორუმპირებული ქცევისათვის დამსჯელობითი ზომები იშვიათია, ან საკმაოდ რბილი, კორუფციის აყვავებას უნდა ველოდოთ. წარმატებული რეფორმები სწორედ ამ სისტემურ პრობლემებს ებრძვის.

თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, სტრატეგიებზე საუბარი აუცილებელი არც არის. მთავრობამ უბრალოდ კარგად უნდა აკეთოს ის, რაც ევალება. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ორგანოს ვიცე-პრეზიდენტისა და ამ წიგნის ავტორის მიმოწერაში ვკითხულობთ : „აფრიკის მთავრობის პრობლემა სტრატეგიის ჩამოყალიბება კი არ იყო, არამედ პასუხისმგებლობის საკითხი. ხელისუფლებას უნდა გაეკეთებინა ის, რასაც გვპირდებოდა, მაგრამ არ გააკეთა“.

ეს კომენტარი სიმართლის ელემენტს შეიცავს, რომელიც შეიძლება სხვა შემთხვევებზეც განვაზოგადოთ. კომპანია უფრო რენტაბელური იქნება, თუ ყოველი თანამშრომელი კარგად გააცნობიერებს და შეასრულებს საკუთარ ვალდებულებებს. ყოველი ჩვენთაგანი უკეთესი ადამიანი იქნება, თუ საკუთარი პრინციპების ერთგული დარჩება და ამ პრინციპების შესაბამისად იმოქმედებს.

თუმცა, მეორეს მხრივ, ვიცე-პრეზიდენტის რეაქცია რამდენიმე მნიშვნელოვან კითხვასაც წამოჭრის. რატომარ ვცდილობთ, ვიყოთ იმაზე უკეთესნი, ვიდრე ვართ? არსებობს თუ არა პრაქტიკული მეთოდები, რომლებიც დაგვეხმარებოდა ამ მოტივაციის შექმნაში? წიგნებში მოცემულია უამრავი რჩევა ამ მიმართულებით. რაც შეეხება კამპანიებს, არსებობს სპეციალური ლიტერატურა მენეჯერებისათვის თანამშრომლების მოტივირებისა და მათი პასუხისმგებლობის გაზრდის საკითხებზე. თუმცა, ის ფაქტი, რომ ამ თემაზე ამდენი წიგნია შექმნილი, კიდევ ერთხელ ცხადყოფს ერთმნიშვნელოვანი პასუხის არარსებობას.

ახლა კი, რაც შეეხება ანტი-კორუფციულ კამპანიებს. ერთჯერადი მოწოდებით „არ გასცეთ და არ აიღოთ ქრთამი“ ყველას დარწმუნება რომ შეგვეძლოს, მექრთამეობა აღარ იარსებებდა. თუმცა, რეალობა სხვაგვარია. მონიტორინგი და დასჯა ძვირი პროცესებია. შესაბამისად, მათ განსახორციელებლად ფულიც დაგჭირდებათ და ენერგიაც. კორუფციის დონე შეძლებისდაგვარად რომ შევამციროთ, საჭიროა შევექმნათ შესაბამისი გარემო, სტიმულები და საინფორმაციო სტრუქტურები. იმისათვის, რომ სტრატეგია ოპტიმალური იყოს და არა ზარალის მომტანი, დეტალურად უნდა შევისწავლოთ კორუფციის სხვადასხვა ფორმის არსებობით გამოწვეული ზარალი და, ზოგჯერ, სოციალური სარგებელიც. მნიშვნელო-

ვანია, შევაფასოთ სხვადასხვა ანტიკორუფციული ღონისძიებების ღირებულება და მოსალოდნელი ეფექტი. აგრეთვე, უნდა არსებობდეს კონკრეტული სამოქმედო გეგმა მოსალოდნელი ხარჯების გათვალისწინებით.

რა არის ანტიკორუფციული სტრატეგია? დასაწყისისათვის კიდევ ერთხელ შეგახსენებთ, რომ სტრატეგია ფოკუსირებას ახდენს კორუმპირებულ სისტემებზე და არა ცალკეულ კორუმპირებულ ადამიანებზე. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, იმის ნაცვლად, რომ ვიფიქროთ კორუფციის ცალკეულ ფაქტებზე, ანუ ინდივიდის მიერ კანონების დარღვევასა და ნდობის ბოროტად გამოყენებაზე (რაც ნამდვილად ასეა), ჩვენი ყურადღება უნდა გავამახვილოთ სისტემებზე, რომლებიც მეტად ან ნაკლებად ხელს უწყობენ არაკანონიერ ქმედებებს.

კორუფცია არსებობს სახელმწიფო, კერძო თუ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში, თუმცა მისი მასშტაბები მცირდება დეცენტრალიზებული ძალაუფლების, დამაბალანსებელი მექანიზმების, გამჭვირვალობის, მართლმსაჯულების ხარისხიანი სისტემის, მკაფიოდ განსაზღვრული როლების, პასუხისმგებლობების, ნორმებისა და შეზღუდვების არსებობის პირობებში. კორუფცია ნაკლებად იკიდებს ფეხს იქ, სადაც არსებობს დემოკრატიული კულტურა, კონკურენცია და კონტროლის მკაფიო სისტემა, სადაც ადამიანებს (თანამშრომლებს, კლიენტებს, მაკონტროლებლებს) აქვთ ინფორმაციის მიღებისა და საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილების შესაძლებლობა. კორუფცია მარტივად ვრცელდება რთული რეგულაციების პირობებში, სადაც მოქმედების თავისუფლება სათანადოდ არ არის შეზღუდული.

მხედველობაში უნდა მივიღოთ, რომ ამ იდეათა უმეტესობა მართებულია როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო სექტორისათვის. იგივე შეიძლება ითქვას ამ ფორმულაზეც:

$$კ = მ + თ - ა$$

კორუფცია (კ) უდრის ძალაუფლების მონოპოლიას (მ) დამატებული ჩინოვნიკების მოქმედებების თავისუფლება (თ) გამოკლებული ანგარიშვალდებულება (ა).¹ თუ ერთი ადამიანი ფლობს მონოპოლურ ძალაუფლებას პროდუქტსა და მომსახურებაზე, საკითხების გადაჭრისა და გადაწყვეტილების მიღების კუთხით მინიჭებული აქვს მოქმედების სრული

¹ ფორმულა მეტაფორულია და მხოლოდ მიმატებასა და გამოკლებას არ გულისხმობს. კორუფცია ბევრი კომპონენტის მათემატიკური ფუნქციაა, მონოპოლიისა და მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების ხარისხის თვალსაზრისით დადებითი წარმოებული, ხოლო ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით კი — უარყოფითი. თითოეული ეს ცვლადი, თავის მხრივ, კომპლექსურია და მოყვანილი მათემატიკური მეტაფორა, შესაბამისად, მხოლოდ ევრისტიკულ ხასიათს ატარებს.

თავისუფლება და, ამასთან, არავინ იცის ვის და რა რაოდენობით აწვდის იგი პროდუქტს ან როგორ იღებს გადანაცვეტილებებს, კორუფციის ალბათობა ძალიან მაღალია. არ აქვს მნიშვნელობა, კერძო სექტორზე ვსაუბრობთ თუ სახელმწიფოზე, ღარიბ ქვეყანაზე თუ მდიდარზე, ბეირუთზე თუ ბერლინზე.

შესაბამისად, ანტიკორუფციული სტრატეგია არ უნდა შემოიფარგლოს ეთიკის ახალი კოდექსის შემუშავებით. ამის ნაცვლად, სტრატეგიაში ცივი გონებით უნდა იყოს გააზრებული მონოპოლური ძალაუფლებისა და მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვის და ანგარიშვალდებულების გაზრდის ღონისძიებები და, ამავე დროს, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ყველა პირდაპირი და ირიბი ხარჯი, რომელიც ამ ღონისძიებათა განხორციელებას უკავშირდება.

არსებობს კიდევ ერთი საკვანძო იდეა, რომელსაც უნდა დაეყრდნოს ანტიკორუფციული სტრატეგია: კორუფცია არის დანაშაული, რომელიც ეფუძნება გათვლებს და არა ემოციებს. ადამიანები მიმართავენ კორუფციას, როდესაც რისკი დაბალია, დასჯა — მსუბუქი, ხოლო სტიმულები — მაღალი. ეს მოსაზრება, ნაწილობრივ, იმეორებს ზემოთ მოტანილი ფორმულის არსს (სტიმულები მით მეტია, რაც უფრო ფართოა მონოპოლური ძალაუფლება), თუმცა, მას დამატებითი შინაარსითაც ავსებს — სტიმულებს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავთ კორუმპირებული და პოტენციურად კორუმპირებული ჩინოვნიკებისა და მოქალაქეების გათვლებში. შეცვალეთ ინფორმაცია და სტიმულები და თქვენ შეცვლით კორუფციას.

არ არის სავალდებულო, ერთდროულად მივიტანოთ იერიში კორუფციის ყველა ფორმაზე. ჩვენ უნდა მოვახდინოთ კორუფციის სხვადასხვა ტიპების დიფერენციაცია და ვაღიაროთ, თუნდაც გულში, რომ ისინი თანაბრად საშიში და მავნე არ არის. მაგალითად, პოლიციის სისტემური კორუფცია უფრო დამანგრეველია, ვიდრე მართვის მონობების გაცემის დეპარტამენტში არსებული კორუფცია. ზოგადად, ნებისმიერი სახის ინსპექტორი უფრო „სუფთა“ უნდა იყოს, ვიდრე საჯარო სერვისის მიმწოდებელი. სტრატეგიის შემუშავება გულისხმობს მკაფიო იდეის ფორმულირებას, მიზნის და მისი განხორციელებისათვის საჭირო რესურსებისა და გზების განსაზღვრას ხანმოკლე, შუალედურ და გრძელვადიან პერსპექტივაში. იმისათვის, რომ სტრატეგია დამაჯერებელი იყოს, ანტიკორუფციულ კამპანიას სწრაფი წარმატება სჭირდება. თუმცა, ამავე დროს, საჭიროა ხუთწლიანი გეგმაც, რომელიც რეალისტურ, ფაზებად დათიშულ ამოცანებს მოიცავს.

სასურველია, ერთმანეთისაგან გავმიჯნოთ *ეკონომიკური* და *განხორციელებასთან დაკავშირებული* საკითხები. როგორც ქვემოთ ვნახავთ,

ეკონომიკური ანალიზი მრავალ კითხვაზე პასუხის მოძებნაში გვახმარება. მაგალითად:

1. როგორია სხვადასხვა ფორმის არაკანონიერი ქცევით გამოწვეული ზარალი (და შესაძლო სარგებელი)?
2. რა სახის პრევენციული ზომები უნდა გავატაროთ კორუფციის შესამცირებლად თითოეულ სფეროში?
3. რა სარგებელი შეიძლება მოჰყვეს კორუფციის შემცირებას ან, შესაძლოა, პრევენციული ზომების ეფექტურობის დახვეწას? რა ხარჯებს უკავშირდება ამ ზომების გატარება?
4. რა ურთიერთკავშირია სხვადასხვა ანტიკორუფციულ ზომებს შორის (როგორც პოზიტიური, ასევე ნეგატიური თვალსაზრისით)?
5. რა თანმიმდევრობით და რა დონეებზე უნდა განხორციელდეს ანტიკორუფციული ღონისძიებები?

ამ საკვანძო კითხვებს მოსდევს ე.წ. განხორციელების საკითხები: მაგალითად, როგორ შეიძლება თანამოაზრეთა მოპოვება და პოტენციური მონინალმდებელების ნეიტრალიზება? როგორ იმოქმედებს ანტი-კორუფციული ზომები სახელმწიფო პოლიტიკის მიმდინარე და სამომავლო კურსზე? როგორ შეიძლება გავზარდოთ რეფორმაში ჩართული პირებისა და უწყებების მოტივაცია? როგორ შევცვალოთ სტიმულები სტრატეგიის განხორციელებაში ჩართულ პირთა მუშაობის ხარისხის გასაუმჯობესებლად?

ეკონომიკური და განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები ნაწილობრივ თანხვედრაშია. კორუფციასთან ბრძოლა არ უნდა განვიხილოთ, როგორც თვითმიზანი. მოკლევადიან პერსპექტივაში, ანტი-კორუფციული კამპანიის გატარების ხარჯი შეიძლება აღემატებოდეს კორუფციის შემცირებით მიღებულ უშუალო სარგებელს. თუმცა, სტრატეგიული თვალსაზრისით, სწორად განხორციელებული ანტი-კორუფციული სტრატეგია შესაძლოა იქცეს ფინანსური აღორძინების, მომსახურების სფეროს რეფორმირებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ეფექტურ ბერკეტად. თანამდებობრივი დანაშაულების შემცირების მიღმა ადგილობრივი ხელისუფლების განახლების პერსპექტივა იკვეთება.

თავი III

კორუფცია, როგორც სისხმა

ეკონომიკური მიდგომა

როგორ უნდა შევიმუშავოთ კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგია კონკრეტული პირობების გათვალისწინებით? ამ წიგნში რამდენიმე საფეხურს გამოვყოფთ:

1. კორუმპირებული სისტემების ანალიზი და მათ არსში გარკვევა (თავი III);
2. კონკრეტულ კონტექსტში სპეციფიური კორუმპირებული სისტემების ფუნქციონირების თავისებურებების ანალიზი (თავი IV);
3. პოლიტიკური და ბიუროკრატიული წინააღმდეგობის დაძლევა და მხარდაჭერის მოპოვება (თავები IV და V);
4. ეტაპობრივი სამოქმედო გეგმის შემუშავება კორუფციული სისტემების გასაჯანსაღებლად, ცინიზმის კედლის გასარღვევად, პოლიტიკური მომენტის შესაქმნელად და ქალაქის მმართველობის გარდასაქმნელად (თავი V).

ეს თავი კორუფციას ეკონომიკის კუთხით განიხილავს. კორუფცია არის დანაშაული, რომელიც ეკონომიკურ გათვლებს ეყრდნობა. თუ დანაშაულის გამჟღავნების ალბათობა დაბალია, სასჯელი – რბილი, სარგებელი კი დიდი (მოხელისათვის დანესებულ ოფიციალურ წამახალისებელ მექანიზმებთან შედარებით), დიდია კორუფციის ალბათობაც. საბედნიეროდ, ეკონომიკური ანალიზი საშუალებას გვაძლევს ორგანიზაციაში

გამოვავლინოთ ის რგოლები, სადაც მაღალია კორუფციის ჩამოყალიბების ალბათობა. როგორც წინა თავში აღვნიშნეთ, ევრისტიკული ფორმულის თანახმად, კორუფცია უდრის მონოპოლიას პლიუს მოხელეთა მოქმედების თავისუფლება მინუს ანგარიშვალდებულება.

როდესაც კორუფციის პრევენციაზე ვსაუბრობთ, აუცილებლად უნდა ვიფიქროთ წამახალისებელი და დამსჯელი მექანიზმების სრულყოფაზე, დანაშაულის გამჟღავნების ალბათობის გაზრდაზე, მუშაობის ხარისხისა და გასამრჯელოს ოდენობის შესაბამისობაზე. აუცილებელია მონოპოლიის შემცირება, მოხელეთა უფლებამოსილებების მკაფიოდ გამიჯვნა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა.

ამ თავში განვიხილავთ ზემოთ ჩამოთვლილ პრინციპებს და შემოგთავაზებთ პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩოს. ჩვენი მსჯელობა უბრალო თეორიულ აბსტრაქციად რომ არ მოგეჩვენოთ, თავდაპირველად გაგაცნობთ მაკლინ-აბაროას ნაამბობს იმის შესახებ, თუ როგორ გამოიყენა მან თეორიული ცოდნა ლა პაზის მუნიციპალური ადმინისტრაციის რეფორმირების პროცესში.

თითქმის ყველა პრობლემა, რომელიც აღმოვაჩინე სერვისის უზრუნველყოფასთან, შემოსავლების აღრიცხვასთან თუ სამუშაოს დროულად დასრულებასთან დაკავშირებით, გამონეული იყო კორუფციით და არა ცუდი მენეჯმენტით.

რაც უფრო მეტს ვსწავლობდი მუნიციპალიტეტის მუშაობის სპეციფიკას, მით უფრო მეტად ვრწმუნდებოდი ჩემი ვარაუდის სისწორეში. მაშინ გადავწყვიტე კორუფციის ფორმულის $კ=მ+უ-ა$ გამოყენება ქალაქის მმართველობის შესაცვლელად (ესპანურ ენაში არ არის სიტყვა „ანგარიშვალდებულება“, ამიტომ ვიყენებთ სიტყვას „გამჭვირვალობა“ და ფორმულას შემდეგი სახე აქვს $კ=მ+თ-გ$).

მაღე დავრწმუნდი, რომ კონკურენცია, ბიუროკრატიული თავისუფლების შეზღუდვა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა მნიშვნელოვნად დამეხმარა ინსტიტუციური პრობლემების მოგვარებაში. ლა პაზში, ისევე როგორც, სავარაუდოდ, სხვა მუნიციპალიტეტებში, საზოგადოებრივი ინსტიტუტები წლების განმავლობაში ენეოდნენ არაკეთილსინდისიერ პრაქტიკას, რომელიც დროთა განმავლობაში სისტემურ, ფესვგამდგარ კორუფციად ჩამოყალიბდა. ამ პრობლემას დარვინის თეორიის ქრილში თუ განვიხილავთ, დაავადებულმა ინსტიტუტებმა ევოლუცია განიცადეს და ჩამოყალიბდნენ რთულ, ჩახლართულ კორუმპირებულ მანქანებად, გარკვეული ფორმით, ზომით, მოქმედების დადგენილი და აღიარებული წესებით და ყველა სხვა ატრიბუტით კორუმპირებულ გარემოში წარმატებით საარსებოდ.

ბევრი მაგალითის მოყვანა შემოიძლია, მაგრამ ამჯერად მხოლოდ ერთს გაგაცნობთ.

მშენებლობის ნებართვები ლა პაზში კორუფციისა და ფრუსტრაციის წყარო იყო. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ქალაქში დაგეგმილი ყველა სამშენებლო პროექტი მუნიციპალიტეტის ურბანული განვითარების დეპარტამენტს უნდა დაემტკიცებინა. უფრო მეტიც, ნებისმიერი ცვლილება არსებულ კონსტრუქციაში, მაგალითად, კარის გამოცვლა შენობის გარეთ ან **შიგნით**, აგრეთვე, საჭიროებდა ნებართვას. ძნელი მისახვედრი არ არის, რომ ამგვარი ნებართვის მოლოდინში წლები გადიოდა, თუ, რა თქმა უნდა, ქრთამს არ გადაიხდიდით.

მე გამოვიყენე ფორმულა. თავდაპირველად გადავხედეთ ნებართვის საჭიროების საკითხს ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში და ნებართვების გაცემის ზოგად პროცედურას. წესები და ნორმატივები ბევრ შემთხვევაში შეიცვალა. იქ, სადაც ისინი უცვლელი დარჩა, გამარტივდა და საჯაროდ გამოქვეყნდა შესაბამისი პროცედურა. მოქალაქეები აღარ ელოდნენ სირთულეებს იქ, სადაც ისინი რეალურად არ უნდა შექმნილიყო.

ჩვენ, აგრეთვე, შევეცადეთ დაგვერღვია მონოპოლია ნებართვების გაცემის საკითხში, რაც, თავისმხრივ, დამეხმარა სტრუქტურული პრობლემის გადაჭრაში. ანტი-კორუფციულმა ფორმულამ „ნამლად“ ივარგა იმ შემთხვევებშიც, სადაც რეალურად საქმე არ გვექონდა კორუფციასთან. კერძოდ, ის დაგვეხმარა მუნიციპალური რესურსების ხარჯვის ეფექტიანობის გაზრდაში და კონკრეტული დაგვიანებების აღმოფხვრაში.

ბოლივიაში არის პროფესიები, სადაც მონოდება აღემატება მოთხოვნას. ერთ-ერთი ამგვარი პროფესიაა არქიტექტორი. გადავწყვიტე, გამეკეთებინა სპეციალური შეთავაზება არქიტექტორების პროფესიული ასოციაციისთვის — ასოციაციის წევრებს შეექმნათ შესაძლებლობა, მიეღოთ სერტიფიკატი (სპეციალური პროცედურის გავლით) და ქალაქის სახელით, ქალაქის მიერ დადგენილი ნორმებისა და კანონების დაცვით, თავად გაეცათ სამშენებლო ნებართვები. ჩემი გეგმის მიხედვით, ნებართვის გაცემის ფასს ბაზარი დაადგენდა. არქიტექტორებს, თავის მხრივ, მოუწევდათ სპეციალური გამოცდის ჩაბარება ქალაქში მოქმედი კანონებისა და ნორმების ცოდნის წარმოსაჩენად. მათ, აგრეთვე, უნდა ეტვირთათ ოფიციალური ვალდებულება — სამუშაო მოთხოვნების არაკეთილსინდისიერად შესრულების შემთხვევაში, მათ დადგენილი შტრაფის გადახდა მოუწევდათ. არქიტექტორთა ასოციაცია განახორციელებდა ნებართვების გაცემის პროცესის მონიტორინგს და საჭიროების შემთხვევაში, დაანესებდა სანქციებს.

ეს ნაბიჯი 1996 წლამდე ვერ განვახორციელებდით, ანუ მანამ, სანამ მეორედ არ ამირჩიეს. ნებართვების გაცემის საქმეში ასამდე კერძო არქიტექტორი ჩაერთო, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა ნებართვების გაცემისათვის საჭირო დრო. სერტიფიცირებული არქიტექტორები უბრალოდ ავსებდნენ შესაბამის ფორმას ყველა საჭირო ინფორმაციით და გასცემდნენ ხელმოწერილ, დალუქულ და დანომრილ ნებართვებს.

შემდეგ ურბანული განვითარების დეპარტამენტის რამდენიმე თანამშრომელი (კარგი ანაზღაურებით) შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით ამოკრეფდა ნებართვებს და ძირფესვიანად შეისწავლიდა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევას. დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში, ქალაქის მმართველობას, ისევე როგორც არქიტექტორთა ასოციაციას, შესაბამისი რეაგირება უნდა მოეხდინა. ამას გარდა, არქიტექტორთა ასოციაციას შეეძლო საკუთარი წევრების უფლებების დაცვა მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა მხრიდან უსაფუძვლო ბრალდებების წაყენებისა და თანხის გამოძალვის შემთხვევაში.

ასე აღმოიფხვრა კიდევ ერთი ნოყიერი ნიადაგი კორუფციისათვის, სადაც მონოპოლია და დავიანებები ფასის ზრდას იწვევდა.

ეს არის ნათელი მაგალითი იმისა, თუ როგორ მუშაობს ზოგადი პრინციპი კონკრეტულ სიტუაციაში. ჩემი მერობის პერიოდში ფორმულა **კ=მ+თ-ა** ერთ-ერთ ძირითად სახელმძღვანელო პრინციპად დავისახე.

კორუფცია — გათვალაზი დამყარებული დანაშაული

ფორმულა, რომელსაც ახსენებდა მაკლინ-აბაროა, ეფუძნება ეკონომიკურ დაკვირვებას. მართალია, რომ სხვადასხვა ადამიანები სხვადასხვაგვარად რეაგირებენ კორუფციის ცდუნებებზე. დიდი ცდუნების მიუხედავად, ბევრი საჯარო თუ კერძო მოხელე თავს იკავებს კორუფციისაგან, მაგრამ ყოველთვის უნდა გვახსოვდეს, რომ, ზოგადად, როცა იზრდება ცდუნება, იზრდება კორუფციაც.

რა იწვევს ცდუნებას? ნიკარაგუელი ბუღალტერი ფრანცისკო რამირეს ტორესი ვრცლად მიმოიხილავს ისეთ ფაქტორებს, როგორებიცაა ოჯახი, სკოლა, საქმისადმი დამოკიდებულება, კერძო ან საჯარო სამსახური, ეროვნული თავისებურებები და საერთაშორისო სიტუაცია.

ინდივიდუალურ დონეზე კორუფციის მიზეზებად იგი ასახელებს ალკოჰოლის მოხმარებას, ოჯახსგარე ინტრიგებს, დანაკარგის ან დამარცხების განცდას, აზარტულ თამაშებს, „ამაოების გრძნობასთან დაკავშირებულ მიზეზებს“, ადმინისტრაციულ არაორგანიზებულობას, „გამდიდრების მანიას“ და კიდევ რვა სხვა მიზეზს.¹ მოდით, გავამარტივოთ რამირეს ტორესის მიერ აღწერილი რთული რეალობა.

პირველ რიგში მოხელე მაშინ ემორჩილება კორუფციაში ჩართვის ცდუნებას, როცა სავარაუდო სარგებელი აღემატება დანაშაულის გამჟღავნების შემთხვევაში მოსალოდნელ ზარალს (სხვაობა გამრავლებული დანაშაულის გამჟღავნების ალბათობაზე). ზარალში იგულისხმება სასჯელის სიმკაცრე, ისევე როგორც ხელფასი და სხვა წამახლისებელი მექანიზმები, რომლებსაც მოხელე უნდა შეელოს სამსახურის დაკარგვის შემთხვევაში.

რაზეა დამოკიდებული კორუფციით მოპოვებული სარგებლის სიდიდე? ესაა განტოლება, რომლის შემადგენელი კომპონენტებია კონკრეტული მოხელის მონოპოლიის ხარისხი კონკრეტულ სერვისზე, თავისუფლების ხარისხი გადაწყვეტილებების მიღებისას (ვის რამდენი უნდა გადაუხადოს) და მისი ანგარიშვალდებულების ხარისხი.

როგორ შეიძლება ვაკონტროლოთ კორუფცია? უნდა შევამციროთ მონოპოლია, შევზღუდოთ მოხელეთა მოქმედების თავისუფლება გარკვეულ საკითხებში და გავზარდოთ ანგარიშვალდებულება.

რასაკვირველია, კორუფციის შემცირება თვითმიზანი არ არის. შესაძლოა, კორუფციასთან ბრძოლაში იმდენი ფული დაგვეხარჯოს ან იმდენად გავზარდოთ ბიუროკრატიული აპარატი, რომ დანახარჯი გადაფარავს კორუფციის შემცირებით მიღებულ სარგებელს.

აქვე ერთ ეკონომიკურ მეტაფორასაც შემოგთავაზებთ. წარმოიდგინეთ, რომ თქვენ ხართ უფროსი, ჩვენ კი – თქვენი აგენტები. უფროსი შეიძლება იყოს ქალაქის მერი, დეპარტამენტის ხელმძღვანელი ან კონკრეტული პროგრამის მენეჯერი. წარმოვიდგინოთ, რომ თქვენ არ ხართ კორუმპირებული და თქვენი ინტერესები ემთხვევა საზოგადოებრივ ინტერესებს. მაგრამ ჩვენ, ანუ თქვენს აგენტებს, გვაქვს მიდრეკილება კორუფციისაკენ. თქვენ გსურთ, რომ აგენტებმა კეთილსინდისიერად და პროდუქტულად იმუშაონ. შესაბამისად, თქვენ ცდილობთ, შეასუსტოთ ჩვენი სააგენტოს მონოპოლიური ძალაუფლება, გავზარდოთ ჩვენი ანგარიშვალდებულება, დაასუსტოთ და, ზოგიერთ შემთხვევაში, შეზღუ-

¹ Francisco Ramírez Torres, Los Delitos Económicos en los Negocios (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), გვ. 22-26, 40-50.

დოთ ჩვენი თავისუფლება სერვისის ფასისა და კლიენტების განსაზღვრის საკითხში. თქვენ აგრეთვე ცდილობთ, დახვეწოთ წამახალისებელი და დამსჯელი მექანიზმები.

მაგრამ თქვენ მიერ დაგეგმილი თითოეული ღონისძიების გატარების აუცილებლობა რამდენიმე თვალსაზრისით უნდა შეაფასოთ. ეს ღონისძიებები შეიძლება, უბრალოდ, ძვირი დაგიჯდეთ, მათ შეიძლება გააჩნდეს ალტერნატიული ღირებულება, მათ შეიძლება მოჰყვეს გვერდითი ეფექტები. შესაბამისად, თქვენი ეკონომიკური პრობლემა ბევრად უფრო რთულია, ვიდრე უბრალოდ „კორუფციასთან ბრძოლა“. იდეალურ შემთხვევაში თქვენ შეძლებთ ხარჯისა და მოგების დაბალანსებას, მაგრამ ამისათვის დეტალური გაანგარიშებების გაკეთება მოგიწევთ.

პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო

პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო (ჩანართი 4) ზემოთ ჩამოყალიბებულ მსჯელობას ეფუძნება. იგი არ წარმოადგენს რეცეპტს, არამედ უბრალოდ ხელს უწყობს შემოქმედებით და ანალიტიკურ აზროვნებას კორუფციის პრობლემასთან მიმართებაში.

ამ ჩარჩოს მიხედვით უფროსს შეუძლია შეარჩიოს აგენტები, შეცვალოს ნახალისების სქემები, შეაგროვოს ინფორმაცია კორუფციის შემთხვევების აღმოჩენისა და აღმოფხვრისათვის, შეცვალოს ურთიერთობები აგენტებსა და კლიენტებს შორის, დაანესოს დასჯის ალტერნატიული ფორმები. მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში ბიზნეს ორგანიზაციების, მართვის რგოლისა თუ ფართო საზოგადოების წარმომადგენლებმა წარმატებით გამოიყენეს ეს ჩარჩო კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიის დასაგეგმად.

ჩანართი 4. კორუფციის პრევენცია: პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო

A. შეარჩიეთ აგენტები

1. გამოააშკარავეთ არაკეთილსინდისიერი გარემოცვა (გამოიყენეთ ძველი ჩანაწერები, ტესტები, მაპროგნოზირებელი პარამეტრები — პრედიქტორები);
2. დაამკვიდრეთ კადრების აყვანის დამსახურებაზე დაფუძნებული მექანიზმი, არ დაუშვათ ნეპოტიზმი;
3. მიმართეთ გარე არხებს იმისათვის რომ დარწმუნდეთ თქვენი გარემოცვის კეთილსინდისიერებაში (გამოიყენეთ ქსელები სანდო აგენტების აღმოსაჩენად და გასაკონტროლებლად);

B. დააწესეთ დამსჯელი და ნაზახალისებელი მექანიზმები აგენტებისათვის

1. შეცვალეთ ნაზახალისების სქემები
 - გაზარდეთ ხელფასები, რათა შეამციროთ კორუფციული შემოსავლის საჭიროება;
 - ნაზახალისეთ სპეციფიური ქმედებები ან კონკრეტული აგენტები, რომლებიც, ხელს უწყობენ კორუფციის შემცირებას;
 - გააუმჯობესეთ კარიერული ზრდის სქემა – დანიშნაულება უნდა იყოს დამოკიდებული დამსახურებაზე;
 - გამოიყენეთ პირობითი კონტრაქტები კონკრეტული წარმატებული ქმედების ნაზახალისებლად (მაგალითად, პირობითი პენსია ან პირობითი პრემია);
 - დაუკავშირეთ არაფულადი ნაზახალისება მუშაობის პროცესს (ტრენინგი, დანიშნაულება, საჯაროდ შექება, მოგზაურობა);
2. დააწესეთ სასჯელი კორუმპირებული ქცევისათვის
 - გაამკაცრეთ ფორმალური სასჯელი;
 - გაზარდეთ უფროსის უფლებამოსილება დასჯის საკითხში;
 - შეაფასეთ დასჯის თითოეული ფორმა შესაბამისი ეფექტის თვალსაზრისით;
 - გამოიყენეთ დასჯის მრავალნაირი ფორმა (ტრენინგი, საჯაროდ გაკიცხვა, შავ სიაში შეტანა, დაქვეითება, პრივილეგიებისა და შეღავათების გაუქმება).

C. მოიპოვეთ ინფორმაცია პროცესებისა და შედეგების შესახებ

1. გააუმჯობესეთ აუდიტი და ინფორმაციის მართვის სისტემა
 - შეაგროვეთ ინფორმაცია შესაძლო კორუფციის შესახებ (გამოიყენეთ ინსპექტირება, სტატისტიკური ანალიზი, შემომწმენთ შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით, გაანალიზეთ შესაძლო რისკები);
 - განახორციელეთ „სუსტი მხარეების შეფასება“ (ჩანართი 11).
2. გააძლიერეთ საინფორმაციო აგენტები
 - შექმენით სპეციალური შტატი (აუდიტორები, კომპიუტერის სპეციალისტები, გამომძიებლები, ზედამხედველები, შიდა უსაფრთხოება);
 - შექმენით ისეთი სისტემა, რომელშიც აგენტები დაუყოვნებლივ მოგაწვდიან ინფორმაციას დარღვევების შესახებ;
 - შექმენით ახალი განყოფილებები (ომბუდსმენი, სპეციალური საგამომძიებო კომიტეტი, ანტი-კორუფციული სააგენტო).
3. შეაგროვეთ ინფორმაცია მესამე მხარისაგან (მედია, ბანკები)
4. შეაგროვეთ ინფორმაცია კლიენტებისა და საზოგადოებისაგან (პროფესიული ასოციაციების ჩათვლით)
5. შეცვალეთ მტკიცებულების ტვირთი ისე, რომ პოტენციურად კორუმპირებულ პირებს (განსაკუთრებით, მდიდარ მოხელეებს) მოუწიოთ საკუთარი უდანაშაულობის დამტკიცება.

D. შეცვალეთ კლიენტის აგენტისა და უფროსის ურთიერთობები, იმისათვის რომ შეასუსტოთ მონოპოლიური ძალაუფლება, შეზღუდეთ მოქმედების თავისუფლება და გააძლიერეთ ანგარიშვალდებულება

1. შექმენით კონკურენცია სერვისის ან პროდუქტის მომარაგების საკითხში (პრივატიზაცია, კონკურენცია კერძო და საზოგადოებრივ აგენტებს შორის, ასევე, თავად საზოგადოებრივ აგენტებს შორის).
2. შეზღუდეთ აგენტების მოქმედების თავისუფლება
 - უფრო მკაფიოდ განსაზღვრეთ და საჯაროდ გამოაქვეყნეთ მიზნები, წესები და პროცედურები;
 - ამუშავეთ აგენტები გუნდში და დაუქვემდებარეთ იერარქიულ ზედამხედველობას;
 - დაშალეთ რთული მიზნები რამდენიმე ამოცანად;
 - განსაზღვრეთ და, საჭიროებისამებრ, შეზღუდეთ აგენტების ზეგავლენა საკვანძო გადაწყვეტილებებზე (შეცვალეთ გადაწყვეტილების მიღების წესი, შეცვალეთ გადაწყვეტილების მიმღები პირები, შეცვალეთ სტიმულები).
3. მოახდინეთ აგენტების როტაცია ფუნქციონალური და გეოგრაფიული პრინციპით;
4. შეცვალეთ ორგანიზაციის მისია, პროდუქტი ან ტექნოლოგია, რათა გახადოთ იგი ნაკლებად სარისკო კორუფციის თვალსაზრისით;
5. მოახდინეთ კლიენტთა ჯგუფების ორგანიზება, რათა შეამციროთ კორუფციის გარკვეულ ფორმებში მათი ჩართვის რისკი, ხელი შეუწყოთ ინფორმაციის გაცვლას და ანტი-კორუფციული ღონის ჩამოყალიბებას.

E. „განამტკიცეთ მორალი“

1. გამოიყენეთ ტრენინგი, საგანმანათლებლო პროგრამები, მიმართეთ კერძო მაგალითებს;
2. დანერგეთ ეთიკის კოდექსი (საჯარო სამსახურისთვის, პროფესიისათვის, უწყებისათვის);
3. შეცვალეთ კორპორატიული კულტურა.

გთავაზობთ რამდენიმე დამატებით მოსაზრებას ჩარჩოს ძირითად კომპონენტებთან დაკავშირებით:

აგენტების შერჩევა

აგენტებად, რასაკვირველია, მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებსაც მოვიაზრებთ, მაგრამ სავსებით შესაძლებელია, რომ მუნიციპალური სამუშაოს შემსრულებელი ა რ მუშაობდეს მუნიციპალიტეტში. ბევრ შემთხვევაში ქალაქის სამსახურს თავის თავზე ძალიან ბევრი ფუნქცია აქვს აღებული და დე ფაქტო მონოპოლისტს წარმოადგენს. თუ სერვისის მიწოდებას კონკურენტუნარიან ბაზარს გადავაბარებთ (კონტრაქტის საფუძველზე), შესრულების პროცესს კი ყურადღებით გავაკონტროლებთ (აქ იგულისხმება სამოქალაქო კონტროლიც, რაზეც ამ თავში მოგვიანებით ვისაუბრებთ), კორუფციის მასშტაბები შემცირდება, მუშაობის

ეფექტიანობა კი გაიზრდება. მმართველობის ყველა დონეზე კორუფციის შემცირების ერთ-ერთი ყველაზე ქმედითი გზა ფუნქციებისა და ამოცანების კერძო აგენტებზე გადაბარებაა.

მუნიციპალიტეტის მოხელეების წამახალისებელი მექანიზმების სრულყოფა

ბევრ ქალაქში მოხელეთა გასამრჯელო იმდენად დაბალია, რომ, ფაქტიურად, შეუძლებელია ოჯახის რჩენა დამატებითი გადასახადების დაფარვის ან მიღების გარეშე. ძალიან მნიშვნელოვანია მკაფიო ურთიერთკავშირის დამყარება მუშაობის ეფექტურობასა და გასამრჯელოს ოდენობას შორის, ასევე, მუშაობის ეფექტურობასა და დანიშნულებას შორის, რაც ბევრგან პრობლემას წარმოადგენს.

ეფექტური დამსჯელი მექანიზმების დანერგვა

საგამოდიებო სისტემის, პროკურატურისა და სასამართლოს სისუსტისა და კორუმპირებულობის გამო, კორუფციის კუთხით ბრალდების წაყენების შემთხვევები ძალიან იშვიათია. ბრალდების წაყენების შემთხვევაშიც კი სავარაუდო სასჯელი არ არის მკაცრი (მაგალითად, თანამდებობიდან მოხსნა). შედეგად, მოსალოდნელი ზარალი (კორუფციის ფაქტზე დაჭერის ალბათობა გამრავლებული სასჯელის სიმკაცრეზე) შემაკავებელი ფაქტორის როლს ვერ ასრულებს. მნიშვნელოვანია, გაიზარდოს პოლიციის, პროკურატურისა და სასამართლოს შესაძლებლობები და შეიქმნას სტიმულები მათი უკეთესი მუშაობისათვის. რასაკვირველია, ქალაქის მმართველობა ჩვეულებრივ ვერ აკონტროლებს ამ უწყებებს. მიუხედავად ამისა, ქალაქის ლიდერებს, მათი კომპეტენციის ფარგლებში, შეუძლიათ სასჯელის განსაკუთრებული ფორმების დანერგვა (თანამდებობიდან მოხსნა ან დროებით ჩამოცილება, პრესის გამოყენება ფაქტის გახმაურებისათვის, პროფესიული ჯგუფების მხრიდან გაკიცხვის წახალისება, უარეს სამსახურზე გადაყვანა და ა.შ.)

მონოპოლიის შეზღუდვა

ხელი შეუწყვეთ კონკურენციას კერძო და საჯარო სექტორში. შეძლებისდაგვარად თავი აარიდეთ ისეთი რეგულაციების შემოღებას, რომლებიც ხელს უწყობს ძალაუფლების მონოპოლიზაციას.

მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების ჩარჩოების განსაზღვრა

გაამარტივეთ წესები და რეგულაციები. შექმენით მკაფიო საზღვრები, რომლებიც გამიჯნავს მოხელეთა უფლებებს და პასუხისმგებლობებს.

დაეხმარეთ მოქალაქეებს იმის გააზრებაში, თუ როგორ უნდა მუშაობდეს საჯარო სამსახური (ბროშურების, სახელმძღვანელოების, საინფორმაციო სერვისის, კანონებისა და წესების ადაპტირებული ვერსიების, საინფორმაციო კამპანიების, სერვისის მიწოდებაში მოქალაქეთა ჩართვის და სხვა ხერხების გამოყენებით). მუდმივად მიაწოდეთ მოქალაქეებს ინფორმაცია ქალაქის მმართველობის მიმდინარე საქმიანობის შესახებ.

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდა

მკაფიო სტანდარტები და თამაშის წესები ამარტივებს ანგარიშგების პროცესს. ანგარიშვალდებულების გაზრდას ასევე ხელს უწყობს გრანტების, დახმარებების გაცემის, აუქციონებისა და ტენდერების პროცედურების ღიაობა. ანგარიშვალდებულება დამოკიდებულია შიდა აუდიტორების, ბუღალტერიის, ომბუდსმენის, ინსპექტორების, პოლიციის სპეციალიზირებული დანაყოფების ეფექტურ მუშაობაზე. გარდა ამისა, ანგარიშვალდებულება გულისხმობს მოქალაქეების, სხვადასხვა გაერთიანებების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიისა და ბიზნეს ორგანიზაციების სხვადასხვა ფორმით ჩართვას (მაგალითად, მოქალაქეთა სადამკვირვებლო საბჭოების, ცხელი ხაზის, გარე აუდიტის, საგამოძიებო კომისიის სახით). ქალაქის მმართველობა შეიძლება დაეხმაროს გარე აგენტებს საჯარო სამსახურის ეფექტურობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებითა და გავრცელებით. ბოლოს, ქალაქის მმართველობამ უნდა წაახალისოს ბიზნეს სექტორის ჩართვა თავისივე კორუმპირებული სქემების აღმოფხვრაში (ადამიანური რესურსების მართვა, კონტრაქტები, სტანდარტები და ნორმები და ა.შ.).

ჩარჩოს გამოყენება ჰონკონგში

პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო ჰონკონგის დამოუკიდებელი ანტი-კორუფციული კომისიის სტრატეგიის საკვანძო საკითხების მიმოხილვაშიც დაგვეხმარება. ჯონ კატერი და მისი შტატი არ ხელმძღვანელობდა ამ ჩარჩოთი, მაგრამ მათი ანალიზიც ხაზს უსვამს სისტემური რეფორმების გატარების მნიშვნელოვნებას. ანტი-კორუფციული კომისიის სტრატეგია (ჩანართი 5) თითქმის ზუსტად იმეორებს ჩვენი ჩარჩოს ძირითად პუნქტებს.

ჩანართი 5. ჰონკონგში გამოყენებული პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო

A. შეარჩიეთ აგენტები.

1. გამოაჟმარავეთ არაკეთილსინდისიერი გარემოცვა (გამოიყენეთ ძველი ჩანან-ერები, ტესტები, პრედიქტორები). საფუძვლიანი შერჩევის შემდეგ ახალ კომისიაში ძველი ანტი-კორუფციული უწყების მხოლოდ რამდენიმე თანამშრომელი დაინიშნა;
2. დაამკვიდრეთ კადრების აყვანის დამსახურებაზე დაფუძნებული მექანიზმი, არ დაუშვათ ნეპოტიზმი. ამ პრინციპით დაიქირავეს ბუღალტრები, აუდიტორები, სისტემური ანალიტიკოსები და სხვა სპეციალისტები;
3. მიმართეთ გარე არხებს იმისათვის რომ დარწმუნდეთ თქვენი გარემოცვის კეთილსინდისიერებაში (გამოიყენეთ ქსელები სანდო აგენტების აღმოსაჩენად და გასაკონტროლებლად). როგორც კოლონიას, ჰონკონგს შეეძლო პოლიტიკის მაღალი თანამდებობის პირების „იმპორტირება“.

B. დააწესეთ დამსჯელი და ნაბახალისებელი მექანიზმები აგენტებისათვის

1. შეცვალეთ ნაბახალისების სქემები
 - გაზარდეთ ხელფასები, რათა შეამციროთ კორუფციული შემოსავლის საჭიროება. კომისიის თანამშრომლებისათვის დაწესდა სპეციალური ათ-პროცენტიანი დანამატი;
 - ნაბახალისით სპეციფიური ქმედებები ან კონკრეტული აგენტები, რომლებიც ხელს უწყობენ კორუფციის შემცირებას;
 - გააუმჯობესეთ კარიერული ზრდის სქემა – დანინაურება უნდა იყოს დამოკიდებული დამსახურებაზე. შესაძლებელი იყო ძალიან სწრაფი კარიერული წინსვლა;
 - გამოიყენეთ პირობითი კონტრაქტები კონკრეტული წარმატებული ქმედების ნასახალისებლად (მაგალითად, პირობითი პენსია ან პირობითი პრემია). კომისიის წევრებს უფორმებდნენ წელიწადნახევრიან კონტრაქტებს. კონტრაქტების განახლებამდე ტარდებოდა საფუძვლიანი შეფასება;
 - დაუკავშირეთ არაფულადი ნახალისება მუშაობის პროცესს (ტრენინგი, დანინაურება, საჯაროდ შექება, მოგზაურობა);
2. დააწესეთ სასჯელი კორუმპირებული ქცევისათვის
 - გაამკაცრეთ ფორმალური სასჯელი. კომისიამ ფართოდ გაახმაურა ერთ-ერთი „ცნობილი ფიგურის“ დაჭერისა და დასჯის დეტალები;
 - გაზარდეთ უფროსის უფლებამოსილება დასჯის საკითხში. კომისიას ჰქონდა ნებისმიერი თანამშრომლის ნებისმიერ დროს თანამდებობიდან მოხსნის უფლება;
 - შეაფასეთ დასჯის თითოეული ფორმა შესაბამისი ეფექტის თვალსაზრისით;
 - გამოიყენეთ დასჯის მრავალნაირი ფორმა (ტრენინგი, საჯაროდ გაკიცხვა, შავ სიაში შეტანა, დაქვეითება, პრივილეგიებისა და შეღავათების გაუქმება).

C. მოიპოვეთ ინფორმაცია პროცესებისა და შედეგების შესახებ (ეს, ალბათ, კომისიის სტრატეგიის ყველაზე წარმატებული მხარე იყო)

1. გააუმჯობესეთ აუდიტი და ინფორმაციის მართვის სისტემა
 - შეაგროვეთ ინფორმაცია კორუფციის შესაძლო ფაქტების შესახებ (გამოიყენეთ ინსპექტირება, სტატისტიკური ანალიზი, შეამონმეთ შემთხვევითი შერჩევის მეთოდით, გააანალიზეთ შესაძლო რისკები). კომისიამ ჩამოთვლილი ხერხების უმეტესობა გამოიყენა. პროცესში აგრეთვე ჩართეს ფარული აგენტებიც;
 - განახორციელეთ „სუსტი მხარეების შეფასება“. კომისიამ შესწავლა ბევრი საჯარო დაწესებულება. პროცესი მიმდინარეობდა ამ უწყებებთან თანამშრომლობით და არა მტრულ გარემოში. დაწესებულებების ლიდერებს შეეძლოთ კრედიტის აღება ისეთი რეფორმების განხორციელებისათვის,

რომლებიც ხელს შეუწყობდა კორუფციის პრევენციას და მუშაობის ეფექტიანობის ზრდას. ამ შემთხვევაში კომისია, ფაქტიურად, კონსულტანტის ფუნქციას ასრულებდა.

2. გააძლიერეთ საინფორმაციო აგენტები

- შექმენით სპეციალური შტატი (აუდიტორები, კომპიუტერის სპეციალისტები, გამომძიებლები, ზედამხედველები, შიდა უსაფრთხოება). კომისიამ აქცენტი გააკეთა კორუფციის პრევენციაზე და ამ მიზნით შექმნა და დააკომპლექტა კორუფციის პრევენციის განყოფილება;
- შექმენით ისეთი სისტემა, რომელშიც აგენტები დაუყოვნებლივ მოგაწვდიან ინფორმაციას დარღვევების შესახებ. მოქალაქეებს ინფორმაციის მონოდების ბევრი შესაძლებლობა შეექმნათ, დაწყებული ანონიმური საჩივრებიდან და დამთავრებული ადგილობრივი ოფისებით, სადაც შესაძლებელი იყო საჩივარის წარდგენა. ოცდაოთხი საათის განმავლობაში მოქმედებდა ცხელი ხაზი;
- შექმენით ახალი განყოფილებები (ომბუდსმენი, სპეციალური საგამომძიებლო კომიტეტი, ანტი-კორუფციული სააგენტო). მოქალაქეთაგან ინფორმაციის შეგროვების მიზნით შეიქმნა საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილება. მოქალაქეთა სადამკვირვებლო საბჭოები, ერთის მხრივ, ხელს უწყობდა ინფორმაციის მობილიზებას, მეორეს მხრივ კი აბალანსებდა კომისიის ძალაუფლებას.
- 3. შეაგროვეთ ინფორმაცია მესამე მხარისაგან (მედია, ბანკები). ძალაში შევიდა რამდენიმე კანონი, რომელიც კომისიას არაკანონიერი გზით გამდიდრებული საჯარო მოხელეების საქმის შესწავლისა და მათი საბანკო ანგარიშების შემოწმების შესაძლებლობას აძლევდა.
- 4. შეაგროვეთ ინფორმაცია კლიენტებისა და საზოგადოებისაგან (პროფესიული ასოციაციების ჩათვლით). საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილებამ შეძლო მოქალაქეებისაგან დიდი რაოდენობით ინფორმაციის შეგროვება, მოქალაქეთა სადამკვირვებლო საბჭო შესაბამისი სპეციალისტებით იყო დაკომპლექტებული.
- 5. შეცვალეთ მტკიცებულების ტვირთი, ისე რომ პოტენციურად კორუმპირებულ პირებს (განსაკუთრებით, მდიდარ მოხელეებს) მოუწიოთ საკუთარი უდანაშაულობის დამტკიცება. ეს არის ზუსტად ის, რაც კომისიამ გააკეთა.

D. შეცვალეთ კლიენტის აგენტისა და უფროსის ურთიერთობები, იმისათვის რომ შეასუსტოთ მონოპოლიური ძალაუფლება, შეზღუდეთ მოქმედების თავისუფლება და გააძლიერეთ ანგარიშვალდებულება.

1. შექმენით კონკურენცია სერვისის ან პროდუქტის მომარაგების საკითხში (პრივატიზაცია, კონკურენცია კერძო და საზოგადოებრივ აგენტებს შორის, ასევე, თავად საზოგადოებრივ აგენტებს შორის).
2. შეზღუდეთ აგენტების მოქმედების თავისუფლება
 - უფრო მკაფიოდ განსაზღვრეთ და საჯაროდ გამოაქვეყნეთ მიზნები, ნესები და პროცედურები;
 - ამუშავეთ აგენტების გუნდში და დაუქვემდებარეთ მრავალსაფეხურიან ზედამხედველობას;
 - დაშალეთ რთული მიზნები რამდენიმე ამოცანად;
 - განსაზღვრეთ და საჭიროებისამებრ შეზღუდეთ აგენტების ზეგავლენა საკვანძო გადაწყვეტილებებზე (შეცვალეთ გადაწყვეტილების მიღების წესი, შეცვალეთ გადაწყვეტილების მიმღები პირები, შეცვალეთ სტიმულები). კომისიამ შექმნა შიდა კონტროლის ქმედითი სისტემა, რომელიც, სხვა ფუნქციებთან ერთად, ემსახურებოდა მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვასა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.
3. მოახდინეთ აგენტების როტაცია ფუნქციონალური და გეოგრაფიული პრინციპით;
4. შეცვალეთ ორგანიზაციის მისია, პროდუქტი ან ტექნოლოგია, რათა გახადოთ იგი

ნაკლებად სარისკო კორუფციის თვალსაზრისით. კომისია ბევრად უფრო მეტი იყო, ვიდრე უბრალოდ საგამოძიებო ორგანო. იგი აქცენტს აკეთებდა პრევენცი-აზე და საზოგადოებასთან ურთიერთობაზე, როგორც გრძელვადიანი სტრატე-გიის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ელემენტებზე;

5. მოახდინეთ კლიენტთა ჯგუფების ორგანიზება, რათა შეამციროთ კორუფციის გარკვეულ ფორმებში მათი ჩართვის რისკი, ხელი შეუწყოთ ინფორმაციის გაცე-ლას და ანტი-კორუფციული ლობის ჩამოყალიბებას. საზოგადოებასთან ურთიერ-თობის განყოფილებამ შექმნა ადგილობრივი ოფისები. ეს ოფისები ხელს უწყობდა მოქალაქეების ბრძოლას კორუფციის წინააღმდეგ, ინფორმაციის შეგროვებას და ლობისტური კამპანიების განხორციელებას.

E. „განამტკიცეთ მორალი“

1. გამოიყენეთ ტრენინგი, საგანმანათლებლო პროგრამები, მიმართეთ კერძო მაგალითებს. კომისია ჩართული იყო სამოქალაქო განათლების მრავალ პროგრამაში სხვადასხვა სამიზნე ჯგუფებისათვის (სკოლებიდან მედიამდე);
2. დაწერეთ ეთიკის კოდექსი (საჯარო სამსახურისთვის, პროფესიისათვის, უწყე-ბისათვის). კომისიამ ჩამოაყალიბა ქცევის მკაცრი ნესები;
3. შეცვალეთ კორპორატიული კულტურა. კომისიამ შექმნა ურყევი ეთიკის მაგალი-თი საკუთარ უწყებაში და, მოქალაქეთა საზედამხედველო საბჭოების მეშვეობით, უზრუნველყო ამ პროცესების გამჭვირვალობა და მდგრადობა.

მომარაგება

განვიხილოთ ჩანართი 4 მომარაგების სფეროსთან მიმართებაში. მომარაგება, სავარაუდოდ, ქალაქის მართვის ის სფეროა, სადაც ყველაზე მეტი ფული ტრიალებს და კორუფციაც ყველაზე მეტად არის გავრცელე-ბული. კორუფცია აქ მრავალი ფორმით იჩენს თავს. მისი ძირითადი სახ-ეებია:

1. მომწოდებელთა გარიგებები, რის გამოც ქალაქს სერვისსა და პრო-დუქტში უფრო მაღალი ფასის გადახდა უწევს. ეს თანხა შემდეგ უნ-ანილდება ან არ უნანილდება კორუმპირებულ მოხელეებს.
2. ფირმების მიერ მოხელეებისათვის თანხის „დაბრუნება“ კონკურენ-ციის პრობლემის მოსაგვარებლად.
3. იმ მოხელეთა მოქრთამვა, რომლებიც არეგულირებენ გამარჯვე-ბული კონტრაქტორების მოქმედებებს. ამ ფორმის კორუფციის არ-სებობის შედეგია ის, რომ კონკურსის მოსაგებად შეთავაზების ფასი ხელოვნურად მცირდება, გამარჯვების შემთხვევაში კი იგი „ექვემ-დებარება შესწორებებს“ – მოქრთამული მოხელეების დახმარებით, კონტრაქტში და შესაბამის კალკულაციებში კეთდება იმგვარი ცვ-ლილებები, რომ კონტრაქტში მითითებული ფასი რეალურს მიუახ-ლოვდეს.

მეექვსე ჩანართიდან ჩანს რომ ჩვენს მიერ განხილული ჩარჩო ზემოთ ჩამოთვლილი სამივე პრობლემის მოგვარებაშიც გვეხმარება.

ჩანართი 6. პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო – კორუფციის შეზღუდვა მომარაგების სფეროში

I. შეარჩიეთ მომწოდებლები

1. შეამოწმეთ მათი კეთილსინდისიერება (გადაამოწმეთ ძველი კონტრაქტები, ადრე შესრულებული სამუშაო);
2. მოძებნეთ მათი კეთილსინდისიერების გარე გარანტიები;
3. აწარმოეთ მკაცრი მოლაპარაკებები თითოეულ ფირმასთან;

II. შეცვალეთ წამახალისებელი და დამსჯელი მექანიზმები

1. გაზარდეთ ჯილდო კეთილსინდისიერი შეთავაზებების წასახალისებლად (კომპენსაცია ხარისხისა და დანახარჯის შესაბამისად, კონტრაქტები შესაბამისი სტიმულებით);
2. შეცვალეთ სასჯელი — შეამცირეთ გარიგებების რისკი (მოახდინეთ არაკეთილსინდისიერი ფირმების დისკვალიფიკაცია, დაანესეთ კრიმინალური სანქციები, გამოიყენეთ მედია კომპანია კორუმპირებული ფირმის დისკრედიტაციისათვის);

III. გამოიყენეთ საინფორმაციო სტრატეგია გარიგების ფაქტების აღმოჩენისა და დასჯის ალბათობის გაზრდისათვის

1. გამოიყენეთ სისტემები გარიგების ფაქტების აღმოსაჩენად;
2. გააძლიერეთ ინფორმაციის შემგროვებელი აგენტები (ფარული აგენტები, მოკვლევა, საბაზრო ფასები, წინასწარი გაანგარიშებები);
3. გამოიყენეთ მესამე მხარე სარწმუნო ინფორმაციის მოსაპოვებლად (სფეროს კონსულტანტები და პერიოდული გამოცემები, დამოუკიდებელი კვლევები ან აუდიტორები);
4. გამოიყენეთ მომწოდებლები, როგორც ინფორმაციის წყარო (სხვა თანამშრომლები, ფირმები, რომლებმაც წააგეს კონკურსი ან თავი შეიკავეს კონკურსში მონაწილეობისაგან);

IV. შეცვალეთ მომწოდებლისა და კლიენტის ურთიერთობები.

1. ხელი შეუწყვეთ მომწოდებლებს შორის კონკურენციას (ახალი ფირმები, მეტი საჯაროობა, შედარებით რბილი მოთხოვნები მონაწილეობისათვის, რისკების გაზიარება კონტრაქტებში, საკონტრაქტო ინფორმაციის ღიაობის მოთხოვნა);
2. შეზღუდეთ თქვენივე აგენტების მოქმედების თავისუფლება (წესები კონტრაქტში ცვლილებების შეტანის, შეთავაზებების სრულყოფის, „განსაკუთრებული პირობების“ შესახებ, დალუქული შეთავაზებები, გადაწყვეტილების მიღების წესები, გადაწყვეტილებების მრავალსაფეხურიანი შემოწმება);
3. მოახდინეთ აგენტების როტაცია;
4. დააკონკრეტეთ ორგანიზაციის „პროდუქტი“ (სტანდარტიზებული პროდუქტი შესაბამისი საბაზრო ფასით, შენატანი, შედეგი და გადახდის წესების შერჩევა კორუფციის შესაძლო რისკის გათვალისწინებით; ვერტიკალური ინტეგრაცია — პროდუქტის შექმნის პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფა);

V. შეცვალეთ დამოკიდებულება გარიგების პრაქტიკის მიმართ

1. დაარღვიეთ ასოციაციური ურთიერთკავშირი გარიგებებსა და მისაღებ პრაქტიკას შორის (მაგალითად, საექსპორტო კარტელები);
2. გააცანით კონტრაქტორებს მომარაგების სფეროში სამართლიანი კონკურენციის მაგალითები;
3. დაეხმარეთ მომწოდებლებს კონტრაქტის სოციალური ან საზოგადოებრივი მიზნების გააზრებასა და გაზიარებაში.

თავი IV

კორუფციის შეფასება

ეკონომიკური ანალიზი კორუფციის რისკის იდენტიფიკაციაში და კორუფციის ტენდენციების შესუსტების სტრატეგიის დაგეგმვაში გვეხმარება. როგორ შეიძლება ანალიტიკური ჩარჩოს გამოყენება კონკრეტულ სიტუაციაში?

მონაწილეობითი დიაგნოსტიკა

ჩვენი გამოცდილებით, კორუფციის ფაქტების იდენტიფიკაციაში ძირითად საყრდენს სწორედ ის ხალხი წარმოადგენს, რომელიც უშუალოდ კორუმპირებულ ინსტიტუტში მუშაობს. ამ ერთი შეხედვით უცნაურ ფაქტს იმით ავხსნით, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სამიზნე კორუმპირებული სისტემებია და არა ცალკეული ადამიანები. ამ წიგნის ავტორი ათზე მეტ ქვეყანაში ატარებდა სემინარებს კორუფციის თემაზე. ამ სემინარების მონაწილეები ღიად საუბრობდნენ კორუფციის არსებობაზე, მის ფორმებზე, პრევენციის შესაძლო სტრატეგიებზე და არ ერიდებოდნენ საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებასაც.

სისტემური კორუფციის პირობებში პოლიტიკოსებს და საჯარო მოხელეებს ხშირად რთული, შერეული გრძნობები აქვთ კორუფციის მიმართ. ისინი გულახდილად ფიქრობენ, რომ კორუფცია ცუდია და სურთ მისი აღმოფხვრა, მაგრამ, ამავე დროს, თავად მონაწილეობენ მასში ან,

უბრალოდ, ეგუებიან მის არსებობას. ფსიქოლოგები და პოლიციის თანამშრომლებიც იგივე ფენომენს აწყდებიან. როგორ შეიძლება ამ შერეული გრძნობების გამოყენება კორუფციასთან საბრძოლველად?

რას ნიშნავს მონაწილეობითი დიაგნოსტიკა

პასუხი მარტივია – ადამიანებს უნდა შევუქმნათ პირობები კორუმპირებული სისტემის ანალიზისათვის, რეპრესიის შიშის გარეშე. ჩვენ ხშირად ვიყენებთ მეტაფორას *თერაპევტული მიდგომა ავადმყოფი ინსტიტუტისადმი*. კორუფცია ასოცირდება გარკვეულ ემოციებთან, სირცხვილის გრძნობასთან, თავდაცვის ინსტინქტთან. ჩვენი მიზანია დავეხმაროთ ადამიანებს, რათა მათ უფრო მარტივად შეხედონ ამ პრობლემას. ჩვენი სემინარები კორუფციასთან ბრძოლის კონკრეტული წარმატებული კამპანიის მაგალითის განხილვით იწყებოდა. ყველა ქვეყნის მაგალითი ინდივიდუალურია, მაგრამ ის ფაქტი, რომ „სხვებმა შეძლეს“ — ცივი გონებით გაანალიზეს პრობლემა და წარმატებით გაატარეს გარკვეული ღონისძიებები – მონაწილეებს სკეპტიკური დამოკიდებულების დაძლევაში ეხმარებოდა და საკუთარ სტრატეგიაზე ფიქრის მოტივაციას უქმნიდა.

შემდეგ ჩვენ განვიხილავდით **ანალიტიკურ ჩარჩოს**, მონაწილეები მალე ხვდებოდნენ, რომ კორუფციის ძირითადი საყრდენია კორუფციული სისტემები და არა კორუმპირებული ხალხი. შემდეგ წარმოვადგენდით ფორმულას „კორუფცია უდრის მონოპოლიას პლიუს მოქმედების თავისუფლება მინუს ანგარიშვალდებულება“.

მონაწილეები **თავად უსვამდნენ საკუთარ უწყებას დიაგნოზს** და შეიმუშავებდნენ **რეცეპტებს**. შედეგები ხშირად შთამბეჭდავი იყო. ადამიანები ახდენდნენ კორუმპირებული სისტემების ანალიზს და შეიმუშავებდნენ ბრძოლის სტრატეგიას. მონაწილეობითი დიაგნოსტიკის შედეგად მათ ხელთ ჰქონდათ ორი პროდუქტი: კორუმპირებული სისტემების პირველადი ანალიზის შედეგები და კონკრეტული სამოქმედო გეგმა.

როგორ განვახორციელოთ მონაწილეობითი დიაგნოსტიკა?

ამგვარი სემინარი სასურველია ჩატარდეს, და უნდა ჩატარდეს კიდევ, მუნიციპალიტეტის ყველა დონეზე, მაგამ მნივნელოვანია, რომ პირველ სემინარში ყველაზე მაღალი რანგის მოხელეებმა მიიღონ მონაწილეობა. იდეალურ შემთხვევაში, სემინარს უნდა დაესწროს მერი ან ქალაქის საკრებულოს თავმჯდომარე. ზოგჯერ, პროცესში მხოლოდ ქალაქის მმართველობის შიდა სტრუქტურები მონაწილეობენ, ზოგჯერ კი გარეშე პირებსაც ინვევენ.

სემინარს შეიძლება დაესწრონ დირექტორები, მენეჯერები, საკრებულოს წევრები, პოლიციის წარმომადგენლები, პროფესიული კავშირე-

ბის თავმჯდომარეები, ბიზნეს ჯგუფების ლიდერები, სამოქალაქო ასოციაციები, რელიგიური ორგანიზაციების წარმომადგენლები. მონაწილეთა ოპტიმალური რაოდენობაა ოცი — ოცდახუთი ადამიანი. იდეალური ფორმატი – ერთი ან ორი დღე (სამუშაოდან მონყვევით). შესაძლებელია, აგრეთვე, ორსაათიანი სესიების ჩატარება ხუთი დღის განმავლობაში.

პირველი სესია სხვა ქვეყანაში წარმატებით განხორციელებული ანტი-კორუფციული კამპანიის მაგალითის ანალიზს ეთმობა. მაგალითის წარდგენა ორ ეტაპად ხდება. პირველ ეტაპზე მიმოვიხილავთ პრობლემას (სლაიდების საშუალებით). შემდეგ მონაწილეები იყოფიან რვაკაციან ჯგუფებად. თითოეულ ჯგუფს ევალება, აღწეროს კორუფციის ფორმები მოცემულ მაგალითში, დაასახელოს ამ ფორმათაგან ყველაზე საშიში, ჩამოთვალოს რამდენიმე ალტერნატიული ანტი-კორუფციული ღონისძიება (დადებითი და უარყოფითი მხარეების მითითებით) და შეიმუშავოს რეკომენდაციების სანყისი ვარიანტი. თავიანთ ნამუშევარს ჯგუფები პლენარულ სესიაზე წარმოადგენდნენ, რასაც საერთო დისკუსია მოსდევს. დისკუსიის შემდეგ მონაწილეები ეცნობიან მაგალითის მეორე ნაწილს: კონკრეტულად რა გააკეთა ქვეყანამ და რა შედეგი მიიღო. მიმდინარეობს მსჯელობა, თუ რა მოხდა და რატომ. მაგალითი, რასაკვირველია, განსხვავდება რეალობისაგან, მაგრამ იგი მაინც ახდენს მონაწილეების მოტივირებას განსჯისა და ფიქრისათვის.

შესვენების შემდეგ მონაწილეები ისმენენ ლექციას კორუფციის ეკონომიკაზე, რომელიც მოიცავს კორუფციის მოტივებისა და შესაძლებლობების, ისევე როგორც ტოლობის კ=მ+თ-ა მიმოხილვას. მონაწილეებს მოუწოდებენ, ჩართონ დისკუსიაში და დასვან კითხვები. ჯგუფი, აგრეთვე, ეცნობა და განიხილავს პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩოს (ჩანართი 4).

შემდეგ ჯგუფი მეორე წარმატებული მაგალითის განხილვაზე გადადის. მონაწილეები არა მხოლოდ სიტუაციის ე. წ. ეკონომიკურ ანალიზს აკეთებენ, არამედ კონკრეტულ სტრატეგიასაც გეგმავენ. განხილვისა და ანალიზის პროცესში ისინი სამ უმნიშვნელოვანეს სტრატეგიულ აქცენტს გამოყოფენ: თავდაპირველად, კორუფციისა და ცინიზმის კულტურის დარღვევისათვის აუცილებელია „მსხვილი ფიგურის მხილება“ (იგულისხმება მსხვილი დამრღვევი, შესაძლოა მმართველი პარტიდანაც). მას შემდეგ, რაც მსხვილი ფიგურა გამოაშკარავებულია და მხილებული, ანტი-კორუფციული ღონისძიებები უნდა მივმართოთ პრევენციაზე. ეს გულისხმობს აგენტების შერჩევას, სტიმულების შეცვლას, ანგარიშვალდებულების გაზრდას, კორუფციის საწინააღმდეგო მორალის დამკვიდრებას და სტრუქტურული ცვლილებების გატარებას მონოპოლიის შემცირებისა და მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვისათვის. მესამე, ძალიან მნიშვნელოვანი პირობაა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში

მოქალაქეთა ჩართვა. უბრალო მოქალაქეებმა კარგად იციან, სად და რა ფორმით არსებობს კორუფცია, მათ, უბრალოდ, თავიანთი აზრის გამოხატვისა და გაზიარების შესაძლებლობა უნდა მიეცეთ. შესაძლო ღონისძიებათა რიცხვს ეკუთვნის ცხელი ხაზის შექმნა, მოქალაქეთა სადამკვირვებლო საბჭოების დაარსება, მოქალაქეთა ჯგუფებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართვა უწყების საქმიანობის მონიტორინგში, სოფლისა და რაიონის მოსახლეობის, იურისტებისა და ფინანსისტების ჩართვა საზოგადოებრივი სერვისის შესწავლის საქმეში, და ა.შ.

მეორე მაგალითის განხილვის დასრულების შემდეგ მონაწილეები საკუთარი სიტუაციის ანალიზს იწყებენ. გარე ფასილიტატორი მათ უკვე ნაცნობ სადისკუსიო თემებს სთავაზობს: რა ფორმის კორუფციას ვხვდებით უწყებაში, რომელია უფრო სერიოზული, რა ალტერნატივები არსებობს, რა დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს ამ ალტერნატივებს, როგორია თქვენი რეკომენდაციები? მონაწილეები მუშაობენ მცირე ჯგუფებში და შემდეგ წარმოადგენენ საწყის ანგარიშს კორუფციის არსებული ფორმების, მათი მასშტაბის, ფასის და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კონკრეტული მეთოდების შესახებ.

სემინარის დახურვამდე ფასილიტატორი მონაწილეებს ბოლო დავალებას აძლევს. „ჩვენ ნაყოფიერად ვიმუშავეთ და არ გვინდა, რომ ეს სემინარი რიგით მოვლენად დაგამახსოვრდეთ. რა მოხდება მომავალი ექვსი თვის განმავლობაში, რა კონკრეტულ ნაბიჯებს გადადგამთ თქვნი გეგმის განსახორციელებლად?

ჩვენი გამოცდილებით, მონაწილეები ძალიან ნაყოფიერად მუშაობენ ამ დავალებაზე და საინტერესო და პრაქტიკულ სამოქმედო გეგმებს შეიმუშავენ. ხანდახან პრობლემას წარმოადგენს რესურსები, ექსპერტიზა და ამ გეგმების განხორციელებისთვის საჭირო ბერკეტები. მუნიციპალურ ლიდერებს შეუძლიათ სპეციალური პროექტის ან პროექტების შემუშავება საჯარო და ბიზნეს ორგანიზაციების სხვადასხვა დონეებზე კონკრეტული ინიციატივების განხორციელებისათვის (მაგალითად, გარე დახმარების გამოყენებით). ეს ინიციატივები შეიძლება დაეყრდნოს ჩვენს რეკომენდაციებს, მოიაზრებდეს სემინარის მონაწილეების ჩართვას მონიტორინგისა და განხორციელების პროცესში, ან გულისხმობდეს დამსჯელი და წამახალისებელი მექანიზმების გამოყენებას ანტი-კორუფციული ღონისძიებების ეფექტის გასაზრდელად.

ჩანართი 7 მოკლედ აჯამებს კორუფციის ფორმების „პირველადი ანალიზის“ შედეგებს ლა პაზში (1985 წელი). ეს გეგმა პოლიტიკოსებმა და მოხელეებმა რამდენიმე სპეციალურ სემინარზე შეიმუშავეს. მათ თამამად და გულახდილად ისაუბრეს მტკივნეულ პოლიტიკურ საკითხებზე და შექმნეს ისეთი სტრატეგია, რომელსაც ვერასოდეს შეიმუშავებდა გარე დამკვირვებელი.

ჩანართი 7. მონაწილეობითი დიაგნოსტიკება ლა პაზში, 1985

ქალაქის მმართველობის წარმომადგენელთა შეხვედრის შედეგები, 1985 წლის მეორე ნახევარი, ლა პაზი, ბოლივია

ტიპი	ფასი	ვინ ხედავს სარგებელს	ვინ ხედავს ზარალს	მიზეზები	სტრატეგია
გადასახადების დაფარვა (ნებისმიერი სახის)	20-30 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	ვინც ფარავს გადასახადს	ქალაქის სერვისით მოსარგებლენი; ისინი, ვინც არ ფარავს გად- ასახადს	ძნელი გადასახდელია; გადასახადი მაღალია; სასჯელი რბილია; დაბალია კონტროლი	გამარტივდეს გადახდის პროცედურა; შემცირდეს ტარიფი; გამკაცრდეს სასჯელი და კონტროლი
გადასახადების „ჩაწყობა“ (ნებისმიერი სახის)	5-10 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	კორუმპირე- ბული გად- ამხდელეები და მოხელეები	ქალაქის სერვი- სის მიმღებნი; ისინი, ვინც არ ფარავს გადასახადს	კომპიუტერიზაციის დაბალი ხარისხი; არაეფექტური შტრაფები; გადახდა მუნიციპალიტეტის გავლით; დაბალი ანაზღაურება	მოხდეს კომპიუტერიზაცია; გაიზარდოს შტრაფი; გამკაცრდეს კონტროლი; დაწესდეს გადახდა ბანკის მეშვეობით; გაიზარდოს ანაზღაურება; გაიზარდოს სტიმულები აკრეფისათვის
გამოძალა	0.5-1 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	კორუმპირე- ბული მოხ- ელეები	უშუალო მისხვერპლი	რთული წესები და პროცედურები; ფაქტების დაფიქსირე- ბის სირთულე; დაბალი შტრაფი; სუსტი კონ- ტროლი; დაბალი ანაზ- ღაურება	გამარტივდეს წესები, შეიქმნას ცხ- ელი ხაზი საზოგადოე- ბისათვის, გაიზარდოს შტრაფი, გამკაცრდეს კონტროლი, დაწესდეს გადახდა ბანკის საშუ- ალეობით, გაიზარდოს ანაზღაურება
ფული პროცესების დაჩქარებისათ- ვის	0.5-1 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	გადასახადის ზოგიერთი გადამხდელი; კორუმპირე- ბული მოხე- ლეები (ჩაანაცვლებს მაღალ ანა- ზღაურებას)	გადასახადის გადამხდელთა უმეტესობა (პროცესები ზოგადად ნელდება) ქალაქის მმართველობის რეპუ- ტაცია	რთული პროცედურა; კომპიუტერიზაციის პრობლემა; გადახდა მუნიციპალიტეტის გავლით; დაბალი შტრაფი; სუსტი კონ- ტროლი; დაბალი ანაზ- ღაურება	გამარტივდეს პრო- ცედურა; მოხდეს კომპიუტერიზაცია; გაიზარდოს შტრაფი; გამკაცრდეს კონტრო- ლი; დაწესდეს გადახდა ბანკის მეშვეობით; გაიზარდოს ანაზღაუ- რება;
ქურდობა (ქალაქის საკუთრება, ნაწილები, ფული)	0.5-1 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	ქურდები	ქალაქის სერვისით მოსარგებლენი	აღრიცხვის პრობლე- მები; დეცენტრალიზაციის პრობლემა; დაბალი ჯარიმა; სუსტი კონ- ტროლი	აღრიცხვის კომპიუ- ტერიზაცია; მოხდეს ძალაუფლების დეცენ- ტრალიზაცია გაიზარდოს შტრაფი; გამკაცრდეს კონ- ტროლი;
მომარაგება	0.5-3 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	კორუმპი- რებული მოხელეები და გამაჯვებუ- ლი მომწოდე- ბლები	ქალაქის სერვისით მოსარგებლენი	ინფორმაციის ნაკლებობა ფასების შესახებ; სუსტი კონტროლი; დაბალი შტრაფი; დაბალი ანაზღაურება	დადგინდეს ფასები; დაწესდეს ეფექტური სასჯელი; გამკაცრდეს კონტროლი; გაიზარდ- ოს გადაწყვეტილების მიმღებთა ანაზღაუ- რება
ანგარიშების დაგვიანება	0.1 -0.2 მილიონი ა.შ.შ. დოლარი	სიმულიან- ტები	უწყების მორ- ალი და რეპუ- ტაცია	კონტროლის არარსებობა; დაბალი ჯარიმა	გამკაცრდეს კონტროლი; გაიზარდოს ჯარიმა

მოკვლევა და ექსპერიმენტი

მონაწილეობითი დიაგნოსტიკა გულისხმობს რამდენიმე სემინარის ჩატარებას ქალაქის მმართველობის სხვადასხვა დონეზე და, ასევე, კლიენტებისა და დაინტერესებული მხარეების ჩართვას ანალიზის პროცესში. რეფორმის სწორად დაგეგმვისათვის, აგრეთვე, მნიშვნელოვანია კვლევის განხორციელება. განსაკუთრებით საინტერესოა ინფორმაციისა და შეფასების სისტემებზე (ხარისხი, მასშტაბი, გამოყენების მეთოდები) დაკვირვება, მოქმედი და ექსპერიმენტული დამსჯელი და ნაბახალისებელი მექანიზმების ანალიზი და, ასევე, არაკორუმპირებული ინსტიტუტებისა და უწყებების პრაქტიკის შესწავლა როგორც ქალაქში, ისე მის ფარგლებს გარეთ.

ამ პროცესში შესაძლებელია კონსულტანტების ჩართვა (იხილეთ ჩანართი 8), თუმცა ძვირადღირებული ექსპერტების მონაწილეობას კვლევით პროექტებში ხშირად გადამეტებულ მნიშვნელობას ანიჭებენ.

ჩვეულებრივ, მუნიციპალური ადმინისტრაციული პროცესების კვლევა ეყრდნობა სამ ძირითად დაშვებას, რომელიც ამცირებს ამ კვლევათა ეფექტურობას. პირველი დაშვება გულისხმობს, რომ ნებისმიერი ქმედითი რეფორმა უნდა იყოს ფართომასშტაბიანი და მოიაზრებდეს მასიურ ცვლილებებს საჯარო სერვისის სფეროში; მეორე დაშვების თანახმად, ამგვარი რეფორმა უნდა ეყრდნობოდეს ამომწურავ კვლევას და წინასწარ განსაზღვრულ გეგმას; მესამე დაშვება კი მდგომარეობს იმაში, რომ ამგვარი კვლევის განხორციელება ტექნიკურად რთულია — ქალაქის მმართველობის წარმომადგენლებმა აუცილებლად უნდა მოიწვიონ ძვირადღირებული ექსპერტები და ჩართონ უცხოეთიდან მოწვეული სპეციალისტები.

ჩვენ ვფიქრობთ, რომ უფრო ქმედით ხერხს წარმოადგენს „მოკვლევა“, რომელსაც თავად მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები და მათი კლიენტები განახორციელებენ. მოკვლევას უნდა ახლდეს ექსპერიმენტი. ჩვენი გამოცდილებით, მოხელეებმა და მათმა კლიენტებმა ძალიან კარგად იციან, თუ როგორ ფუნქციონირებს კორუფციული სისტემა. უბრალოდ, საჭიროა შევექმნათ პირობები იმისათვის, რომ ადამიანებს არ შეეშინდეთ საკუთარი აზრის ღიად გამოხატვა (მაგალითად, ანონიმური გამოკითხვა ან ჯგუფური მუშაობა, რომელიც გულისხმობს ინფორმაციის მოწოდებას ანონიმური, წერილობითი ფორმით). მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები აქტიურად მონაწილეობდნენ ინფორმაციის ახალი სისტემების, ახალი წამახალისებელი და დამსჯელი მექანიზმების ექსპერიმენტულ გამოცდაში, ჩაერთონ ამ ექსპერიმენტის დიზაინის შექმ-

ნაში და შედეგების შეფასებაში. ამგვარი მონაწილეობითი მიდგომა თვალსაჩინო კონტრასტს შექმნის იმ პერიფერიულ როლთან, რომელსაც მუნიციპალიტეტის რიგითი თანამშრომლები ასრულებდნენ გარე ექსპერტების მიერ დაგეგმილ კვლევებში.

მაგალითისათვის განვიხილოთ რეფორმა, რომლის სამიზნეა ორი ფაქტორი – დაბალი ხელფასები და სუსტი კავშირი მუშაობის ხარისხსა და ანაზღაურებას შორის. დასაწყისში მუნიციპალიტეტმა შეიძლება აირჩიოს რამდენიმე საკვანძო საკითხი მოკვლევისათვის (მაგალითად, შემოსავლის გაზრდა, აუდიტი და მომარაგება); თითოეულ საკითხთან მიმართებაში მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები შეავსებენ სპეციალურ ფორმას (ჩანართი 9); შედეგები განიხილება სემინარებზე; განხილვის შედეგებზე დაყრდნობით მუნიციპალიტეტი გადაწყვეტს გარკვეული ექსპერიმენტების ჩატარებას (მეცხრე ჩანართში მოცემულია რამდენიმე იდეა); რეფორმის მონაწილეთა წასახალისებლად შეიძლება გამოვიყენოთ გაზრდილი ანაზღაურება, ასევე ტრენინგი, მოგზაურობა, პროფესიული აღიარება, დანინაურება, სამუშაო პირობების გაუმჯობესება, დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა და ა.შ. უნდა დანესდეს როგორც ინდივიდუალური, ისე გუნდური სტიმულები (ოფისებისათვის, განყოფილებებისა და ბიუროებისათვის). ამგვარ რადიკალურ ექსპერიმენტებს თან უნდა ახლდეს ტექნიკური კვლევა (როგორც აღწერილია ჩანართში 10).

ძალიან ქმედითი მეთოდია ე.წ. „სუსტი მხარეების კვლევა“. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები, გარე ექსპერტები ან ორივე ერთად სისტემურად შეისწავლიან ორგანიზაციას, კონკრეტულ პროცესებს (მაგალითად, მომარაგებას ან კონსულტანტების დაქირავებას) და აქტივობებს (მაგალითად, ქალაქის მმართველობის მიერ განხორციელებული სამუშაოები). ჩანართში 11 ამგვარი კვლევის გეგმაა მოცემული.

კერძო სექტორისა და მოქალაქეების ჩართვა

კერძო სექტორს ძალიან მნიშვნელოვანი როლი აქვს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში, თუმცა ეს პოტენციალი ხშირად სათანადოდ არ გამოიყენება. კორუფცია ყოველთვის გულისხმობს ორი მხარის მონაწილეობას – თუ არსებობს მოხელე, რომელიც იღებს ქრთამს, აუცილებლად არსებობს შემთავაზებელიც კერძო სექტორიდან. საზოგადოებას და კერძო სექტორს მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლია დარღვევების შესახებ

ინფორმაციის შეგროვებაში. მას შეუძლია კრიტიკული თვითშეფასება და არაეფექტური კორუმპირებული სისტემების ანალიზი.

ბოლო ხანს იზრდება მოქალაქეთა ჯგუფების აქტიურობა კორუფციასთან ბრძოლაში. ამის მაგალითია ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ (Transparency International), რომელიც ბერლინში 1993 წელს შეიქმნა. მისი მიზანია, ისეთივე ქმედით ორგანიზაციად ჩამოყალიბდეს კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში, როგორიც არის „საერთაშორისო ამნისტია“ (Amnesty International) ადამიანის უფლებათა დაცვის საქმეში.

მივმართოთ ერთ-ერთ მაგალითს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობამ“ წარმატებით გააგრძელა გაერთიანებული ერებისა და მსოფლიო სავაჭრო პალატის მიერ დაწყებული საქმე და შეიმუშავა სპეციალური ქცევის კოდექსი (არავითარი ქრთამი, სამართლიანი კონტრაქტები და ა.შ.). ეკვადორის მთავრობამ, „საერთაშორისო გამჭვირვალობასთან“ ერთად, შესთავაზა ეს კოდექსი როგორც საჯარო მოხელეებს, ასევე კერძო სექტორის წარმომადგენლებს. საგულისხმოა, რომ თითოეული კერძო ფირმა დაინტერესებული იმაში, რომ მეორე ფირმამ ქრთამი არ გადაიხადოს. ამიტომ, გამოძიებისა და დასჯის შესაბამისი მექანიზმების არსებობის პირობებში, დიდია იმის ალბათობა, რომ ფირმები, რომლებიც ხელს მოაწერენ ამგვარ კოდექსს, თვითრეგულაციის მიზნით და საერთო ინტერესების დასაცავად გაერთიანდებიან.

განვაგრძოთ თეორიული მსჯელობა. ვთქვათ, ქალაქის მთავრობა ყველა შესაძლო კონტრაქტორს (კერძო ფირმას) ამგვარ კოდექსზე ხელის მოწერას სთავაზობს. თუ ერთ ფირმას ეჭვი აქვს, რომ მეორემ მოხელეთა მოქრთამვის გზით მოიგო კონტრაქტი, ის სხვა ხელმომწერებს, ისევე როგორც ქალაქის მმართველობას, გამოძიების ჩატარებისაკენ მოუწოდებს. ამ გამოძიების პარალელურად, საურველია, განხორციელდეს უფრო საფუძვლიანი კლევაც, რომელიც კონკრეტულ შემთხვევას კომპლექსურად, ზოგადი კონტექსტის გათვალისწინებით შეისწავლის. მაგალითად, თუ ქრთამის აღების ფაქტი მომარაგების სფეროში დაფიქსირდა, კვლევა შეიძლება გულისხმობდეს კერძო ფირმების ანონიმურ ინტერვიუებებს, მომარაგების სისტემის ფუნქციონირების დეტალურ აღწერას, კორუფციის რისკის შეფასებას და კონკრეტული რეკომენდაციების შემუშავებას. გამოძიების, ისევე როგორც ზოგადი კვლევის შედეგები აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს.

მარტივი ენით შექმნილი ქცევის კოდექსი, რომელიც ერთნაირად გასაგებია როგორც საჯარო მოხელეებისათვის, ისე პრესისა და საზოგადოებისათვის, ანტი-კორუფციული კამპანიის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. ძალიან კარგია, თუ კერძო სექტორს თავისივე საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების შექმნისა და გატარების შესაძლებლობაც ეძლევა.

და ბოლოს, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში შეიძლება ჩავერთოთ მოქალაქეები, რადგან ისინი ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენენ. მონაწილეობის ფორმები მოიცავს კლიენტების გამოკითხვას, ფოკუს ჯგუფებს, ცხელ ხაზს, სასოფლო და რაიონულ გაერთიანებებს, მოქალაქეთა სადამკვირვებლო საბჭოებს, საგანმანათლებლო პროგრამებს, პროფესიულ გაერთიანებებს და ა.შ.

ჩანართში 12 ჩვენ მიმოვიხილავთ ინდოეთის ერთ-ერთი ქალაქის გამოცდილებას. ამ ქალაქში არასამთავრობო ორგანიზაციამ სხვადასხვა ხერხები გამოიყენა მოქალაქეთა უკუკავშირის უზრუნველსაყოფად და, ამ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, ქალაქის მმართველობისათვის სპეციალური ანგარიში მოამზადა. კვლევამ და შემდგომმა ღონისძიებებმა ხელი შეუწყო ქალაქის მმართველობის ეფექტიანობის გაზრდას და კორუფციის კონკრეტული პრაქტიკის აღმოფხვრას.

რონალდ მაკლინ-აბაროა მოგვითხრობს იმის შესახებ, თუ როგორ მოხერხდა, მოქალაქეთა ჩართვის გზით, ლა პაზში კონკრეტული პრობლემების მოგვარება.

ჩანართი 8. გარე კონსულტანტების მოწვევის რამდენიმე უპირატესობა

კონსულტანტთა მოწვევას შემდეგი დადებითი მხარეები აქვს: მენეჯმენტს მეტი დრო რჩება სხვა ამოცანების შესასრულებლად; ჩნდება ახალი იდეები, კონსულტანტს შეუძლია შეასრულოს მეხამრიდის და გარე მხარდამჭერის ფუნქცია.

აგრეთვე, ცალკე გამოცყოფთ კიდეც სამ უპირატესობას:

ექსპერტიზა: კონსულტანტს შეიძლება გააჩნდეს სპეციფიური ცოდნა ან გამოცდილება, რომელიც არ არსებობს ორგანიზაციაში. მაგალითად, დარღვევების აღმოჩენისა და პრევენციისათვის განკუთვნილი კომპიუტერული სისტემები, სპეციალური კვლევითი მეთოდები, მართვის სისტემები და ა.შ.

ფასილიტაცია: მონაწილეობით დიაგნოსტიკას საკვანძო მნიშვნელობა აქვს. ვინაიდან პროცესის მონაწილეებს ხშირად უნევთ მტკიცებულებები საკითხებზე საუბარი, შიდა ფასილიტატორი აქ არ გამოდგება. გარე თვალი უკეთ ხედავს ხარვეზებს და ფასილიტაციის გამოცდილებაც გააჩნია.

თანამშრომლობა: კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში ძალიან მნიშვნელოვანია სხვადასხვა განყოფილებების თანამშრომლობა. გარედან მოწვეული ექსპერტი საკმაოდ ნეიტრალურია და სათანადო გამოცდილებაც აქვს ამგვარი კოოპერაციის ფასილიტაციისათვის.

ჩანართი 9. თანამშრომელთა მემორანდუმის ნიმუში (წახალისებისა და დასჯის მექანიზმების რეფორმირების საფუძველი)

1. ამჟამინდელი არადაშკამყოფილებელი მდგომარეობის შეფასებითი აღწერა

ა, ბ, გ — ს ნაკლებობის გამო (რესურსები, სტიმულები, შესაძლებლობები) ჩვენ ამჟამად შეგვიძლია საქმეთა მთელი მოცულობის X პროცენტის შესრულება, რომელთაგან მხოლოდ Y პროცენტი სრულდება ადეკვატურად. შედეგად ქალაქის მმართველობა ხედავს _____ სარგებელს და _____ ზარალს.

2. მაგალითები

ქვემოთ მოცემულია ჩვენი წარუმატებელი მუშაობის სამი მაგალითი, რამაც გამოიწვია დამატებითი სოციალური ზარალი, თუმცა ახლდა გარკვეული სარგებელიც.

3. წარმატების საზომები

ორგანიზაციის მიზნებისა და ამოცანების ანალიზის შედეგად ჩვენ შევიმუშავეთ იმ ზოგადი მეთოდების ჩამონათვალი, რომელთა საფუძველზე უნდა შეფასდეს ჩვენი მუშაობა. მაგალითად:

- (ა) განხორციელებული აქტივობებისა და (ბ) მიღწეული შედეგების რაოდენობრივი შეფასება;
- აქტივობათა ამონაკრების ხარისხის შეფასება კოლეგების, გარე დამკვერველების ან კლიენტების მხრიდან. ქულები მოცემული უნდა იყოს გრადაციის სახით, რათა გამოვრიცხოთ ყველა აქტივობისა და ადამიანის ერთნაირად მაღალი ან დაბალი ქულებით შეფასების ალბათობა;
- სტატისტიკური კონტროლი თითოეული საზომისათვის (მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული მიზნობრივი ჯგუფის სირთულე და ამოცანის სპეციფიკა). მაგალითად, გადასახადების ამკრევთა შეფასებისას მითითებული უნდა იყოს უბანი, საქმიანობის ტიპი, გადასახადის ტიპი და ა.შ. იგულისხმება ყველა ფაქტორი, რომელიც გავლენას ახდენს აკრეფილი თანხის რაოდენობაზე;
- შედეგზე ორიენტირებული შეჯიბრება თანამშრომლებს შორის; და
- თანამშრომელთა მორალის შეფასება

4. გეგმა

ა, ბ, გ – არსებობის პირობებში ჩვენ შევძლებთ X პერიოდში შემდეგი (თუნდაც ხარისხობრივად) გაზომვადი შედეგების მიღწევას: 1, 2, 3, 4 და ა.შ.

ვაცხადებთ თანხმობას, რომ დაწესდეს ესა და ეს ნახალისება ამა და ამ მიზნების მიღწევის პირობით. ჩვენს მუშაობაზე დაკვირვება და შეფასება განხორციელდება შემდეგი კონკრეტული მეთოდებით: 1, 2, 3, 4 და ა.შ.

ჩანართი 10. ტექნიკური კვლევის მაგალითი დასჯისა და ნახალისების მექანიზმების რეფორმის დაგეგმვისათვის

1. შეაჯამეთ ინფორმაცია ანაზღაურების მიმდინარე სქემებისა და სამუშაო პირობების შესახებ (განსაკუთრებით, ტექნიკური პოზიციებისა და ზედა რგოლის მენეჯმენტისათვის). შედარებით მარტივია შემდეგი მონაცემების შეგროვება: სხვა სამსახურზე გადასული ადამიანების რაოდენობა, ვაკანტური თანამდებობების რაოდენობა, არაკვალიფიციური თანამშრომლების რაოდენობა მაღალ პოსტებზე; შეადარეთ ანაზღაურება და დამატებითი შელავათები დაახლოებით ერთნაირი კვალიფიკაციის თანამშრომლებისათვის კერძო და საჯარო სექტორში. განსაკუთრებით გაამახვილეთ ყურადღება პოზიციებზე შემოსავლების, აუდიტის, ბუღალტერიის, მართვის, მომარაგებისა და გამოძიების რგოლებში. შეადარეთ ანალოგიურ პოზიციებს სხვა საჯარო დაწესებულებებში და კერძო სექტორში.
2. გააანალიზეთ დარღვევები მგზავრობის, ტრენინგის, გამგეობის, საბჭოს ან სამუშაო ჯგუფის წევრობის თანმხლები დღიური ანაზღაურებისა და სხვა ნამახალისებელი თანხების გამოყოფასთან დაკავშირებით. მოიფიქრეთ პრობლემის გადაწყვეტის გზები. შესაძლო მეთოდი: ინტერვიუ ზედა რგოლის 25 მენეჯერთან; ცალკეული განყოფილებების ბიუჯეტების ანალიზი მიმდინარე ხარჯების გაანგარიშებისათვის და ამ ხარჯებში დღიური ანაზღაურების, ტრენინგის, დამატებითი შელავათების წილის გამოთვლისათვის.
3. შეაგროვეთ მონაცემები სამუშაო კონტრაქტების შესახებ ქალაქში და ქვეყნის სხვა საჯარო დაწესებულებებში (დახარჯული თანხა, სამუშაოს ხარისხი და მოცულობა, საკონტრაქტო პირობების სიმყარე, პოლიტიკური რეაქცია (მაგალითად, უკმაყოფილება მათი მაღალი ანაზღაურებით). გააკეთეთ დასკვნები.

ჩანართი 11. სამუშაო დოკუმენტი სუსტი მხარეების ანალიზისათვის

- I. **ხელს უწყობს თუ არა კონტროლის მოქმედი მექანიზმები კორუფციის არსებობას?**
 1. რამდენად არის მენეჯმენტი მონოდედებული მკაცრი შიდა კონტროლის განხორციელებისათვის?
 2. მოქმედებს თუ არა განყოფილებებს შორის ანგარიშგების მექანიზმები?
 3. რამდენად არის ორგანიზაციის შტატი დაკომპლექტებული კომპეტენციისა და კეთილსინდისიერების პრინციპით?
 4. არის თუ არა ძალაუფლება სწორად დელეგირებული – და შეზღუდული?
 5. ნათელია თუ არა ორგანიზაციის პოლიტიკა და პროცედურები?
 6. მკაფიოდ არის თუ არა ჩამოყალიბებული ბიუჯეტირების პროცედურა და რამდენად ეფექტურად სრულდება იგი?
 7. ჩამოყალიბებულია და დაცულია თუ არა ფინანსური კონტროლისა და მართვის კონტროლის სისტემები (კომპიუტერების გამოყენების ჩათვლით)?
- II. **რამდენად მაღალია კორუფციის რისკი მიმდინარე საქმიანობის განხორციელებისას?**
 1. რამდენად რთულია და ბუნდოვანი პროგრამის მიზნები? რამდენად დიდია „მესამე მხარის“ სარგებელი? რამდენად ხშირია ნაღდი ფულით ანგარიშსწორება? რამდენად კომპლექსურია განაცხადის შეტანის, ლიცენზირების, ნებართვების გაცემისა და სერტიფიცირების პროცედურები?
 2. რამდენად ბიუჯეტი? (რაც უფრო დიდია ბიუჯეტი, მით მეტია შესაძლო დანაკარგი).
 3. რამდენად დიდია გარე ფინანსური ზეგავლენა (რაც უფრო მაღალია „რენტა“, მით უფრო მეტი სტიმულია კორუფციისათვის).
 4. არის თუ არა პროგრამა ახალი? მოქმედებს თუ არა იგი შეზღუდული ვადების პირობებში? (ამ შემთხვევაში კორუფციის რისკი უფრო მაღალია).
 5. არის თუ არა ცენტრალიზებული კონტროლის ხარისხი შესაბამისი?
 6. არსებობს თუ არა წარსულში არაკანონიერი ქმედებების პრევენტები? საწყისი შეფასების შემდეგ გააკეთეთ დასკვნა, რამდენად ქმედითია კონტროლის და დაცვის არსებული მექანიზმები კორუფციის პრევენციის თვალსაზრისით.

წყარო: Office of Management and Budget (OMB), Internal Control Guidelines (Washington, D.C.: OMB, December 1982), თავი. 4.

ჩანართი 12. ბანგალორის ანგარიში მუნიციპალური სერვისის შესახებ

არასამთავრობო ორგანიზაციამ (ბანგალორი, ინდოეთი) მოამზადა სპეციალური ანგარიში მუნიციპალური უწყებების მუშაობის შესახებ, სადაც თავი მოუყარა მოქალაქეთა შეფასებებს. ამ ინფორმაციის შესაგროვებლად ორგანიზაციის წევრებმა მრავალი მეთოდი გამოიყენეს, ძირითადი ინფორმატორების გამოკითხვით დაწყებული და მუშაობის ეფექტურობის ობიექტური შეფასებით დამთავრებული. საკვანძო თემებს შორის იყო კორუფციაც. მაგალითად, შემთხვევების რამდენ პროცენტში უნევთ მოქალაქეებს ქრთამის გადახდა? კვლევამ ფართომასშტაბიანი კორუფციის არსებობა დაადასტურა; კორუფციის მიერ მოყვნიებული წლიური ზარალი შეიძლება აღემატებოდა წლიური ბიუჯეტის ოდენობას.

ამ ანგარიშს ფართო გამოხმაურება მოჰყვა როგორც საზოგადოების, ისე საჯარო ინსტიტუტების მხრიდან. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კი ის არის, რომ ანგარიშში მოტანილი მონაცემები მომავალში ამ მუნიციპალური სამსახურების მუშაობის ეფექტურობისა და პროგრესის შეფასების შესაძლებლობას იძლევა (შედარებითი ანალიზი)¹.

¹ Samuel Paul, "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India", New Directions for Evaluation, American Evaluation Association, no. 67; Fall 1995

მერი ვალდებულია, ქალაქის საკრებულოს ყოველწლიურად წარუდგინოს ოპერაციული ბიუჯეტი. ამ დოკუმენტში მოცემულია საქალაქო სამუშაოების პრიორიტეტები შემდეგი წლისათვის. რასაკვირველია, ნებისმიერი ახალი სამშენებლო პროექტი გავლენას ახდენს მიმდებარე ტერიტორიის მაცხოვრებელთა კეთილდღეობაზე. გარდა ამისა, ახალი მშენებლობა ზრდის უძრავი ქონებისა და მიწის ფასს ამ უბანში.

მალე მივხვდი, რომ მუნიციპალურ ბიუჯეტში ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე განკუთვნილი თანხები მოსახლეობის მრავალმხრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად საკმარისი არ იყო. შესაბამისად, მე მჭირდებოდა სტრატეგია ალტერნატიულ საჭიროებებს შორის არჩევანის გასაკეთებლად და პრიორიტეტების დასადგენად. ჩემი მმართველობის დასაწყისში, ტექნიკურმა შტატმა მოამზადა და წარმომიდგინა საზოგადოებრივი სამუშაოების ამონაკრები ადგილმდებარეობების მიხედვით. ამ ამონაკრებით უკმაყოფილო დარჩა მოსახლეობის უმრავლესობა, განსაკუთრებით კი ღარიბი ნაწილი, რომელიც ქალაქის ცენტრიდან მოშორებით ცხოვრობდა და თითქმის ყველაფრის ნაკლებობას განიცდიდა. ამ ადამიანებს არ შეეძლოთ პასიურად ლოდინი, სანამ ქალაქის მმართველობა, წლების შემდეგ, შეასრულებდა თავის დაპირებებს.

ჩემი მუშაობის პირველ ზაფხულს (ეს პრაქტიკა შემდგომშიც გამოვიყენე) მე დავიქირავე სტუდენტთან ჯგუფი, ძირითადად, ჰარვარდის უნივერსიტეტიდან და მასაჩუსეტსის ტექნოლოგიური ინსტიტუტიდან (ა.შ.შ.). ისინი ჩამოვიდნენ ლა პაზში, გაეცნენ პრობლემას და ჩამოთქმეს ერთად შეიმუშავეს გადაწყვეტილების მიღების ისეთი მოდელი, რომელიც, რამდენიმე შეწონილ ცვლადზე დაყრდნობით, პრიორიტეტების გამოყოფის შესაძლებლობას გვაძლევდა. მაგალითად, მოდელის მიხედვით, პრიორიტეტი ენიჭებოდა (მეტი წონა ჰქონდა ანალიტიკურ ტერმინებში) იმ სამუშაოებს, რომლებსაც მეტი ადამიანისთვის მოჰქონდა სარგებელი – ღარიბი მოსახლეობისათვის და ბავშვებისათვის. ჩემდა გასაკვირად, ის სამუშაოები, რომლებიც ნაკლებად პრიორიტეტულად იყო მიჩნეული ჩემი ტექნიკური პერსონალის ამონაკრებში, მნიშვნელოვნად დანინაურდა პრიორიტეტების ამ ახალ სიაში. ცხადად გამოჩნდა, რომ დამატებითი დანახარჯების გაზრდის გარეშე, ჩვენ გაცილებით მეტი ადამიანის მოცვას, სარგებლის გაზრდას და მდგომარეობის გაუმჯობესებას შევძლებდით.

თანამდებობაზე არჩევიდან რამდენიმე თვის შემდეგ გადაწყვიტე გამოკითხვის ჩატარება, საზოგადოების აზრით ყველაზე მწვავე პრობლემებისა და საჭიროებების დასადგენად. გამოკითხვის შედეგები გარკვეულწილად თანხვდებოდა ჰარვარდისა და ტექნოლოგიური ინსტი-

ტუტის მოდელს, თუმცა ვგრძნობდი, რომ პრიორიტეტების საბოლოო სიის ჩამოყალიბებამდე და თანხების გამოყოფამდე კიდევ მჭირდებოდა დამატებითი ინფორმაცია. ამიტომ ჩვენ შევიმუშავეთ კითხვარები – დავარიგეთ ტექნიკური სამსახურის მიერ შედგენილი სამუშაოების ჩამონათვალი სხვადასხვა უბნებში და ვთხოვეთ მოსახლეობას, თავად გამოეყო პრიორიტეტები და დაერთო შესაბამისი შენიშვნები.

ანონიმურობის დაცვის მიზნით, ქალაქში დავდგიტ სპეციალური ყუთები. მიუხედავად იმისა, რომ უფრო ნაკლები შევსებული კითხვარი მივიღეთ, ვიდრე მოველოდით, არსებული ინფორმაციის ანალიზიდანაც კარგად ჩანდა, რომ მოქალაქეთა პრიორიტეტები ხშირად არ ემთხვეოდა არც ტექნიკური შტატის სიას და არც ჩვენ მიერ შექმნილ ხარჯთეფექტურობის მოდელს. უფრო მეტიც, ტექნიკური პერსონალის სიაში მითითებული ძვირადღირებული სამუშაოები, რომლებიც, შესაბამისად, ნაკლებად პრიორიტეტულად იქნა მიჩნეული ჩვენ მიერ შექმნილ მოდელში, საერთოდ არ აღმოჩნდა მოქალაქეთა კითხვარებში.

გადავწყვიტე, თავად გამეკეთებინა საეჭვო სამუშაოების ინსპექტირება ადგილებზე. ჩემდა გასაკვირად, მათი უმეტესობა მიმდინარეობდა ნაკლებად დასახლებულ რაიონებში და უფრო მეტად მიმართული იყო ქალაქის გაფართოებისაკენ, ვიდრე არსებული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებისაკენ. უფრო მეტიც, ინსპექციის პროცესში ისიც აღმოვაჩინე, რომ ქალაქის მანქანები და პერსონალი აშენებდნენ ახალ ქუჩებს და ნაგებობებს, რომლებიც საერთოდ არ იყო შეტანილი მუნიციპალიტეტის სამშენებლო პროგრამაში. ეჭვს აღარ ინვევდა ის ფაქტი, რომ მუნიციპალიტეტის საშუალო რგოლის თანამშრომლები, რომელთა უშუალო კონტროლის ქვეშ იმყოფებოდა დიდი რაოდენობით ტექნიკა და სამუშაო ძალა, თავიანთი გეგმით მოქმედებდნენ და საკუთარი პრიორიტეტები ჰქონდათ, რომლებიც არ ემთხვეოდა არც მოქალაქეთა აზრს და არც ჩვენს მოდელს.

ეს სამუშაოები ქრთამის სანაცვლოდ სრულდებოდა. ქრთამს იხდიდა მოქალაქეთა ჯგუფი ან კერძო პირი, რომელიც მინით სპეკულაციას ეწეოდა და, შესრულებული სამუშაოების სანაცვლოდ, მუნიციპალიტეტის ტექნიკურ პერსონალს ამ უბანში მიწას სთავაზობდა. ხანდახან, ღარიბ მოსახლეობას ფულის შეგროვება უწევდა უბანში სასწრაფო სამუშაოების განსახორციელებლად, ამასთან, სრული იგნორირება უკეთდებოდა საქალაქო მშენებლობის ოფიციალურად დამტკიცებულ ოპერაციულ ბიუჯეტს. ხშირად, ქალაქის შუა რგოლის ბიუროკრატები თავად წყვეტდნენ თუ სად, როდის და რა სახის სამუშაოები უნდა განხორციელებინათ ქრთამის ან სხვა სახის სარგებლის სანაცვლოდ (ძირითადად, მიწის). ამ

კორუფციულ გარიგებებში ჩართული მოხელეებისა და ტექნიკოსების აზრით, ეს მშვენიერი გზა იყო დაბალი ხელფასის (13– 30 დოლარი თვეში) კომპენსაციისათვის. მართლაც, ზოგიერთი მათგანი მიწის მსხვილ მესაკუთრედ და უძრავი ქონების სპეკულანტად ჩამოყალიბდა.

კორუფციის ამ სისტემის აღმოფხვრა შესაძლებელი გახდა საზოგადოებრივი მშენებლობების სფეროში კონტრაქტების გაფორმების სქემის შეცვლით. კერძოდ, ანაზღაურების განრიგი სამუშაოს თითოეული ეტაპის წარმატებულად დასრულებას დავუკავშირეთ. საქალაქო მშენებლობის სფეროში ამ მანკიერი პრაქტიკის აღმოჩენასა და აღმოფხვრას ხალხთან უშუალო შეხვედრებსა და მათ მიერ შევსებულ კითხვარებს უნდა ეუმაღლოდეთ.

გამოცდილება ადასტურებს, რომ სარწმუნო ინფორმაცია, ანალიზი და პოლიტიკის რეფორმირება (მონოდების მხრიდან), ისევე როგორც ხალხის მონაწილეობის სტიმულირება და უზრუნველყოფა (მოთხოვნის მხრიდან) ხელს უწყობს ხარისხიანი შედეგის უზრუნველყოფას და საზოგადოებრივი სერვისისა და პროდუქტის გაუმჯობესებას.

თავი V

რეფორმის განხორციელება

კორუფციასთან ბრძოლის ორგანიზება

მეოთხე თავში სხვადასხვა შეფასებითი მეთოდები მიმოვიხილეთ. დავუშვათ, რომ ამ მეთოდების გამოყენებით უკვე შეისწავლეთ სიტუაცია და კარგად გაერკვიეთ თქვენს უწყებაში არსებული კორუფციის ტიპებში. თუ ასეა, თანამშრომლებთან ერთად განიხილეთ მესამე თავში მოცემული პოლიტიკის ანალიზის სქემა (ჩანართები 4, 5) და ერთად შეაფასეთ სხვადასხვა ღონისძიების განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები და სარგებელი. გირჩევთ, პირველ რიგში დაადგინოთ ის სფეროები, სადაც კორუფციის მიერ მიყენებული ზარალი დიდია, ხოლო მაკორექტირებელ ღონისძიებებზე გასანევი ხარჯები – მცირე; ჩვენი აზრით, რეფორმა სწორედ ამ სფეროებიდან უნდა დაიწყოს.

თუმცა, სანამ კონკრეტულ მოქმედებებზე გადახვიდოდეთ, უნდა გააანალიზოთ სტრატეგიის განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემები და ყველა არსებული ალტერნატივა. თითოეული დაგეგმილი ღონისძიება უნდა განიხილოთ პოლიტიკური, ბიუროკრატიული და პიროვნული ასპექტების გათვალისწინებით. ერთ-ერთი პოლიტიკური ასპექტი მდგომარეობს იმაში, რომ კორუფციასთან ბრძოლამ უნდა შეასრულოს ქალაქის ხელისუფლების რეფორმის ბერკეტის ფუნქცია და არ უნდა იქცეს ბიუროკრატიზმისა და დამატებითი ბარიერების შექმნის მექანიზმად.

ხელისუფლებაში ყოველთვის აქტუალურია ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობის საკითხი. კორუფციის პრევენცია და მასთან ბრძოლა სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოს შეთანხმებულ მუშაობას მოითხოვს. რა თქმა უნდა, ქალაქის მმართველობის თითოეულ უწყებასა თუ განყოფილებას თავისი განსაკუთრებული ფუნქციები აქვს მენეჯმენტის, სტიმულების დანესებისა და კონტროლის კუთხით. თუმცა, არსებობს ე.წ. გამჭოლი ფუნქციები, რომელთა განხორციელებაზე ერთდროულად რამდენიმე უწყებაა პასუხისმგებელი. ბევრი ამგვარი ფუნქცია მუნიციპალიტეტის ფარგლებს გარეთ (როგორც, უმეტესად, პოლიციის შემთხვევაში ხდება) ან უფრო მაღალ დონეზე ხორციელდება (რაიონის, რეგიონის ან ეროვნულ დონეზე). კორუფციასთან ბრძოლისათვის მნიშვნელოვანი ფუნქციებისა და უწყებების ჩამონათვალი ძალიან გრძელია — მწყობრი ბუღალტერია და აუდიტი, პოლიცია (ხშირად ადგილობრივი, ზოგჯერ კი შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში მოქმედი ეროვნული პოლიცია), პროკურატურა, სხვადასხვა დონის სასამართლოები, ადმინისტრაციაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყებები, ადგილობრივი თვითმმართველობა და საკანონმდებლო სისტემა. მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, სახელმწიფო შემოსავლების სფერო, ისევე როგორც საზოგადოებრივი სამუშაოების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყებების საქმიანობა. ეს ჩამონათვალი შეიძლება უსასრულოდ გავაგრძელოთ, ჩამოთვლილ სფეროთა შორის საზღვრები საკმაოდ ბუნდოვანია. თუმცა, ერთი რამ ცხადია – კორუფციის აღმოფხვრისათვის მნიშვნელოვანია ბევრი სხვადასხვა უწყების კოორდინირებული მუშაობა. დამნაშავეს ციხეში ვერ ჩავსვამთ საგამოძიებო, სამართლადამცავი და სასჯელაღსრულებითი სისტემების ურთიერთთანამშრომლობის გარეშე. კოორდინაცია, აგრეთვე, აუცილებელია კორუფციის ეფექტური პრევენციისათვის.

გამოცდილება ადასტურებს, რომ ანტიკორუფციული კამპანიის ეფექტურად წარმართვისათვის არსებობს მეორე მნიშვნელოვანი პირობაც: ერთი კონკრეტული პასუხისმგებელი უწყების ან პირის არსებობა. პასუხისმგებელ პირს ან ოფიციალურ ორგანოს უნდა ჰქონდეს პოლიტიკური ძალაუფლება, იყოს საჯაროდ აღიარებული და დაეკისროს პირადი პასუხისმგებლობა. იმდენად, რამდენადაც არცერთ უწყებას არ შეუძლია, დამოუკიდებლად განხორციელოს კორუფციასთან ბრძოლის მთელი სტრატეგია და, შესაბამისად, საჭიროა კოორდინირებული ძალისხმევა, პასუხისმგებელმა ორგანომ, უპირველეს ყოვლისა, გაერთიანებული მოქმედებების ფასილიტატორისა და მრავალი წარმომადგენლობითი ორგანოს რესურსების მობილიზატორის ფუნქცია უნდა შეასრულოს. სხვა სიტყვებით, იგი ვერ იქნება უბრალოდ ზედამხედველი სააგენტო.

ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელებასთან დაკავში-

რებული საკვანძო პოლიტიკური კითხვა სწორედ იმაში მდგომარეობს, თუ როგორი უნდა იყოს ეს მაკოორდინირებელი უწყება. არსებობს რამოდენიმე პასუხი, თუმცა არ არსებობს უნივერსალური გამოსავალი. კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია ჰონკონგში კორუფციის საწინააღმდეგო *სუპერ-უწყების* საცდელი ნიმუშია. ის აერთიანებს გამოძიებას (როგორც პოლიცია), პრევენციას (როგორც მართვის საკონსულტაციო ორგანო) და ხალხის მონაწილეობას (როგორც საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური). მისი უფლებამოსილებები ძალიან ფართოა. მას აქვს საკუთარი ბიუჯეტი და საუკეთესო პერსონალის – არა მარტო გამოძიებლებისა და ძალოვანების, არამედ ბუღალტერების, ეკონომისტების, მენეჯმენტის და სისტემური ანალიზის ექსპერტების, იურისტებისა და ა.შ. დაქირავების შესაძლებლობა.

არსებობს კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელ კომისიასთან შედარებით ნაკლები, თუმცა, საკმაოდ ფართო ძალაუფლების მქონე მუნიციპალური ერთეულების მაგალითებიც, მაგალითად ნიუ-იორკში.

მეორე ვარიანტი უწყებათაშორისი *საკოორდინაციო ორგანოს* შექმნაა. ქალაქი სახელმწიფო არ არის და ქალაქის ხელმძღვანელობა, რა თქმა უნდა, ვერ შეძლებს მრავალი სტრატეგიული უწყების ერთდროულად გაკონტროლებას. ისევ და ისევ, შესაძლებელია სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ორგანოების გაერთიანება, მათი მუშაობის კოორდინირების გაუმჯობესებისათვის.¹

¹ რა შესაძლებლობების კოორდინირება უნდა მოხდეს? იურიდიულ მეცნიერებათა პროფესორი ფილიპ ჰეიმანი კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული კამპანიის იდეალურ წინაპირობებს შემდეგნაირად აღწერს: **შიდა საინსპექციო განყოფილებები.** სპეციალიზებული განყოფილებები, სადაც კომბინირებულია ორგანიზაციის ფუნქციონალური საჭიროების შესაბამისი ტექნიკური მომზადება და გამოცდილება. **სპეციალიზებული პოლიციური განყოფილებები.** სამართალდამცავ უწყებებთან თანამშრომლობა მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული ღონისძიებებისათვის, რადგან ამ შემთხვევაში ისინი უფრო სერიოზულად აღიქმება. აუცილებელია პოლიციის თანამშრომელთა გადამზადება ანტიკორუფციულ მეთოდებში ანტიკორუფციული ღონისძიებების ხანგრძლივობის, კრიმინალურ გამოძიებასთან კავშირის, კონკრეტული დაზარალებულის გარეშე გამოძიების სპეციფიკის, თანამედროვე დანაშაულის რთული ტექნიკური ბუნების გამო. **ქმედითი, სამართლიანი პროკურატურა** – როგორც კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საზოგადოების დამცველი, პროკურორი ვალდებულია ობიექტური და გაწაფული იყოს იმ ადამიანებისათვის ბრალის წაყენებისას, რომლებიც პირადი სარგებლის მიღების მიზნით კანონს არღვევენ. საზოგადოების თვალში, პოლიტიკური სისტემის სამართლიანობის მიმართ ნდობას, ხშირად, პროკურორი და მისი გუნდი აყალიბებს. **ადეკვატური სასამართლო სისტემა.** სასამართლო სისტემა დანაშაულის განხილვის საბოლოო ინსტანციაა. სისტემას უნდა შეეძლოს დანაშაულის სრულყოფილად განსჯა, პოლიტიკური მოუკერძოებლობა, საქმეების დროულად და ეფექტურად წარმოება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც „მსხვილი ფიგურის“ დანაშაულის განსჯა ხდება. (წყარო: Philip Heymann, "Dealing with Corruption: The United States as an Example," გამოუქვეყნებელი ნაშრომები, Harvard Law School, 1995). ზემოთ ჩამოთვლილ პირობებს, უნდა დავამატოთ მცხუთეც: **გარე ინსპექციის განყოფილება.** ეს ორგანიზაცია მხოლოდ უწყების გარეთ ყოფნისა და მისგან დამოუკიდებლობის შემთხვევაში იქნება ქმედითი. მას ინტერდისციპლინარული მეთოდოლოგია და ექსპერტიზა უნდა გააჩნდეს, რომ კორუფციული ქმედებების შემფერხებელ ბარიერად იქცეს.

1992 წელს რობერტ კლიტგარდმა გარკვეული ხანი ვენესუელაში დაჰყო, სადაც ეროვნულ დონეზე კორუფციასთან ბრძოლის პროცესში ჩართულ მრავალ ორგანოსთან თანამშრომლობდა. ამ უწყებთა შორის იყო პოლიცია, „კონტროლორია“, პროკურატურა, უზენაესი სასამართლო (რომელიც ყველა სასამართლოს ხელმძღვანელობს) და მინისტრთა კაბინეტი. ამ ორგანოებმა არ ისურვეს საერთო სემინარებში მონაწილეობა – ყველამ ინდივიდუალური სემინარი მოითხოვა. ინდივიდუალურ სემინარებზე თითოეული უწყება მხოლოდ საკუთარ წარმატებებზე საუბრობდა, პერსონალი ყვებოდა გასაოცარ ისტორიებს იმის თაობაზე, თუ როგორ „იყრებოდა წყალში“ მათი შრომა სხვა ორგანოების კორუმპირებულობისა და არაკომპეტენტურობის წყალობით. ისინი ამბობდნენ, რომ კორუმპირებულ პირთა დასჯის პროცესი, ძალიან ხშირად, ბოლომდე არ მისულა, რადგან საქმეები უკვალოდ „გამქრალა“ ეტაპების გრძელ თეორიულ ჯაჭვში – ინფორმაციის შეგროვებიდან სასამართლო განაჩენის გამოტანამდე. ყველა უწყება თავისებურად ახანალიზებდა შექმნილ სიტუაციას, თუმცა ყველა ასახელებდა ორ ფაქტორს: ფართოდ გავრცელებულ კორუფციასა და თითოეული ორგანოს ფარგლებში საშინელ დემორალიზაციას.

ჩანართი 13. კორუფციასთან ბრძოლის დამუკიდებელი ოფისი ნიუ-იორკის სასკოლო მშენებლობაში

1989 წელს, ნიუ იორკის სასკოლო მშენებლობის ახლადშექმნილ უწყებას სერიოზული პრობლემები შეექმნა. სკოლების მშენებლობის მრავალმილიონიან პროგრამაში კორუფცია მძვინვარებდა (სატენდერო გარიგებებით, ფასების მანიპულაციით, არალეგალური გაერთიანებებით, რეკეტით, მექრთამეობით, გამომძალველობითა და გაყალბებით). ყოველივე ამას უწყების ხელმძღვანელობამ გენერალური ინსპექტორის ოფისის ჩამოყალიბებით უპასუხა. სამუშაო პრაქტიკის ინსტიტუციური რეფორმის მეშვეობით, გენერალური ინსპექტორის ოფისმა რამოდენიმე „მსხვილი ფიგურა“ დაიჭირა, მათ შორის, განათლების საბჭოს თანამშრომლები და თავად უწყების ხელმძღვანელი პირები; დაიხურა 180 ფირმა, რომელიც სკოლების მშენებლობის კონკურსებში მონაწილეობდა; ინსპექტორატმა გადაარჩინა მილიონობით დოლარი და უწყებაში მომარაგების რეფორმის ინიცირებაც კი მოახდინა.

ეს წარმატებული სტრატეგია რამდენიმე მნიშვნელოვან პრინციპს ეყრდნობოდა:

1. კორუფციასთან ბრძოლა არ არის მხოლოდ სამართალდამცავ უწყებათა პასუხისმგებლობა. მენეჯერები და მომარაგებაზე პასუხისმგებელი პირები აგრეთვე უნდა ჩაერთონ ამ ბრძოლაში. ადმინისტრაციული სანქციები ისევე ეფექტურია, როგორც კრიმინალური სასჯელი.
2. კორუფციასთან ბრძოლის კომპლექსური სტრატეგიის წარმატებით განხორციელებასათვის მრავალი უწყების ურთიანამშრომლობაა საჭირო — ადრეულ ეტაპებზე უნდა მოხდეს კორუფციის პრევენცია, თუ პრევენციულმა ღონისძიებებმა არ გაამართლა, უნდა გამოვლინდეს დანაშაული და სათანადოდ დაისაჯოს დამნაშავე. ამისათვის საჭიროა იურისტების, გამომძიებლების, მკვლევარების, ბუღალტერების, ანალიტიკოსების, ინჟინერების, მენეჯმენტის თოერიისა და საჯარო ადმინისტრაციის ექსპერტების ძალისხმევის გაერთიანება.
3. ორგანიზაცია (ამ შემთხვევაში – გენერალური ინსპექტორის ოფისი) უნდა იყოს სკოლების მშენებლობაზე პასუხისმგებელი უწყებისგან დამოუკიდებელი გარე

სტრუქტურა, რათა შეინარჩუნოს ავტონომია და თავისუფლება. უწყებასთან კომუნიკაცია არაფორმალურად – ყოველდღიური ურთიერთთანამშრომლობის და ფორმალურად – ხელმძღვანელ პოზიციებზე მყოფი პირების მეშვეობით უნდა განხორციელდეს.

მნიშვნელოვანია, რომ ერთი უწყებისათვის კორუფციასთან ბრძოლის უფლებამოსილების მინიჭებით გვერდს ვუვლით საფრთხეს, რომელსაც მრავალი ანტი-კორუფციული კამპანია ემსხვერპლა: დამატებითი წესები, ნორმები, სტანდარტები, ისევე როგორც ზედამხედველობის მრავალდონიანი სისტემის ჩამოყალიბება, „ორგანიზაციის პარალიზებას იწვევს და, რაოდენ ირონიულადაც არ უნდა ჟღერდეს, ახალ შესაძლებლობებს ქმნის კორუფციისათვის...“

აღმკვეთი ღონისძიებები (მათ შორის ფინანსური კომპენსაცია) და შესაძლებლობების ბლოკირება სტრატეგიის ნაშევან მეთოდოლოგიურ იდეებს წარმოადგენდა.

1. აღმკვეთი ღონისძიებები

სამართლებრივი დევნა (სისხლის სამართალი), საიდუმლო აგენტების ჩართვა, უტყუარი მტკიცებულებების მოძიება, მოსასმენი მონაცემებისა და ფარული თვალთვალის მეთოდის გამოყენება, რასაც, სავარაუდოდ, მძიმე სასჯელი და თავისუფლების აღკვეთა მოჰყვება.

სამართლებრივი დევნა (სამოქალაქო სამართალი), მძიმე ფინანსური ჯარიმებით (კონფისკაცია, კომპენსაცია სამმაგი ოდენობით, სასამართლო აკრძალვა) ადმინისტრაციული სანქციები, სკოლების მშენებლობის კონკურსებში მონაწილეობის უფლების ჩამორთმევა კონკრეტული ფირმებისათვის, კორუმპირებული კულტურის მქონე კომპანიებისათვის დარტყმის მიყენება იქ, სადაც ეს განსაკუთრებით მტკიცვეულია – საფულებზე.

2. შესაძლებლობების ბლოკირება

აკრძალვები, კონსულტაციები და სერტიფიცირება. აკრძალვები კომპანიას სამშენებლო კონტრაქტის მოპოვებისათვის კონკურსში მონაწილეობის შესაძლებლობას უზღუდავს. კონსულტანტები აფრხილებენ პროექტის მენეჯერებს კონკრეტულ პროდუქტთან მიმართებაში შეუსაბამოების არსებობის შესახებ ნამოჭრილი ეჭვების თაობაზე. სერტიფიცირების მოთხოვნები გულისხმობს, რომ კონტრაქტის უსამართლოდ მიღების შემთხვევაში, მოხდება კონტრაქტის გაუქმება და თანხის სრულად დაბრუნება.

დამოუკიდებელი აუდიტორული კომპანია ან კერძო სექტორის გენერალური ინსპექტორატი. ინსპექტორატის მიერ არჩეული დამოუკიდებელი უწყებები ახორციელებენ მიმწოდებლის საქმიანობის მონიტორინგს იმ შემთხვევებში, როდესაც არსებობს კრიმინალური დანაშაულის ადეკვატური მტკიცებულება, მაგრამ საზოგადოებრივი სიკეთის წარმოებისათვის აუცილებელია კონტრაქტის უწყვეტობის უზრუნველყოფა.

სხვა ინიციატივები: სუსტი მხარეების შეფასება, კერძოდ, პასუხისმგებელი უწყების ბიზნეს პრაქტიკისა და საკონტრაქტო პროცედურების ხარვეზების ანალიზი; კონტრაქტების დასაბუთებად გამჭვირვალე და ეთიკური ბიზნეს პრაქტიკის შემუშავება და შრომითი კანონმდებლობის აღსრულების პრივატიზაცია. (მიმდინარეობს სახელფასო კანონმდებლობის მონიტორინგი და ამ პროცესს აფინანსებს დამრღვევი მხარე, მიმწოდებელი)

ნაშევანი ინსტრუმენტი, რომელმაც ინსპექტორატის წარმატება განაპირობა, ტენდერის მონაწილეთა წინასაკვალიფიკაციო პროცესია. კონკურსში მონაწილეობის სურვილის მქონე ყველა მომწოდებელმა უნდა შეავსოს საკმაოდ რთული (ორმოცგვერდიანი) კითხვარი, სადაც ყურადღება გამახვილებულია ისეთ მნიშვნელოვან პარამეტრებზე, როგორიცაა ფინანსური მდგომარეობა, კომპანიის გამოცდილება, დამფუძნებლები და თანამშრომლები. წინასაკვალიფიკაციო პროცესმა ინსპექტორატს მნიშვნელოვანი ინფორმაციის შეგროვების შესაძლებლობა მისცა, რაც ადრე შეუძლებელი იყო ხანგრძლივი და შრომატევადი პროცედურების გავლის გარეშე.

სემინარების ჩატარებამდე და ჩატარების შემდეგ, კლიტგარდი ამ ორგანოთა ხელმძღვანელებსაც ხვდებოდა – მინისტრებს, მთავარ მოსამართლეს და გენერალურ მაკონტროლებელს. შედგა შეხვედრა მინისტრთა კაბინეტთანაც. ხელმძღვანელობა დაეთანხმა უფროსი სახელმწიფო მოხელეების მიერ დასმულ დიაგნოზს. მან, ასევე, თანხმობა განაცხადა ორი უწყებათაშორისი საკოორდინაციო ორგანოს ჩამოყალიბებაზე. ერთი ორგანო სამინისტროს დონეზე შეიქმნა, მეორე – გენერალური დირექტორისა და უმაღლეს სახელმწიფო მოხელეთა დონეზე. მეორე საკოორდინაციო ორგანოს ამოცანებში მნიშვნელოვანი საქმეების გაკონტროლება იყო მთელი სისტემის ფარგლებში. ორივე კომისია, აგრეთვე, მუშაობდა სისტემურ საკითხებზე: მაგალითად, გეგმავდა პრევენციული ზომებს და სხვადასხვა ანტი-კორუფციული უწყებების მუშაობის კოორდინირებას ახდენდა.¹

ერთი წლის განმავლობაში ამ საკოორდინაციო ორგანოებმა უდიდეს წარმატებებს მიაღწიეს. თანამშრომლობის შედეგად, სააგენტოები უფრო შეთანხმებულად მუშაობდნენ, ცალკეულ უწყებებში კი გაუმჯობესდა შიდა ოპერაციები. ერთობლივ განხილვებზე ამ უწყებებმა საკუთარი თავი სხვისი თვალთა დაინახეს. ეს, შესაძლოა, შოკისმომგვრელი იყო, მაგრამ თითოეულ სააგენტოში წინსვლის მოტივაცია შეიქმნა. მალე, ამ სისტემაში გატარებული საქმეების რაოდენობამ იმატა. ერთ-ერთი საქმე მართლაც ძალიან „მსხვილ ფიგურას“ ეხებოდა. ეს იყო პრეზიდენტი კარლოს ანდრეას პერესი, რომელსაც იმპიჩმენტი გამოუცხადეს.

1995 წელს კოლუმბიამ საკოორდინაციო მოდელის ვერსია დანერგა, რომელსაც რამოდენიმე საინტერესო თეორიული მახასიათებელი გააჩნდა. ხელისუფლებას ჰქონდა ორი საკოორდინაციო ორგანო. ერთ-ერთი ჰონკონგში არსებულ სამოქალაქო საკონტროლო საბჭოს მოგვაგონებდა. მასში შედიოდა შვიდი საპატიო მოქალაქე, რომელთაც საზოგადოებასა და საკოორდინაციო ორგანოს შორის შუამავლის როლი უნდა შეესრულებინათ. მათ სამოქალაქო და კერძო სექტორიდან შემოსული საჩივრები და დიაგნოსტიკური გამოკვლევები სახელმწიფო საკოორდინაციო ორგანოსათვის უნდა გადაეცათ. იგულისხმებოდა, რომ ამ ადამიანებს ბოლომდე უნდა მიედევნათ თვალი საჩივრებისათვის. ასევე იგულისხმებოდა, რომ ისინი გააკონტროლებდნენ სახელმწიფო ანტიკორუფციულ საქმიანობას სტრატეგიის შემუშავების ეტაპიდან განხორციელებამდე. შედეგად უნდა გაზრდილიყო გამჭვირვალობა და მთავრობისადმი ნდობა.

¹ 1995 წელს ვენესუელაში სპეციალური ანტიკორუფციული ოფისი ჩამოყალიბდა, ის საკოორდინაციო კომიტეტისაგან დამოუკიდებელი იყო, რომლის პირდაპირ ფუნქციას განათლება წარმოადგენდა.

სამწუხაროდ, საკოორდინაციო ორგანომ იმედები ვერ გაამართლა. თავად პრეზიდენტ ერნესტო სემპერს კორუფციაში მონაწილეობის ბრალდება წაუყენეს. ამ არეულობაში, საკოორდინაციო ორგანომ საერთოდ დაკარგა ფუნქცია. 1998 წელს, ახალმა პრეზიდენტმა ანდრეს პასტრანამ პირობა დადო, რომ კორუფციასთან ბრძოლას გააჩაღებდა. თუმცა, საკოორდინაციო ორგანომ კვლავაც თითქმის ვერაფერი გააკეთა.

1999 წლის ზაფხულში, კოლუმბიის მთავრობამ „კორუფციასთან ბრძოლის საპრეზიდენტო პროგრამა“ წამოიწყო.¹ პროგრამა ვიცე-პრეზიდენტის ოფისის ფარგლებში ამოქმედდა. ვიცე-პრეზიდენტს იმედი ჰქონდა, რომ მოახდენდა კოლუმბიის გარკვეული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კოორდინირებასა და სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და ბიზნეს წრეების ჩართვას კორუფციასთან ბრძოლაში. იგი ეთიკური ფასეულობების ჩამოყალიბებას, სოციალური კონტროლის პროცესებში მოქალაქეთა გააქტიურებას, ეფექტურობისა და გამჭვირვალობის გაზრდას, გამოძიებისა და სანქციების ამოქმედებას გეგმავდა. თითოეული ამ მიზნის მისაღწევად ცალკე განყოფილება უნდა შექმნილიყო. სამოქალაქო მაკონტროლებელი საბჭო ამ ჩამონათვალში ნახსენები არ იყო.

პირველი პრობლემა სახელმწიფო ანტიკორუფციული ბრძოლის ორგანიზების აუცილებლობაში მდგომარეობდა. პრინციპები, როგორც ჩანს, წინააღმდეგობაში მოვიდა. ანტიკორუფციულ კამპანიას უნდა ჰყოლოდა ერთი ხელმძღვანელი, თუმცა ეს კამპანია მხოლოდ მრავალი ორგანოს კოორდინირებული ძალისხმევით შეძლებისდაგვარად იქნებოდა წარმატებული.

შემდეგი შეკითხვა – რითი უნდა დავინწყოთ? რა უნდა გაკეთდეს პირველ რიგში?

¹ De Frente Al País: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (Santafé de Bogotá, Colombia: Presidencia de la República, 1999)

მონეციტით ადვილად მისაწვდომი ნაყოფი

ჩავთვალოთ, რომ ამ მომენტამდე მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობა იმ ნაბიჯებს მიჰყვებოდა, რომლებიც მე-3 და მე-4 თავებშია აღწერილი. მათ იხელმძღვანელებს ფორმულით $K=მ+თ-ა$, სიტუაციის ანალიზის პროცესში, შეაფასეს საკუთარი ორგანიზაციები, ისევე როგორც სხვადასხვა ტიპის კორუფციის გავლენა და ხარისხი. მათ აღიარეს, რომ კორუფციის ყველა ტიპი ერთნაირად დამლუპველი არ არის და ერთნაირად იოლად არ ექვემდებარება პრევენციას. მათ გააერთიანეს ეკონომიკური ანალიზი პოლიტიკურ შეფასებასთან, განსაზღვრეს კორუფციის ის ტიპები, რომლებიც იწვევს განსაკუთრებულად დიდ ზიანს და ისიც დაადგინეს, თუ ვინ ხედავს ყველაზე დიდ ზარალს. ასევე, მათ მოიფიქრეს კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტური მეთოდები და გამოთვალეს კამპანიის პირდაპირი და ირიბი ხარჯები.

მსგავსმა ანალიზმა სხვადასხვა ტიპის კორუფციული საქმიანობით გამოწვეულ გარე გავლენებსა და სტიმულებზე უნდა გაამახვილოს ყურადღება და არა იმ თანხის მოცულობაზე, რომელიც ხელიდან ხელში გადადის. როგორც მექსიკის მმართველობაზე ამბობდნენ: „მათ მილიონი დახარჯეს იმისათვის, რომ ათასი მოეპარათ“. განსაკუთრებით საზიანოა კორუფციის ის ფორმები, რომლებიც ფინანსურ და საბანკო სისტემებსა და მართლმსაჯულებას ასუსტებს. იგივე შეიძლება ითქვას კორუფციის ფორმებზე, რომლებიც პოლიტიკურ კურსს ამახინჯებს. საჯარო სერვისის სფეროც განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს, რადგან იგი უკავშირდება სახელმწიფო შესყიდვებს.

მას შემდეგ, რაც დაასრულებთ ანალიზს, დაიწყეთ მოქმედება. პირველი მარტივი წესი – „მონეციტით ადვილად მისაწვდომი ნაყოფი“. აირჩიეთ კორუფციის ის ტიპი, რომელიც მოგცემთ ხელშესახები პროგრესის სწრაფად და იაფად მიღწევის შესაძლებლობას. ეს რჩევა ეწინააღმდეგება რეფორმატორების სურვილს, ყველაფერს ერთდროულად მოეჭიდონ, ან პირიქით, ერთი ვიწრო მიმართულებით ძალიან ბევრი ფული დახარჯონ (ეს შეიძლება ძალიან ხანგრძლივ და დაუსრულებელ ბრძოლაში გადაიზარდოს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ ნაბიჯით არ უნდა დავიწყოთ).

ზოგიერთ შემთხვევაში, წესი ოდნავ იცვლება. პოლიტიკური მოსაზრებებით ან საზოგადოებრივი მხარდაჭერის მიზნით, შესაძლებელია დავიწყოთ კორუფციის იმ სახეებზე შეტევით, რომლებიც განსაკუთრებით თვალსაჩინოა მოქალაქეებისათვის, განსაკუთრებულ აღშფოთებას იწვევს ან გადაუდებელ ყურადღებას იმსახურებს. პოლიტიკური მიზეზე-

ბიდან გამომდინარე, ანტიკორუფციული კამპანიის დაწყება კარგია იმ სფეროებიდან, რომლებსაც საზოგადოება დიდ მოლოდინს უკავშირებს, სადაც დიდია საზოგადოებრივი რეზონანსი ან სადაც, მოქალაქეების აზრით, ყველაზე თვალსაჩინოა ეკონომიკური ზარალი.

მერი მაკლინ-აბაროა 1985 წელს ქალაქ ლა-პაზში „ადვილად მისაწვდომი ნაყოფის“ მონყვეტის მაგალითს აღწერს.

კორუფციას, ყველაზე ცხადი და განზოგადებული ფორმით, მერიის შენობის დერეფნებსა და მთავარ დარბაზში შეხვდებოდით. ასობით მოქალაქე დაბნეულად დადიოდა და რაღაც დოკუმენტების მოწესრიგებასა თუ საგადასახადო პროცედურის განხორციელებას ცდილობდა. ტოტალური დეზორგანიზაციისა და მოქალაქეთა არასაკმარისი ინფორმირებულობის ფონზე, ათეულობით შუამავალი მოქალაქეებს საკუთარ მომსახურებას, ანუ დოკუმენტების სწრაფად მოწესრიგებას და პრობლემების „მოგვარებას“ სთავაზობდნენ.

მოქალაქეები პირველ ქრთამს მაშინ იხდიდნენ, როდესაც თავიანთ დოკუმენტებს მერიაში მომუშავე შუამავლებს გადასცემდნენ. საქმის მოწესრიგების შემდეგ, მოგების ოფიციალური საფასურის გარდა, მათ არალეგალური დამატებითი გადასახადის გადახდაც უწევდათ. თანხების ოფიციალურად გადახდის შემთხვევაშიც, ქვითრები პრაქტიკულად არ გაიცემოდა, რაც ადასტურებდა იმ ფაქტს, რომ ფულის უდიდესი ნაწილი მოხელეთა ჯიბეში მიდიოდა. ერთადერთი სარგებელი, რომელსაც მოქალაქე ხედავდა, იყო დაზოგვლი დრო და ნერვები.

პირველი, რაც გავაკეთეთ — დოკუმენტაციის მწარმოებელი პერსონალის მოქალაქეებისაგან იზოლაცია მოვახდინეთ. ჩვენ აღარ ვაძლევდით უფლებას არც შუამავლებს და აღარც არავის, რომ ბეჭდების დასართყამად და ხელის მოსაწერად თავისუფლად ესეირნათ მაგიდიდან მაგიდისკენ. ყველა საქმე ერთ ადგილას უნდა შესრულებულიყო და აუცილებლად უნდა მიანიჭებოდა საკონტროლო ნომერი. ამ დოკუმენტების გამოტანა სულ რამოდენიმე დღის შემდეგ იყო შესაძლებელი, თანაც სხვა უწყებიდან. თანამდებობის პირები, რომლებიც ამ ოპერაციებს ასრულებდნენ, ფაქტიურად იზოლირებულნი იყვნენ მუნიციპალიტეტის მეორე სართულზე, სადაც მათ კლიენტებთან „კონტაქტის დამყარება“ არ შეეძლოთ.

დამატებით, ჩვენ გავხსენით სპეციალური ანგარიშები ბანკში, საგადასახადო გადარიცხვებისათვის. მუნიციპალიტეტის მოლარეებს შავ ბაზარზე ვალუტით სპეკულირება აღარ შეეძლოთ, რაც იმ დროისათვის საკმაოდ გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენდა.

ამ მარტივმა ზომებმა ვერ აღკვეთა კორუფცია, თუმცა ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად შეზღუდა და მოქალაქეებს ბევრი პრობლემა მოუხსნა. რამოდენიმე კვირის შემდეგ მუნიციპალიტეტის დერეფნებში ველარ ნახავდით ასეულობით დაბნეულ და აფორიაქებულ მოქალაქეს. ისინი ადვილად ამონმებდნენ თავიანთ გადარიცხვებს ცენტრალური კომპიუტერული რეესტრის მეშვეობით. მოქალაქეებმა გააცნობიერეს, რომ სიტუაცია უკეთესობისკენ შეიცვალა.

შეიძინეთ თანამოაზრეები

ქალაქის მმართველებისათვის მნიშვნელოვანია თანამოაზრეების არსებობა და ანტიკორუფციულ ინიციატივებში სხვადასხვა საზოგადოებრივი ძალების გაერთიანება. განვიხილოთ სამი მაგალითი:

პირველი — დავუშვათ, რომ ცენტრალური ხელისუფლების პრიორიტეტებია საბაზრო რეფორმები და პრივატიზაცია. სასარგებლო იქნება, თუ ადგილობრივ ანტიკორუფციულ კამპანიაშიც იგივე ელემენტებს გავუსვამთ ხაზს — ამ შემთხვევაში შევძლებთ ცენტრალურ დონეზე დაფინანსებისა და მხარდაჭერის მოპოვებას. ან, თუ ცენტრალური ხელისუფლება ამ მომენტში აქცენტს ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლაზე აკეთებს, მუნიციპალურ მმართველობასაც შეუძლია ყურადღება ისეთ სფეროებს დაუთმოს, სადაც ორგანიზებული დანაშაულის პრობლემა მჭიდროდ არის გადაბმული კორუფციასთან.

მეორე — დიდია იმის ალბათობა, რომ კერძო სექტორსა და სამოქალაქო საზოგადოებაში უკვე არსებობენ თქვენი პოტენციური თანამოაზრეები. შესაძლებელია, ეს იყოს ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“. ასევე შესაძლებელია, რომ კორუფციის პრობლემა ადგილობრივი ორგანიზაციების ბუღალტრებს, იურისტებს ან საქმიანი სანარმოების ხელმძღვანელობასაც აღელვებდეს. შესაძლებელია, რომ სამოქალაქო ლიდერები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, სტუდენტთა ჯგუფები ან მუშათა კავშირები გამოთქვამდნენ უკმაყოფილებას მექრთამეობის, გამოძალვისა და თაღლითობის გამო და სიხარულით გაერთიანდნენ თქვენს კოალიციაში. დაფიქრდით, კორუფციის რა ფორმებს აყენებენ ეს ადამიანები თუ ჯგუფები პირველ პლანზე, ან სად იქნება მათი ჩართულობა განსაკუთრებით სასარგებლო კორუფციის შესამცირებლად.

მესამე — საერთაშორისო ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა მუნიციპალურ რეფორმებში ან ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის საკითხში. ბევრმა მათგანმა კორუფციასთან ბრძოლა საკუთარი საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებად გამოაცხადა და, ქალაქის ხელმძღვანელობის მხრიდან დაინტერესების შემხვევებაში, ისინი მნიშვნელოვან მხარდაჭერასაც გაგინვენ. მაგალითად, საერთაშორისო ჰუმანიტარული ორგანიზაცია შეიძლება დაინტერესდეს ფინანსური მენეჯმენტით. ქალაქი შეიძლება ნებაყოფლობით ჩაერთოს ამ ორგანიზაციის საპილოტო პროექტში. ასევე შესაძლოა, რომ საერთაშორისო ორგანიზაცია ფლობდეს სპეციფიურ ცოდნას ან გამოცდილებას ჩვენთვის საინტერესო საკითხებში. მაგალითად შესყიდვების, საგადასახადო ან კლიენტთა სისტემური შესწავლის სფეროებში.

დაამსხვრიეთ დაუსჯელობის კულტურა

განხორციელების მეორე ასპექტი დაუსჯელობის კულტურის მსხვრევას გულისხმობს. აქ მოგვყავს მაგალითი გვატემალაში გამოქვეყნებული საგაზეთო სტატიიდან.

როდესაც საზოგადოებაში უსინდისო ხალხის ტრიუმფია; დამნაშავეებით აღფრთოვანდებიან; პრინციპები ილახება და ოპორტუნიზმი ზეიმობს; როდესაც მოქმედებს თავხედური წესები და ხალხი მათ ითმენს; როდესაც ყველაფერი კორუმპირებული ხდება, და უმეტესობა დუმს... [აქ მსჯელობა გრძელდება და შემდეგი დასკვნით მთავრდება] . . . ამდენი „როდესაც“ გვაიძულებს ვიფიქროთ, რომ დამალვის დრო მოვიდა; ბრძოლის შეწყვეტის დრო; დონ-კიხოტად ყოფნის დასრულების დრო; დრო, როდესაც უნდა გადავხედოთ ჩვენს ქმედებებს, გადავაფასოთ ისინი, ვინც ჩვენს გარშემოა და საკუთარ თავს მივხედოთ.¹

როდესაც კორუფცია სისტემური ხდება, ჩვენ უნდა მივიტანოთ იერიში დაუსჯელობის სინდრომზე. თუ ამ მიმართულებით არაფერს მოვიმოქმედებთ, ჩვენ მიერ განეული ძალისხმევა კორუფციასთან ბრძოლისა და მმართველობის დახვეწის კუთხით არასერიოზულად იქნება აღქმული.

¹ Marta Altolaguirre, "Cuando Sucede . . ." La Prensa (Guatemala City), 22 თებერვალი, 1990, ჩვენი თარგმანი

საზოგადოება ცინიკურია კორუფციის მიმართ. მოქალაქეებმა და ბიუროკრატებმა ეს ყველაფერი უკვე არაერთხელ მოისმინეს. ისინი თვალყურს ადევნებდნენ რამოდენიმე უმნიშვნელო სასამართლო პროცესს და დარწმუნებულები არიან, რომ მაღალი რანგის მოხელეები არასოდეს დაისჯებიან. კორუფციის კულტურა მაინც არსებობს.

დაიჭირეთ მსხვილი ფიგურა

გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ კორუფციის კულტურის დასაძლევად აუცილებელია მსხვილი ფიგურის დაჭერა. ბოლოა კორუმპირებული პირები უნდა დაისაჯონ. ცინიკური საზოგადოება მხოლოდ ამ შემთხვევაში დაიჯერებს, რომ ანტიკორუფციული მოძრაობა უფრო მეტია, ვიდრე უბრალოდ სიტყვები. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციულმა კამპანიამ არ შეიძინოს ზედმეტად პოლიტიზირებული ელფერი და არ შემოიფარგლოს ოპოზიციის წინააღმდეგ მიმართული ქმედებებით. შესაბამისად, უმჯობესია და მნიშვნელოვანი, რომ კამპანიის ერთ-ერთი პირველი მსხვერპლი მმართველი პოლიტიკური პარტიიდან იყოს წარმოდგენილი.

ქვემოთ მოყვანილია რამოდენიმე მაგალითი. ჰონკონგის შემთხვევაში, კორუფციასთან ბრძოლის ახალმა დამოუკიდებელმა კომისიამ ნდობა მას შემდეგ დაიმსახურა, რაც პოლიციის ყოფილი უფროსის ინგლისიდან ექსტრადიცია და ჰონკონგში დასჯა მოახერხა. კომისიამ ყურადღება პოლიციის სხვა „თვალსაჩინო“ წარმომადგენლებზეც გაამახვილა. სკეპტიკურად განწყობილი საზოგადოებისა და გამობრძმედილი სახელმწიფო სამსახურებისათვის ამ მსხვილი ფიგურების დაჭერა უტყუარ სიგნალს წარმოადგენდა: „თამაშის წესები ნამდვილად შეიცვალა“. როგორც კომისიის ყოფილი თანამშრომელი წერს:

მნიშვნელოვანი მომენტი, რომელიც ყოველთვის უნდა გაგვეცნობიერებინა (და ახლაც უნდა გავაცნობიეროთ) იმ ადამიანთა სტატუსია, ვისაც ვადაწმენდებთ. საზოგადოება ეფექტურობას სტატუსით ზომავს! ვინ იქნება დადაწმენდებული — პატარა და უმნიშვნელო ადამიანები, თუ მაღალი რანგის ოფიციალური პირები? არაფერი ისე არ არყევს საზოგადოების ნდობას, როგორც რწმენა, რომ ანტიკორუფციული ძალისხმევა მხოლოდ საზოგადოების გარკვეული ღონის ქვემოთ მყოფ ადამიანებზეა მიმართული¹

¹ Peter Williams, 'Concept of an Independent Organisation to Tackle Corruption', ნაშრომი წარმოდგენილი იყო ხელისუფლების წინააღმდეგ ეკონომიკური დანაშაულისა და კორუფციის საკითხზე გამართულ საერთაშორისო კონფერენციაზე Washington, D.C., ოქტომბერი 1983, გვ. 23.

კორუფციასთან ბრძოლაში იტალიის უპრეცედენტო წარმატებამ მთელი მსოფლიოს ყურადღება მიიპყრო. გადამწყვეტი ნაბიჯი მაფიის ერთ-ერთი გავლენიანი წევრის, მრავალი მსხვილი ბიზნესორგანიზაციის ხელმძღვანელისა და მმართველი პარტიის რამოდენიმე მთავარი პოლიტიკოსის დაჭერა გახდა. ყოველივე ამან მოქალაქეები დაარწმუნა, რომ თუ ისინი ხმას აიმაღლებდნენ კორუფციისა და დანაშაულის წინააღმდეგ, სიტუაციის მნიშვნელოვნად შეცვლას მოახერხებდნენ.

ქალაქ ლა-პაზში მერმა მაკლინ აბაროამ სწრაფად მიიღო ზომები კორუმპირებული მოლარის მიმართ.

*ქალაქის მერიიაში მომუშავე მოლარე რობინ ჰუდისა და ნათლი-
მამას ნაზავს წარმოადგენდა. ის თანამშრომლებს ფულს ასესხებდა და
შესაძლოა, უკანონო დანამატებსაც გასცემდა მათ მიზერულ ხელფასე-
ბზე. მე მიყვებოდნენ, რომ ის მერსაც „ასესხებდა“ ფულს, როდესაც
მივლინება გადაუდებელი და სასწრაფო იყო, ხოლო ფულის მიღების
ჩვეულებრივი პროცედურები — ხანგრძლივი. როგორც უკვე აღვნიშ-
ნეთ, თავად მოლარე ხელმწიფესავით ცხოვრობდა. ის თვლიდა, რომ
ხელშეუხებელი იყო, რადგან მუნიციპალიტეტისთვის ფასდაუდებელი
მუშაკი იყო და ხაზინაშიც კარგი კავშირები ჰქონდა.*

*მე გავაცნობიერე, რომ მკაფიოდ უნდა დამეფიქსირებინა ჩემი
პოზიცია — ძველი წესების დრო ნავიდა და დემოკრატიული გზით
არჩეულ ახალ ხელისუფლებას აღარ სურს კორუფციასთან ერთად
ფეხდაფეხ სიარული. ძველი წესრიგის ყველაზე თვალსაჩინო წარმო-
მადგენელი სწორედ ავბედიტად ცნობილი მოლარე იყო, რომელიც
დაუყოვნებლივ გავათავისუფლეთ, რამაც მრავალი სახელმწიფო მოხ-
ელის მხრიდან გაოცება, ზოგიერთ შემთხვევაში კი, სრულიად უდროო
აღშფოთება გამოიწვია. ისინი მარწმუნებდნენ, რომ ქალაქი ვერ იმ-
უშავებს ამ მოლარის თითქმის „მაგიური“ ძალაუფლების გარეშე.*

*მოლარის გათავისუფლება ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯი იყო იმლო-
ნისძიებათა შორის, რომლებიც კორუფციის წინააღმდეგ გავატარეთ.*

„მსხვილი ფიგურის დაჭერა“ აუცილებელ ნაბიჯს წარმოადგენს დაუსჯელობის კულტურის დამსხვრევაში, თუმცა, აქაც ზომიერებაა საჭირო. გავავლოთ პარალელი ჯანდაცვის სფეროსთან, მძიმე ავადმყოფს აუცილებლად უნდა ვუმკურნალოთ, მაგრამ, გრძელვადიან პერსპექტი-
ვაში, პრიორიტეტი პრევენციას უნდა მივანიჭოთ. შესაბამისად, მსხვილი
ფიგურის დაჭერის შემდეგ, ქალაქის ჩინოვნიკებმა პრევენციასა და ინ-
სტიტუტების რეფორმაზე უნდა გადაიტანონ ყურადღება.

მიიქცეით ყურადღება

ნდობის დამსახურება სხვა ხერხებითაც არის შესაძლებელი. მერს შეუძლია მოაწყოს კონფერენცია კორუფციის პრევენციის საკითხზე. ამ კონფერენციაზე იგი წარადგენს წინასწარ მომზადებულ სისტემურ პროგრამას, რომელიც მიმოიხილავს სახელმწიფო შემოსავლებს, საზოგადოებრივ სამუშაოებს, სარგებელს, ლიცენზირებისა და ნებართვების, ისევე როგორც ქალაქში წესრიგის დამყარების საკითხებს. კონფერენციას უნდა დაესწროს საზოგადოება; მერი საჯაროდ ამხელს კორუფციულ ქმედებებს და მოქალაქეებს მათი გამოვლენის სხვადასხვა ხერხს შესთავაზებს. რამდენიმე კვირის ან თვის შემდეგ კი, კვლავაც სათანადო მომზადების შემდეგ, იგი გააკეთებს საჯარო განხილვას „მსხვილი ფიგურის“ დაკავების შესახებ.

ქვემოთ მოყვანილია რამდენიმე მაგალითი, თუ როგორ შეიძლება საზოგადოებრივი ყურადღების მიპყრობა. ეს ღონისძიებები ეროვნულ დონეზე განხორციელდა, ჩვენ კი მათ მუნიციპალიტეტთან მიმართებაში განვიხილავთ.

1. ქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირებისა და კერძო და საზოგადოებრივი სექტორის ხელმძღვანელებისათვის მერი აწყობს სემინარს თემაზე „კორუფცია და მისი აღმოფხვრის შესაძლებლობები“. ამ ღონისძიების შედეგად ჩნდება გარკვეული იდეები, მათ შორის, ექვსთვიანი სამოქმედო გეგმა. ამ სემინარს შეიძლება მოჰყვეს სხვა სემინარები სხვადასხვა საკვანძო დეპარტამენტებში, საჯარო სამსახურებსა და პოლიციაში.

2. მერი აცხადებს, რომ ყველა თანამდებობის პირმა ხელი უნდა მოაწეროს ქცევის სტანდარტს, რომელიც ქრთამის აღებას აკრძალავს. ამავე დროს, ის აცხადებს, რომ საჯარო ტენდერებში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ იმ ფირმებს ექნება, რომლებიც ხელს მოაწერენ ანალოგიურ სტანდარტს ქრთამის შეთავაზებასთან დაკავშირებით. კერძო სექტორი განახორციელებს მონიტორინგს და ჩაატარებს გამოძიებას. მხარდაჭერის მოსაპოვებლად, კარგია ურთიერთობების აწყობა ისეთ ორგანიზაციებთან, როგორცაა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“.

3. მერი აცხადებს, რომ ქალაქის საგადასახადო სამსახურის ფარგლებში ექსპერიმენტული პროგრამა იწყება – ჩინოვნიკები დამატებით ანაზღაურებას მიიღებენ, შემდეგი ორი წლის მანძილზე დამატებითი საგადასახადო შემოსავლების პროპორციულად. პრემია არსებული ხელფასის 25 – 50% შეადგენს და გამოიყოფა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შემოსავლები წინასწარ დაგეგმილ გარკვეულ ზღვარს გადააჭარბებს (მაგ. 25 %). ამავე დროს, შემუშავდება მუშაობის ეფექტურობის შეფასების სისტემა,

რომლშიც გათვალისწინებული იქნება სპეციფიკაციები (მაგალითად, საგადასახადო უბანი) და სამუშაოს სირთულე.

4. მერი საჯაროდ აცხადებს კორუფციის პრევენციის უწყების შექმნის შესახებ. საერთაშორისო კონსულტანტების დახმარებით იგი ახორციელებს უწყებების საქმიანობის დეტალურ შესწავლას და ადგენს პრიორიტეტულ სფეროებს (ამას ჰონკონგის ანტი-კორუფციული კომისია „სუსტი მხარეების შეფასებას“ უწოდებს). პირველ რიგში შემოწმებას დაექვემდებარება ის ორგანოები, სადაც, საზოგადოების აზრით, არსებობს სისტემური კორუფცია – მაგალითად ლიცენზირებისა და ნებართვების, საგადასახადო, მომარაგების განყოფილებები და სხვა.

5. ზემოხსენებული მეთოდების გამოყენებით, მერი ეძებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საზოგადოების ჩართვის გზებს.

6. მერი ქმნის მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეებითა და ახალგაზრდა სპეციალისტებით დაკომპლექტებულ გუნდებს კორუფციის საკითხის კვლევისათვის. ეს ჯგუფები, შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე, შეისწავლიან საგადასახადო, მომარაგების და სხვა სფეროებში კორუფციის ფაქტებს.

7. საჯარო სერვისის მომწოდებლებს სთავაზობენ, შეიმუშავონ ხარისხის საკუთარი სტანდარტები, რომელთა მიხედვით მოხდება მათი მუშაობის შეფასება. ექსპერიმენტის სახით იქმნება ნახალისების ახალი სქემა – კარგად შესრულებული სამუშაოსთვის ჯგუფებზე გაიცემა დამატებითი ფულადი პრემია ხელფასის 25-50%-ის ოდენობით. ექსპერიმენტის სტაბილურობა მომხმარებლისგან მიღებულ შემოსავალზე იქნება დამოკიდებული.

8. მერი საჯაროდ აცხადებს, რომ მომავალი წლის განმავლობაში ქალაქში გარკვეულ დამსჯელ ღონისძიებებს გაატარებს კორუფციის მასშტაბების შესამცირებლად. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ამ ინიციატივათა პაკეტიდან მხოლოდ ნაწილი განხორციელდება, პოტენციური მექრთამეები მაინც დაფრთხილნიან.

ჩანართი 14. რამდენიმე ახალი კანონი კორუფციის შემცირებისათვის

კარგი კანონმდებლობა ხელს უწყობს კორუფციასთან ბრძოლას. ქვემოთ მოყვანილია ოთხი მაგალითი, რომელიც სცილდება მუნიციპალიტეტის კომპეტენციას, თუმცა მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს კორუფციასთან ბრძოლაზე.

1. პოლიტიკური პარტიებისა და კამპანიების დაფინანსება: ბევრ ქვეყანაში კამპანიების დაფინანსებისათვის იძულებით ხერხებს, არაკანონიერ გზებს და პირდაპირ გამოძალვას მიმართავენ. როდესაც ასეთი ქცევა სისტემატიურ ხასიათს იძენს, ყველაზე „სამართლიანი“ პარტიაც კი სიტუაციის გავლენის ქვეშ ექცევა და თავადაც ამგვარად იქცევა. პარტიებმა შეიძლება გამოიყენონ მუნიციპალიტეტში მომუშავე საკუთარი წევრები საჯარო ფინანსების

პარტიულ სალაროში გადმოსაქაჩად. ზოგიერთ ქვეყანაში პარტიები და პოლიტიკოსები ქმნიან ადგილობრივ ფონდებსა და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, სადაც გადააქვთ საჯარო ფინანსები. ამ ტიპის კორუფციის შემცირება შესაძლებელია კამპანიურ ღონისძიებებსა და პარტიის ფინანსებზე გარკვეული ლიმიტების დაწესებით, გაერო აუდიტის მოთხოვნით, ტელევიზიასა და რადიოში პარტიებისათვის სარეკლამო დროის შეზღუდვით. ნებისმიერი ფონდი, რომელიც საჯარო ფინანსებს იღებს, უნდა დაექვემდებაროს აუდიტორულ შემოწმებას.

2. არაკანონიერი გამდიდრება: ზოგიერთ ქვეყანაში ხელისუფლების ოფიციალური პირები შეიძლება დაისაჯონ არა მარტო ქრთამის აღების მტკიცებულების არსებობის შემთხვევაში – რაც ხშირად რთული მოსაპოვებელია – არამედ მაშინაც, თუ ისინი ვერ ახდენენ საკუთარი ქონების კანონიერი გზით მოპოვების დასაბუთებას. მტკიცებულების ტვირთი შებრუნებულია: ხელისუფლების ოფიციალურმა პირმა თავად უნდა დაასაბუთოს, რომ მისი და მისი ოჯახის წევრების ქონება კანონიერი გზით არის მოპოვებული. ზოგიერთ ქვეყანაში არ არის საჭირო იმის დამტკიცება, რომ ინიდვიდს კრიმინალში ედება ბრალი².

უკანონო გამდიდრების შესახებ კანონს გარკვეული რისკიც ახლავს. მტკიცებულების მოთხოვნის უფლება შეიძლება ბოროტად იყოს გამოყენებული. პოტენციურმა კანდიდატებმა, რომლებიც შესანიშნავ უნარ-ჩვევებს ფლობენ, შეიძლება თავი შეიკავონ საჯარო სამსახურისგან, საკუთარი და ოჯახის ფინანსების საჯაროდ დეკლარირების აუცილებლობის გამო. ძალიან კორუმპირებულ ქვეყნებში, ოფიციალურმა პირებმა შეიძლება მარტივად გადამალონ საკუთარი სიმდიდრე უსაფრთხო ადგილას ქვეყნის ფარგლებს მიღმა. მიუხედავად ამისა, ჰონკონგში, უკანონო გამდიდრების შესახებ კანონის მიღებით გამოწვეულმა ცვლილებამ, რა თქმა უნდა პრევენციულ ზომებთან და ხალხის მონაწილეობის უზრუნველყოფის ღონისძიებებთან ერთად, ხელი შეუწყო კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტორის შემოღობვას.

3. მხილება: ადმინისტრაციული სანქციები არა მარტო აძლიერებს კრიმინალური სანქციების შიშს, არამედ უფრო რეალისტურ საფრთხეებსაც წარმოქმნის. მაგალითად, თუ მექრიტამოლაში მხილება სავალდებულო გახდება საგადასახადო და მარეგულირებელ უწყებებში, სიტუაცია შეიცვლება. პოლიციასთან შედარებით, ამ უწყებებში ინფორმაცია მეტადაა ხელმისაწვდომი და ექსპერტიზაც უფრო დიდია. მათთვის სანქციების წაყენება შედარებით იოლია. ასეთ უწყებებში, ასევე, შეიძლება ჩვენს სასარგებლოდ გამოვიყენოთ განსხვავებული ინტერესები (მაგალითად, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები და აუდიტორები შეიძლება რეალურად იზიარებდნენ რეფორმის მიზნებს ან უბრალოდ თავდაცვით პოზიციაში იმყოფებოდნენ).

4. ანტი-კორუფციული ძალისხმევის სტრუქტურირება: ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი და დეპარტამენტი საკუთარ ანტიკორუფციულ განყოფილებებს ქმნის. ეროვნულ დონეზე შექმნილმა ასეთმა განყოფილებებმა შეიძლება ქალაქის ძალისხმევა გააძლიეროს. ნაკლებად მასშტაბური და ძვირადღირებული ანტიკორუფციული რეგულაციების საშუალებით შესაძლებელია ერთდროულად 1) შეიქმნას მაკოორდინირებელი უწყება და 2) ამოქმედდეს სხვადასხვა სახის საზედამხედველო ფუნქციები, რაც ხელს შეუწყობს ანტიკორუფციული კამპანიის შესახებ საზოგადოების უკეთ ინფორმირებას და მის ჩართვას ამ საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში.

არსებობს კორუფციის კონტროლის სხვა ქმედითი კანონების მაგალითებიც, როგორიცაა ლიცენზირების გამარტივებული პროცედურა და კანონები საბინაო გადასახადის შესახებ.

შენიშვნა: ა. საინტერესო პრეცედენტია გაეროს კონვენცია ნარკოტიკების და ფსიქოტროპული საშუალებების გავრცელების წინააღმდეგ the United Nations Convention against Illicit Traff in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (The United Nations, E/CONF.82/15 and Corr. 1 and 2. იხ, მუხლი 5, სექცია 7.)

შეცვალეთ სისტემა

კორუფცია, თავისი არსით, სარისკოა. „იმისათვის, რომ შეიკრას კორუმპირებული წრე“, აღნიშნავს ფილიპ ჰეიმანი, „ორმა პოტენციურად კორუმპირებულმა პარტნიორმა — სახელმწიფო ჩინოვნიკმა და კერძო პირმა ჯერ ერთმანეთი უნდა იპოვოს, შემდეგ ურთიერთშეთანხმებას მი- აღწიოს და, ბოლოს, იმგვარად შეასრულოს ამ შეთანხმების პირობები, რომ ყოველივე ეს შეუმჩნეველი დარჩეს. თითოეული ნაბიჯი სარისკოა და განსახორციელებლად რთული“.¹

კორუფცია გულისხმობს:

1. კორუმპირებული პარტნიორების პოვნას
2. ქრთამის გადახდას
3. შეთანხმების პირობის შესრულებას (ყველა ეტაპი ფარულად უნდა განხორციელდეს).

სისტემური კორუფციის პირობებში გზები განსაზღვრულია, ურთ- იერთობები კი ჩამოყალიბებული. აგრეთვე, არსებობს ქრთამის გადახდის მწყობრი მექანიზმი, ხოლო შეთანხმების პირობის შესრულება შეუფერხე- ბლად მიმდინარეობს. ასეთი მწყობრი სისტემის აწყობა რთულია. როგორც აუქციონების ანალიზი გვიჩვენებს, გარიგებებიც მრავალი საკითხის წი- ნასწარ მოგვარებას საჭიროებს:

რომელ ობიექტებზე ღირს განაცხადის შეტანა? რამდენად მაღა- ლი უნდა იყოს განაცხადში მითითებული ფასი? თუ აუქციონს კოალიცი- ის წევრი მოიგებს, იქნება თუ არა იგი სრულუფლებიანი მფლობელი? საჭიროა თუ არა ფულის გადარიცხვა კოალიციის სხვა წევრებისათ- ვის? როგორ მოხდება, საბოლოო ჯამში, საკუთრების უფლების გან- საზღვრა? როგორ უნდა განაწილდეს ფარული შეთანხმების შედეგად მიღებული სარგებელი დაჯგუფების წევრებს შორის? რა შემოფერხ- ებელი ფაქტორები არსებობს ფარული შეთანხმების დარღვევისათვის? როგორ შეუძლია კოალიციას მართოს და „ან აკონტროლოს წევრების მხრიდან შეთანხმების დარღვევის რისკი?“²

ერთ-ერთი ანტიკორუფციული ტაქტიკის თანახმად, საჭიროა გა- ვაანალიზოთ და შევცვალოთ რუტინული წესები, რომლებსაც ეყრდნო-

¹ Heymann, "Dealing with Corruption: The United States as an Example," გვ. 14

² Robert C. Marshall and Michael J. Meurer, "Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?" გამოუქვეყნებელი ნაშრომი, ივნისი 1995, გვ. 59.

ბა სისტემური კორუფცია. იგი სტაბილურ, გასაიდუმლოებულ გარემოს საჭიროებს. უნდობლობის, გაურკვევლობის წარმოქმნითა და მოვლენათა ჩვეული თანამიმდევრობის დარღვევით სისტემური კორუფციის მასშტაბების შემცირების შანსები იზრდება.

რა არის ამისათვის საჭირო? ზოგიერთი სპონტანურად გვიპასუხებდა: „ახალი კანონები“. სისტემური კორუფცია მშვენივრად თანაარსებობს მაღალგანვითარებულ საკანონმდებლო გარემოში. ზოგჯერ, ახალი წესები და რეგულაციები კი არ ამცირებს, არამედ, ზრდის კორუფციის რისკს და ხელს უშლის ეფექტიან მუშაობას. ახალი წესები და რეგულაციები მხოლოდ მაშინ არის ქმედითი, თუ იცვლება სტიმულები, მცირდება მონოპოლიური ძალაუფლება, იზღუდება მოქმედების თავისუფლება და იზრდება ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა. ჩანართში 14 მოცემულია რამდენიმე ქმედითი კანონის მაგალითი. თუმცა, ჩვენ ვფიქრობთ, რომ კანონების შემოღება სისტემურ კორუფციასთან ბრძოლის ერთადერთი გზა არ უნდა იყოს.

უფრო ქმედითი მიდგომაა კონკურენციის ძირითადი პირობების, მოქმედების თავისუფლების, ანგარიშვალდებულებისა და მასტიმულირებელი ღონისძიებების შეცვლა. ამ მიზნების მიღწევაში შეიძლება დაგვეხმაროს შემდეგი ღონისძიებები:

1. მონიტორინგის ფუნქციის პრივატიზაცია, ან დელეგირება კონტრაქტის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის მწირი რესურსების მობილიზება შეთანხმებული და გაზომვადი შედეგების მიღწევის მონიტორინგსა და შეფასებაზე.

2. „დროებითი“ წესების და ნორმატივების მიღება. თეორიული თვალსაზრისით, ეს წესები შეიძლება არც იყოს ოპტიმალური, მაგრამ ჩინოვნიკების ქმედების თავისუფლების შეზღუდვასა და საზოგადოების მხრიდან თამაშის წესების აღქმის გაიოლებას ემსახურებოდეს.

3. შედეგების შესახებ ინფორმაციის ახალი წყაროების შექმნა (ექსპერტული შემოწმებები, მოქალაქეთა შეფასებები, ობიექტური ინდიკატორები). სამუშაოსადმი გულგრილ დამოკიდებულებას დაბალ, უცვლელ ანაზღაურებამდე მივყავართ, რაც კორუფციასა და არაეფექტურობას იწვევს.

4. კომპიუტერული ტექნიკის შესაძლებლობების გამოყენება თაღლითობის, მსხვილმასშტაბიანი შესყიდვების, ქონების გადასახადების შემცირების, საჯარო სამუშაოებზე განეული დანახარჯების საეჭვო გადაჭარბებისა ან შეფერხებების გამოსაძიებლად.

5. კერძო სექტორში თვითრეგულაციის მექანიზმების დანერგვა.

6. რადიკალური ექსპერიმენტები წახალისების მექანიზმებით.

ჩანართი 15. მოქალაქეთა სახელმძღვანელო კორუფციის პრევენციისათვის

ლა პაზის მუნიციპალური ხელისუფლება საკმაოდ რთულ სიტუაციაში აღმოჩნდა რუტინული კორუფციის გამო, რომელიც მუნიციპალური წესებისა და ნორმატივების განსაკუთრებული სირთულთა და ნაკლები გამჭვირვალობით იყო გამოწვეული. მაგალითად, ნებართვების მიღების პროცედურა იმდენად რთული იყო, რომ მას ვერავინ იმასსოვრებდა. \$2000-მდე ღირებულების რუტინული შესყიდვის განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტში 26 კონკრეტული ნაბიჯის გადადგმა იყო საჭირო. მუნიციპალიტეტის მუშაკები ბოროტად იყენებდნენ შეფერხებებსა და პროცედურების გაურკვევლობას და მოქალაქეებს პროცესის დაჩქარებაში ფულს სძალავდნენ.

მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს სთხოვეს დეტალურად აღენერათ, თუ რას მოიზრებს თითოეული პროცედურა. მათ საშინელი წინააღმდეგობა გამოიჩინეს, რის შედეგად მუნიციპალიტეტის მეთოდოლოგიის დოკუმენტირების პროცესს ერთი წელი დასჭირდა. საპასუხოდ გადადგმულმა ორმა ნაბიჯმა საოცარი შედეგი გამოიღო. პირველი, პროცედურები გამარტივდა. 26 საფეხური 6-მდე დაიყვანეს. თუ ადრე შემონმებას ყველა კონკრეტული შემთხვევა ექვემდებარებოდა (რაც არარეალისტური იყო და ზედაპირულად ხორციელდებოდა), ახალი წესების თანახმად, საგულდაგულო შესწავლას ექვემდებარებოდა მხოლოდ შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე გადარჩეული მაგალითები.

მეორე, ქალაქმა გამოსცა მოქალაქის სახელმძღვანელო, რომელიც ყველა პროცედურას აღწერდა. ბევრი მოქალაქისათვის ეს მუნიციპალური პროცედურებისა და რეგულაციების შესახებ ობიექტური, მკაფიო ინფორმაციის მიღების პირველი შანსი იყო.

ლა პაზმა გადასახადების და ხელფასების გადახდისათვის ქალაქის მოღარეთა ნაცვლად კერძო ბანკების დახმარებას მიმართა. ამან სახელმწიფო მოხელეთა რაოდენობის რადიკალური შემცირება და, სანაცვლოდ, დარჩენილთათვის ხელფასებზე მნიშვნელოვანი დანამატების დაწესების შესაძლებლობა შექმნა. ქონების გადასახადის დადგენის სფეროში ფარული გარიგების რისკის შემცირების მიზნით შემუშავდა მარტივი მოდელი, რომელიც უძრავი ქონების საბაზრო ფასებს დაეყრდნო. შემდეგ მოქალაქეებს სთხოვეს თავად შეეფასებინათ საკუთარი ქონება. არსებობდა ფარული საფრთხე, რომ დაბალი ფასების დასახელების შემთხვევაში, სახელმწიფო მათგან ამ ქონებას იაფად გამოისყიდოდა. ამიტომ, მოქალაქეები რეალურ ფასებს ასახელებდნენ. აგრეთვე, შემოიღეს შესაბამისი ნორმატივები სახლების მახასიათებლებისა და ადგილმდებარეობის მიხედვით. მოქალაქეები თანამშრომლობაზე წამოვიდნენ: ლა პაზში კორუფციის აღმოფხვრას ქონების საგადასახადო შემოსავლების სწრაფი ზრდა მოჰყვა.

მეორე მაგალითია ბოლივიის მთავრობის მიერ კერძო სააგენტოების გამოყენება საჯარო სერვისის მომწოდებელთა შეფასების პროცესში. ამ შემთხვევაშიც არსებობდა კორუფციის რისკი, მაგრამ სტრატეგია ეყრდნობოდა იმ არგუმენტს, რომ კარგი რეპუტაციის მქონე საერთაშორისო ფირმები მეტად იქნებოდნენ დაინტერესებულნი კორუფციის აღმოფხვრაში, ვიდრე საჯარო მოხელეები.

იმუშავით ბიუროკრატია სთან და არა მის წინააღმდეგ

სისტემური ცვლილების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია სწრაფი, მობილიზებული და კონტროლირებადი ბიუროკრატია.

დაიწყეთ რაიმე პოზიტიურით

გამოცდილება ადასტურებს, რომ საქმე საკუთარ ქვეშევრდომებსა და უწყებებზე შეტევით არ უნდა დავიწყოთ, მიუხედავად იმისა, რომ შეიძლება არავის ეპარებოდეს ეჭვი მათ კორუმპირებულობაში. მოსამართლე ეფრენ პლანი, რომელმაც ფილიპინებზე სახელმწიფო შემოსავლების დეპარტამენტის რეფორმების მრავალსაფეხურიან პროცესში წარმატებით დასძლია სისტემური კორუფცია, ამბობდა: „თქვენ ვერ შეიჭრებით ორგანიზაციაში როგორც თეთრი რაინდი და ვერ გამოაცხადებთ, რომ ყველა დამნაშავეა და მათი კისრების მოგრეხას აპირებთ“. მან პოზიტიური ნაბიჯები გადადგა და მიზანმიმართულად დაეხმარა საკუთარ თანამშრომლებს სამუშაოს შეფასების ახალი ინდიკატორების შემუშავებით.

სანამ ადამიანები არ შეწყვეტენ სახელმწიფო თანხების მითვისებას და სულსა და გულს არ ჩადებენ საკუთარ სამუშაოში, ეფექტიანობა დაბალი იქნება. ჩვენ გვჭირდება წახალისების სისტემის შექმნა ეფექტური მუშაობისათვის. შესაბამისად, მე ოფიციალურად შემოვიტანე სამუშაოს შეფასების ახალი სისტემა და ამ სისტემის ფორმირების პროცესში ჩავრთე ის ადამიანები, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობდნენ გადასახადების დადგენაში, შეგროვებაში და პროცესის მონიტორინგში.

იქამდე, კერძო შეფასებები ზედამხედველების მიერ ხორციელდებოდა, რომლებიც თავად იღებდნენ გადაწყვეტილებებს დანინაურების შესახებ. დანინაურების ახალი სისტემა ეყრდნობოდა ობიექტურ რაოდენობრივ მახასიათებლებს – მაგალითად, აგენტის მიერ განხორციელებული შემონმებების რაოდენობასა და შეგროვებული თანხების მოცულობას. აგრეთვე მხედველობაში მიიღებოდა აგენტის სამუშაოს კონკრეტული სპეციფიკა (გადასახადის ტიპი, დაფარვა).¹

გააქეთეთ აქცენტი ინფორმაციასა და წამახალისებელ სტიმულებზე

ბიუროკრატიის მუშაობის ეფექტურობის გაზრდის მთავარი წინაპირობაა მუშაობის ხარისხის დაკავშირება წამახალისებელ სტიმულებთან.

¹ ამონარიდი სტატიიდან Klitgaard's interview with Plana in 1982.

ან. მმართველთა უმეტესობა ადმინისტრაციულ რეფორმას ა) რეორგანიზაციისა და ბ) კომპეტენციების დამატების საფუძველზე ახდენს. ჩვენი აზრით, სისტემური კორუფციის არსებობის პირობებში, არც ერთი ნაბიჯი არ იქნება წარმატებული მანამ, სანამ არ მოხდება ე.წ. ინფორმაციული გარემოს რადიკალური ცვლილება და სტიმულების (პოზიტიური და ნეგატიური) გარდაქმნა. ვფიქრობთ, რომ ამ მიზნების მიღწევის საუკეთესო გზაა ექსპერიმენტული მიდგომა, რომელიც მომსახურე პერსონალის ჩართვასა და კლიენტებისა და მოქალაქეებისაგან უკუკავშირის (ინფორმაციის) მიღებას გულისხმობს.

დასავლური სტილის ბიუროკრაციის გაძლიერების მცდელობები არ ამართლებს განვითარებად ქვეყნებში. ამას გარკვეული კონტექსტუალური ფაქტორები განაპირობებს:

1. ინფორმაცია და შეფასება მწირია და ძვირადღირებული, ეს ხელს უშლის შიდა და გარე კონტროლის განხორციელებას;
2. ინფორმაციული პროცესის მართვის უნარ-ჩვევები დაბალია როგორც ინდივიდუალურ, ასევე ინსტიტუციურ დონეზე განათლების დონის, კომპიუტერების, სპეციალისტების (ბუღალტრები, აუდიტები, სტატისტიკოსები და ა.შ.) ნაკლებობისა და სხვა მიზეზების გამო;
3. წამახალისებელი სტიმულები სუსტია. არ ხდება მუშაობის მაღალი მაჩვენებლების ნახალისება და დაბალი მაჩვენებლების დასჯა;
4. დომინირებს პოლიტიკური მონოპოლია, რომელსაც ზოგჯერ თან ახლავს ძალადობა და დაშინება;
5. მაკონტროლებელი ინსტიტუტები სუსტია, რაც, ნაწილობრივ, ინფორმაციისა და მოტივაციის სფეროში არსებული პრობლემებით და, ამავე დროს, სახელმწიფო ზეწოლითაა განპირობებული;
6. ეკონომიკური დასაბუთება სრულიად საკმარისია სახელმწიფო ინსტიტუტების ქმედითუნარობის ასახსნელად. არ არის საჭირო დამატებითი კულტურული და პოლიტიკური ფაქტორების მოშველიება და ამ ფაქტორებზე დაყრდნობა სტრატეგიის ფორმირებისას.

შესაბამისად, კორუმპირებული ბიუროკრაციის რეფორმის პრინციპები მოიცავს:

1. ინფორმაციისა და შეფასების სისტემის გაუმჯობესებას და ამ ფუნქციების გადაცემას კლიენტებისთვის, კანონმდებლებისთვის, აუდიტორებისთვის, მოსამართლეებისთვის და ა.შ.;
2. სტიმულების დახვეწას; სტიმულების დაკავშირებას სამუშაოს ხარისხის შესახებ ინფორმაციასთან;

3. კონკურენციისა და დამაბალანსებელი ძალების: სამოქალაქო საზოგადოების, მასმედიის, სასამართლოს, პოლიტიკური პარტიების განვითარების ხელშეწყობას; აზრთა სხვადასხვაობის წამახალისებელი პროცედურების დანერგვას.

ჩანართი 16. პრაქტიკული რჩევები წახალისების (სტიმულირების) სისტემის რეფორმისათვის

პირველი კითხვა: საიდან ვიშოვოთ ფული ხელფასების გასაზრდელად? მერმა მაკლინ-ბაროამ პერსონალის რადიკალური შემცირება მოახდინა; ბევრ მერს ნაკლებად კრიზისულ მდგომარეობაშიც მიუმატავს მსგავსი ნაბიჯისთვის. ექსპერიმენტები, რომლებიც მუნიციპალიტეტის შემოსავლების გაზრდითა და ხარჯების დაზოგვით იწყება, თავის თავს მშვენივრად აფინანსებს. უფრო მეტიც, ამგვარმა ექსპერიმენტმა შეიძლება მუნიციპალიტეტის სხვა განყოფილებაში მსგავსი რეფორმის განხორციელებისათვის საჭირო თანხის გენერირებაც მოახდინოს. მომხმარებლის გადასახადებით მოზილიზებული თანხა შეიძლება გადაუუნაწილოთ თანამშრომლებს. საკვანძო პერსონალის ხელფასი კი უცხოური დაფინანსების ხარჯზე გავზარდოთ.

თითოეული უწყების ამოცანების, საქმიანობისა და მიღწევის ინდიკატორების ჩამოყალიბებისა და სტიმულების სტრუქტურის განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია თანამშრომელთა ჩართვა.

გამოიყენეთ როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი საზომები: თანამშრომლების მიერ კოლეგათა შეფასება რანჟირების მრუდის გამოყენებით (რაც იმას ნიშნავს, რომ „საუკეთესო“ შეფასებას ყველა ვერ მიიღებს).

გუნდური სტიმულები უფრო ეფექტურია და იოლად განხორციელებადი, ვიდრე ინდივიდუალური.

საქმიანობის შეფასების მოდელის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განისაზღვროს ორგანიზაციისა და ცალკეული უწყების „საკვანძო ამოცანები და ფუნქციები“.

შეაგროვეთ ინფორმაცია კლიენტებისაგან. ამ კუთხით მიაწიქეთ კლიენტებს დამატებითი უფლებები. ეძებთ ანალოგიები თავისუფალ ბაზართან, გამოიყენეთ ერთობლივ მენეჯმენტის სტრატეგია. ასეთი რეფორმების გატარებისას მუდმივად გახსოვდეთ „ინფორმაცია და სტიმულები“.

გამოიყენეთ მომხმარებლის გადასახადი, არაფულადი რესურსები და სხვა შემოსავლები თანამშრომელთა ხელფასებისა და პრემიების გაზრდისათვის.

შეიმუშავეთ სტანდარტები და დაუკავშირეთ მათ შესაბამისი სტიმულები. არ არის აუცილებელი ყველა შედეგისა და თითოეული მოქმედების შეფასება.

ერიდეთ წამახალისებელი სისტემის უნივერსალური მოდელის შექმნას ყველა უწყებისათვის და ყველა შემთხვევისათვის. დააგროვეთ გამოცდილება. დაწმუნდით, რომ დაინტერესებული მხარეები ჩართულნი არიან ექსპერიმენტის შეფასებაში.

დაიწყეთ უფრო იოლი ამოცანებით. კერძოდ, მოსინჯეთ რეფორმა ისეთ სფეროში, სადაც შედეგების ობიექტურად გაზომვა უფრო იოლია და სადაც შესაძლებელია ექსპერიმენტის თვითდაფინანსების უზრუნველყოფა ხარჯების შემცირებით ან შემოსავლების გაზრდით. სტიმულები გულისხმობს როგორც ფულს, ასევე სხვა ტიპის წამახალისებელ მექანიზმებს: დანაშაულებას, ტრენინგს, მოგზაურობას, სპეციალური პრემიებს, ტრანსფერებს, ალიარებას, და უბრალო შექებასაც.

მოიპოვეთ პროფესიული კავშირებისა და უცხოური დონორების პოლიტიკური მხარდაჭერა.

გამოიყენეთ ტექნიკური დახმარების თანხები ისეთი ექსპერიმენტის დასაფინანსებლად, სადაც უცხოელი ექსპერტების ნაცვლად, ადგილობრივი კონსულტანტები და, შესაძლოა, თავად ხელისუფლების წარმომადგენლები განახორციელებენ „კვლევას“ და ჩაერთვებიან მონაწილეობითი დიაგნოსტიკების პროცესში.

შემოქმედებითად მიუდევით პრივატიზაციის საკითხს. მოსცადეთ კერძო და საზოგადოებრივი უწყებების გაერთიანებების იდეა საჯარო სერვისის უზრუნველყოფის საქმეში.

ეს მიდგომა ეწინააღმდეგება „უფრო მეტის“ მიდგომას: მეტი განათლება, მეტი რესურსები, მეტი ინოვაცია, მეტი კოორდინაცია, მეტი ცენტრალური დაგეგმვა, მეტი ტექნიკური დახმარება. არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ სისტემური რეფორმების გარეშე განვითარებად ქვეყნებში ვერ მოიხსნება არაეფექტურობისა და სახელმწიფო ადმინისტრაციის კორუმპირებულობის პრობლემები. კორუფციასთან ბრძოლამ შეიძლება ბიძგი მისცეს ქალაქის მმართველობის ფართომასშტაბიან, ძირეულ რეფორმას.

თავი VI

დასკვნები

და დამატებითი შენიშვნები

ამ დასკვნით თავში ჩვენ მიმოვიხილავთ წიგნის ძირითად თემებს და კორუფციასთან ბრძოლის საკვანძო სტრატეგიულ ასპექტებს. შემდეგ ჩვენ დავუბრუნდებით ლა პაზის შემთხვევას, ოღონდ ამჯერად გავეცნობით 1996 წლის მდგომარეობას და ვნახავთ, რომ დროთა განმავლობაში სიტუაცია კვლავ უარესობისაკენ შეიცვალა – კორუფცია, რომელიც სერიოზულად შემცირდა ოთხმოციან წლებში, ისევ აყვავდა ოთხმოცდაათიანებში. რას გვეუბნება ეს ფაქტი ანტი – კორუფციული ღონისძიებების მდგრადობის თვალსაზრისით?

კორუფციის გამოცდა

კორუფცია არის საჯარო ძალაუფლების კერძო მიზნებისათვის გამოყენება. კორუფციული ქმედებების სიაში შედის მექრთამეობა, გამოძალვა, „ძალაუფლებით ვაჭრობა“, ნეპოტიზმი, გაყალბება, პროცესების დაჩქარებისათვის ფულის გადახდა, თანხების მითვისება და გაფლანგვა და ბევრი სხვა. კორუფციას, ხშირად, მთავრობის მანკიერებად მივიჩნევთ, თუმცა იგი კერძო სექტორშიც არსებობს. კერძო სექტორი ჩართუ-

ლია სამთავრობო კორუფციაში. ჩვენ ყველას მიგვიძღვის ბრალი ამ პრობლემის არსებობაში და გამოსავალიც ერთად უნდა ვეძებოთ.

კორუფციის ყველა ფორმა ერთნაირად საზიანო არ არის. კორუფცია, რომელიც დარტყმას აყენებს თამაშის ძირითად წესებს – მაგალითად, სასამართლო სისტემა, საკუთრების უფლება, საბანკო სფერო – ანგრევს ეკონომიკას და პოლიტიკას. კორუფცია, რომელიც მდინარეთა დაბინძურების ან პაციენტებისაგან ფულის გამოძალვის შესაძლებლობას იძლევა, ზიანს აყენებს გარემოს და ჯანმრთელობას. ამ ფორმებთან შედარებით, ნაკლებად საზიანოდ გვეჩვენება საზოგადოებრივი სერვისის დაჩქარების მიზნით თანხის გამოძალვა ან მცირემასშტაბიანი კორუფციული გარიგებები კამპანიების დაფინანსებისას.

რასაკვირველია, მნიშვნელობა აქვს კორუფციის მასშტაბებსაც. ზოგიერთი სისტემა წარმატებით უძლებს კორუფციის ცდუნებას. ისიც შესაძლებელია, რომ ზოგიერთი დაქცეული სისტემის ფუნქციონირება გაუმჯობესდეს კორუფციის შედეგად, მაგრამ როდესაც კორუფცია ნორმად იქცევა, მისი ზეგავლენა დამანგრეველია.

მიუხედავად იმისა, რომ კორუფცია ყველა ქვეყანასა თუ ქალაქში არსებობს, მისი მასშტაბები და ფორმები განსხვავდება. დამლუპველი ზიანი მოაქვს სისტემურ კორუფციას, რომელიც თამაშის წესებს ამახინჯებს. სწორედ ამ ტიპის კორუფცია განაპირობებს მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში განვითარების პროცესების შეფერხებას.

რა უნდა ვიღონოთ სისტემური კორუფციის წინააღმდეგ? დიდი მნიშვნელობა აქვს მრავალპარტიულ დემოკრატიასა და თავისუფალ ბაზარს. ორივე ხელს უწყობს კონკურენციასა და ანგარიშვალდებულებას, რაც, თავის მხრივ, განაპირობებს კორუფციის მასშტაბების შემცირებას, თუმცა ამ წინაპირობების არსებობა საკმარისი არ არის. კორუფცია შეიძლება გამოვსახოთ ტოლობის სახით $k = m + t - a$, სადაც k კორუფცია უდრის მონოპოლიისა და მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების ჯამს მინუს ანგარიშვალდებულება.

არ აქვს მნიშვნელობა კერძოა უწყება, სამთავრობო თუ არასამთავრობო, არც იმას აქვს მნიშვნელობა ლა პაზში ვართ თუ თბილისში, კორუფცია არსებობს ყველგან, სადაც ძალაუფლება ერთი ადამიანის ხელშია, ეს ადამიანი კი ვერ გრძნობს ანგარიშვალდებულებას და თავად წყვეტს ვინ და რა ფასად მიიღებს ამა თუ იმ სერვისს.

კორუფცია არის დანაშაული, რომელიც ცივ გათვლას ეფუძნება და არა ემოციას. მართალია, არსებობენ წმინდანები, რომლებიც სრულებით არ ექვემდებარებიან ცდუნებას. აგრეთვე, არსებობენ შედარებით კეთილსინდისიერი მოხელეები, რომლებიც, უმეტესად, არ არ-

იან ჩართულნი კორუფციაში. თუმცა, ძალიან ძნელია გაუძლო ცდუნებას, როდესაც ქრთამი დიდია, ხოლო დაჭერის ალბათობა და მოსალოდნელი სასჯელი – უმნიშვნელო.

შესაბამისად, პრობლემის გადაჭრა სისტემის რეორგანიზაციით უნდა დაიწყო. მონოპოლია უნდა შესუსტდეს, თავისუფლების ხარისხი – შეიზღუდოს, ანგარიშვალდებულება კი გაიზარდოს. აგრეთვე, უნდა გაიზარდოს ფაქტზე დაჭერის ალბათობა, გამკაცრდეს შესაბამისი სასჯელი (როგორც მიმღებისთვის, ისე გამცემისთვის) და დამყარდეს მჭიდრო ურთიერთკავშირი სამუშაოს ხარისხსა და ანაზღაურებას შორის.

თითოეული ეს თემა ძალიან ფართოა და მნიშვნელოვანი, მაგრამ, კორუფციის ხსენებისას, სხვა თემები უფრო გვახსენდება – ახალი კანონები, მეტი კონტროლი, მენეჯლიტეტის ცვლილება ან ეთიკური რევოლუცია. კანონები და კონტროლი კარგავს აზრსა და მნიშვნელობას, თუ არ არსებობს სისტემა, რომელიც მათ განახორციელებას უზრუნველყოფს. მორალურ ცვლილებას ზოგჯერ მართლაც აქვს ადგილი, მაგრამ იგი იშვიათადაა გამოწვეული მხოლოდ ლიდერების შეგონებებით.

ჩვენ არ შეგვიძლია არაკორუმპირებული მოხელეებისა და მოქალაქეების „შექმნა“, მაგრამ სავსებით რეალურია კონკურენციის ნახალისება, კორუფციის შემცირებისათვის ახალი სტიმულების დანერგვა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა: მოკლედ, ჩვენ შეგვიძლია გარდავექმნათ სისტემები, რომლებიც ხელს უწყობენ კორუფციას.

არ ვამბობთ, რომ ეს მარტივია. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს სამი საკითხი. პირველი – არსებობს კორუფციის მასშტაბების შემცირების წარმატებული მაგალითები ცალკეული ფირმის, უწყების, ქალაქისა და სახელმწიფოს დონეზე. მეორე – ამ წარმატებული მაგალითების უმეტესობა ეყრდნობა მსგავს სტრატეგიებს, რომელთა დეტალებს მალე განვიხილავთ. მესამე – კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა მუნიციპალური მთავრობის უფრო ფართო და საფუძვლიანი რეფორმის ნაწილს უნდა წარმოადგენდეს. თუ კორუფციასთან ბრძოლას არ მივყავართ უფრო ღრმა და საფუძვლიან რეფორმებამდე, იგი კვლავ იფეთქებს. ნიგნის ბოლოში ჩვენ ამ თემაზეც ვისაუბრებთ.

განვიხილოთ ერთი წარმატებული ისტორია, რომელიც 1985 წელს ლა პაზში (ბოლივია) დაიწყო.

პირველი ბრძოლა ლა პაზში

ყველა თვითმხილველი დაგვეთანხმება, რომ 1985 წლისათვის ლა პაზში სავალალო მდგომარეობა შეიქმნა. ქალაქში, 40 წლის განმავლობაში პირველად, ჩატარდა დემოკრატიული არჩევნები და ლა პაზის მერად რონალდ მაკლინ-აბაროა აირჩიეს. ჰიპერინფლაციის საწინააღმდეგო პროგრამამ კიდევ უფრო გააღრმავა კრიზისი ქალაქში. მაკლინ-აბაროას მუშაობის სანყის პერიოდში სახელფასო ფონდი ქალაქის შემოსავლების 120 პროცენტს შეადგენდა, მაშინ როდესაც თავად ხელფასები ძალიან მცირე იყო (ინფლაციის პირობებში). ქალაქის ინჟინერი თვეში მხოლოდ 30 დოლარს იღებდა, ხოლო თავად მერი – 45 დოლარს. ყოფილმა მერმა პოლიტიკური მიზნებით მნიშვნელოვნად გაზარდა შტატი. 1985 წლისათვის მუნიციპალიტეტში 5700 ადამიანი მუშაობდა, რომელთაგან 4000 მუშა იყო.

მუნიციპალიტეტში კორუფცია მძვინვარებდა. საზოგადოებრივი სამუშაოები, რომელთა უმეტეს ნაწილს ქალაქის სამსახური ახორციელებდა, არაეფექტიანად და ხარისხის სტანდარტების დარღვევით სრულდებოდა, იპარავდნენ სანვავსა და სათადარიგო ნაწილებს. გადასახადების ამკრეფნი ურიგდებოდნენ გადამხდელებს (მაგალითად, ნაკლებად აფასებდნენ სახლს ქრთამის სანაცვლოდ) და გადახდის პროცესის დაჩქარებისათვის დამატებით ფულს იღებდნენ (გადასახადებს ქალაქი თავად აგროვებდა და გადამხდელებს ხშირად გრძელ რიგებში დგომა უწევდათ). ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა ძალიან ხანგრძლივი პროცესი იყო, რომელსაც დამატებითი გადასახადით თუ დააჩქარებდით, თავად ნებართვის აღებაშიც ქრთამის გადახდა იყო საჭირო. მომარაგების სფეროში ყველა ეტაპზე შეხვდებოდი დარღვევებს, პროცესი არ იყო გამჭვირვალე, სერვისისა და პროდუქტის მომწოდებლებს კონკურსის მოგებისათვის ქრთამის გადახდა უწევდათ. კონტრაქტის გაფორმების შემთხვევაში, სამუშაოს შესრულებისათვის გათვალისწინებული თანხის მიღებაც პრობლემა იყო, დამატებით თანხას თუ არ გადაიხდიდით.

საკადრო პოლიტიკა ნაცნობობასა და პოლიტიკურ ინტერესებს ეყრდნობოდა. ნაკლებად ფასობდა პროფესიონალიზმი. აუდიტი და გამოძიება სუსტი იყო და თავადაც კორუფციის ბუდეც წარმოადგენდა. ბოლოს, ქალაქის საკრებულოს ზოგიერთი წევრი და მაღალი რგოლის მოხელე ბოროტად იყენებდა საკუთარ ძალაუფლებას და ხელს უწყობდა ცალკეული პირებისა და ფირმების წარმატებას ქრთამისა და დაპირებების სანაცვლოდ.

გასაკვირი არ არის, რომ ამგვარ პირობებში ქალაქის მმართველობა ვერ ასრულებდა თავის მისიას. სისტემური კორუფციის შემყურე ბევრმა

ადამიანმა ბრძოლაზე ხელი ჩაიქნია ან გამოსავლად მხოლოდ ინსტიტუციური გაძლიერება, ანუ ის, რასაც „მინოდების სტრატეგიას“ ვუწოდებთ; იგულისხმება *მეტი*: მეტი ტრენინგი, მეტი უცხოელი ექსპერტი, მეტი კომპიუტერი, ნორმატივი და სტანდარტი, და რაღა თქმა უნდა, ეთიკის კოდექსი და დამოკიდებულებების შეცვლა. რონალდ მაკლინ-აბაროას სტრატეგია განსხვავებული იყო, თუმცა ისიც შეიცავდა „მინოდების სტრატეგიის“ ელემენტებს. მან გააცნობიერა, რომ კორუფციის საფუძველს ინფორმაციის გაცვლისა და სტიმულების არაეფექტური სისტემები წარმოადგენდა. თავისი სტრატეგიის საფუძველად მან ფორმულა $K=I+T-A$ აიღო.

დიაგნოზი

ანტი-კორუფციული კამპანია მოკვლევით დაიწყო. სად არის კორუფცია? რამდენად მწვავეა ის? რა შეიძლება იყოს მისი გამომწვევი მიზეზი და ბრძოლის ეფექტური სტრატეგია? სემინარებმა მაღალი რგოლის მოხელეების მონაწილეობით (ამ სემინარებს ჩვენ „მონაწილეობით დიაგნოსტიკებას“ ვუწოდებთ) ხელი შეუწყო საჭირო ინფორმაციის შეგროვებას და, აგრეთვე, ადამიანთა მოტივირებას შესაბამის უწყებებში რეფორმების გატარებისათვის. აგრეთვე, განხორციელდა რამდენიმე კვლევითი პროექტი მრავალი განსხვავებული მეთოდის გამოყენებით: რეფორმის ინიციატორებმა ჩაატარეს არაფორმალური ინტერვიუების სერია ასისტენტებთან და თანაშემწეებთან (სწორედ აქ იყო კონცენტრირებული დარღვევების შესახებ ინსტიტუციური ცოდნის დიდი ნაწილი), და განხორციელეს მომარაგების სფეროს სისტემური ანალიზი.

სტრატეგია

პრობლემის ანალიზისა და შეფასების შემდეგ მაკლინ-აბაროამ გამოიყენა პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩოს საწყისი ვერსია (ჩანართი 4) მერიის საქმიანობის სხვადასხვა სფეროებთან მიმართებაში (მაგალითად, საქალაქო სამუშაოები, გადასახადების აკრეფა, ნებართვები და ლიცენზიები, მომარაგება, აუდიტი და შეფასება). ქალაქის მმართველობამ რამდენიმე შთამბეჭდავი ნაბიჯი გადადგა მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

საზოგადოებრივი სამუშაოები. ახალმა მერმა ქალაქის ფინანსური კრიზისი თანამშრომელთა დიდი ნაწილის (კერძოდ კი საზოგადოებრივი სამუშაოების შესრულების სფეროში დასაქმებული მუშახელის) გათავისუფლების არგუმენტად გამოიყენა. შეიცვალა ქალაქის სამსახურის მისიის ფორმულირებაც – ახალი მისიის თანახმად, საქალაქო სამსახური, ძირითადად, გადაუდებელ სარემონტო სამუშაოებს ახორციელებდა

და აღარ მონაწილეობდა დიდ სამშენებლო პროექტებში შემსრულებლის სტატუსით (ამგვარ პროექტებში სამსახურს მხოლოდ ზედამხედველი უწყების ფუნქცია შეუწარმოებდა). მუნიციპალური სამუშაოებისათვის მოპოვებული უცხოური დახმარება ახალმა მერმა პირდაპირ საზოგადოებრივ სამუშაოებზე მიმართა.

რომელი პროექტები უნდა განხორციელებულიყო პირველ რიგში? პრიორიტეტების დასადგენად, ქალაქზე და მიმდებარე დასახლებაზე თითოეული სამშენებლო პროექტის პოტენციური ზეგავლენის შესაფასებლად მაკლინ-აბაროამ მრავალი განსხვავებული მეთოდი გამოიყენა – ადგილობრივი მოსახლეობის გამოკითხვიდან დაწყებული და უცხოელი კონსულტანტების დახმარებით შემუშავებული ხარჯთეფექტურობის შეფასების მოდელით დამთავრებული.

შემოსავლების მოკრეფა. ეს ფუნქცია ქალაქის მოხელეების ნაცვლად ბანკებს დაეკისრათ, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა მექრთამეობისა და გამოძალვის შემთხვევები. ქონების შეფასების რთული სისტემა შეიცვალა ე.წ. „თვითშეფასების სქემით“ – მოქალაქეები თავად ახდენდნენ თავიანთი ქონების ფასის დეკლარირებას (ფარული შიშით, რომ ქალაქი მათგან ამ ქონებას დეკლარირებულ ფასად შეიძენდა). ამან მნიშვნელოვნად გაზარდა ქალაქის შემოსავლები.

ნებართვები და ლიცენზიები. მერმა იმგვარად შეცვალა წესები და ნორმატივები, რომ ნებართვები საჭირო აღარ იყო. შესაბამისად, არ იყო საჭირო ქრთამის გადახდაც. მან გააუქმა ფასების კონტროლის ოფისი. შეიქმნა ნებართვებისა და ლიცენზიების განაცხადების ერთიანი რეესტრი. განმცხადებელს უწევდა თავისი განაცხადის დარეგისტრირება სპეციალური თანამშრომლის დახმარებით, რომელსაც არანაირი შეხება არ ჰქონდა ლიცენზიების გაცემის პროცედურასთან. ყველა განაცხადი შეტანილი იყო ერთიან სისტემაში, რაც ამარტივებდა პროგრესის მონიტორინგს. მექრთამეობის მასშტაბები შემცირდა, ხოლო მონაცემთა ბაზაში თავმოყრილი ინფორმაცია აადვილებდა ცალკეული ოფისებისა და თანამშრომლების მუშაობის ეფექტურობის შეფასებას. სისტემა ბოლომდე ვერ დაინერგა, მაგრამ მის შექმნას მნიშვნელოვანი შედეგები მოჰყვა.

მერმა ბევრი რამ გააკეთა თავად ლიცენზირების პროცესის გასამარტივებლად. მან, აგრეთვე, გამოსცა სახელმძღვანელო, რომელშიც მოქალაქეები დეტალურად ეცნობოდნენ პროცედურას. ამიერიდან მათ იცოდნენ, რას უნდა მოელოდნენ და ფულსაც ასე მარტივად ვეღარ გამოსძალავდნენ.

სამშენებლო ნებართვების სფეროში ახალმა მერმა კერძო არქიტექტორები ჩართო (არქიტექტორთა კოლეჯის ეგიდით). მათ უნდა აეღოთ პასუხისმგებლობა სამშენებლო გეგმების ხარისხისა და კანონიერების შემოწმებაზე. 100-ზე მეტი კერძო არქიტექტორის ჩართვას მნიშვნელოვნად უნდა დაეჩქარებინა ნებართვების გაცემის პროცესი და გაეუმჯობესებინა განხილვის პროცესის ხარისხი.

მომარაგება. მრავალსაფეხურიანი, რთულად გასაკონტროლებელი სისტემები გამარტივდა, თითოეული საფეხური ექვემდებარებოდა საფუძვლიან მონიტორინგს.

პერსონალი. ქალაქის მმართველობის საკადრო პოლიტიკაში მეტი აქცენტი გაკეთდა პროფესიონალიზმზე. თანამშრომელთა აყვანა და დანაშაურობა ხდებოდა დამსახურებაზე დაყრდნობით. აიყვანეს ახალგაზრდა კადრები. შემცირებების, გაზრდილი შემოსავლებისა და უცხოური დახმარების საშუალებით გაიზარდა ხელფასები და გაუთანაბრდა ანაზღაურებას კერძო სექტორში. წამყვან თანამდებობებზე ანაზღაურების თვალსაჩინო გაზრდით შესაძლებელი გახდა ნიჭიერი ადამიანების მოზიდვა მუნიციპალური პროექტების დაგეგმვისა და მონიტორინგის საქმეში (განსაკუთრებით, საზოგადოებრივი სამუშაოების სფეროში). რადიკალურად გაიზარდა ტრენინგის როლი – მსოფლიო ბანკის სპეციალური პროგრამა მიზნად ისახავდა მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა გადამზადებას; მუნიციპალიტეტში შეიქმნა ტრენინგ-სამსახური.

აუდიტი. ერთ-ერთ მონინავე საკონსულტაციო ფირმასთან ერთად შემუშავდა სპეციალური ფინანსური მენეჯმენტის სისტემა, რომელიც მოიცავდა ყველა ეტაპს, დანყებული საზოგადოებრივ სამუშაოებსა და მასალებზე მოთხოვნიდან და დასრულებული მომარაგებით, შენახვითა და ზედამხედველობით. სამნუხაროდ, მაკლინ-აბაროას მერობის პერიოდში, ვერ მოხერხდა ამ სისტემის ამოქმედება.

განხორციელება

მაკლინ-აბაროას, აგრეთვე, კარგად ჰქონდა გააზრებული სტრატეგიის განხორციელების გეგმა. იგი დაუკავშირდა საჭირო ძალებს საერთაშორისო და ეროვნულ დონეებზე. მან მოახერხა რამდენიმე „დიდი ფიგურის გამოაშკარავება“ და გამოიყენა მათი მაგალითი იმის ხაზგასასმელად, რომ ძველი კორუმპირებული სისტემები შეიცვალა. ბიუროკრატიული აპარატის რეფორმას არ ჰქონდა იერიშის სახე. კორუფციის პრე-

ვენციის სტრატეგია გულისხმობდა ინფორმაციული სისტემის დახვეწას, წამახალისებელი და დამსჯელი მექანიზმების შეცვლას და კონკურენციის გაზრდას. მან გამოაფხიზლა ქალაქი და აღადგინა ბევრი მივიწყებული პროექტი. მაგალითად, განახლდა მუშაობა ქალაქის ინფრასტრუქტურის განვითარების გრძელვადიანი საჭიროებების კვლევაზე. ეს პროექტი თავის დროზე საფრანგეთის მთავრობამ დააფინანსა, მაგრამ 8 წლის განმავლობაში მის ფარგლებში არაფერი გაკეთებულა. მაკლინ-აბაროას მერობის პერიოდში განხორციელდა რამდენიმე ფართომასშტაბიანი კვლევა, რამაც ხელი შეუწყო ქალაქში არსებული სიტუაციის ანალიზს და საჭირო სამუშაოების დაგეგმვას.

შედეგმაც არ დააყოვნა. სამი წლის განმავლობაში ქალაქის ინფრასტრუქტურის განვითარებაში ინვესტიცია ათჯერ გაიზარდა, შემოსავლებმა მკვეთრად იმატა. ორი წლის განმავლობაში საჯარო მოხელის ხელფასი კერძო სექტორში დასაქმებულთა ანაზრაურებას გაუთანაბრდა. ყველა ანგარიშის თანახმად კორუფციის მასშტაბები შემცირდა.

შედეგად, მაკლინ-აბაროა კიდევ ორჯერ აირჩიეს მერის თანამდებობაზე.

კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი საფუძვლების მიმოხილვა

ჩანართი 17 მოკლედ მიმოიხილავს კორუფციასთან ბრძოლის ძირითად ეტაპებს. ეს არ არის რეცეპტი, რომელია მკაცრად უნდა დავიცვათ; ეს მხოლოდ რეკომენდაციებია კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებზე ფიქრის სტიმულირებისათვის.

ჩანართი 17. კორუფციის პრევენციისათვის რეკომენდებული ნაბიჯები

1. დაადგინეთ კორუფციის ფორმები და მასშტაბები
 - a. მონაწილეობით დიაგნოსტიკა: კორუფციულ სისტემებში ჩართული პირების სამუშაო შეხვედრა;
 - b. თანამშრომლებისა და კლიენტების სისტემატიური ანონიმიური გამოკითხვა;
 - c. სპეციალური კვლევა, „სუსტი მხარეების ანალიზის“ ჩათვლით
2. შექმენით სისტემის გარდაქმნაზე მიმართული სტრატეგია. გამოიყენეთ პოლიტიკის ანალიზის ჩარჩო (ჩანართი 4) შესაძლო ალტერნატივების, მათი ზეგავლენის, პირდაპირი და არაპირდაპირი ხარჯების გამოსათვლელად. ჩარჩოს ძირითადი თემებია:
 - a. აგენტების შერჩევა
 - b. დამსჯელი და წამახალისებელი მექანიზმების შემოღება

- c. ინფორმაციის მოპოვება შედეგების შესახებ
 - d. უფროსის, კლიენტისა და აგენტის ურთიერთობების რესტრუქტურისაცია: მონოპოლიისა და მოხელეთა თავისუფლების შეზღუდვა, ანგარიშვალდებულების გაზრდა
 - e. მორალური კლიმატის გაუმჯობესება
- 3. შეიმუშავეთ განხორციელების სტრატეგია**
- a. მთავრობის ძალისხმევების მეტი ორგანიზებულობა: კოორდინაცია და ფოკუსირება;
 - b. მოწყვეტეთ „მარტივად მისაწვდომი ნაყოფი“: დასაწყისისათვის აირჩიეთ შედარებით მარტივად მოგვარებადი პრობლემა;
 - c. დაუკავშირდით შესაბამის ძალებს (ეროვნულ, საერთაშორისო დონეებზე, არასამთავრობო და კერძო სექტორში);
 - d. დაარღვიეთ დაუსჯელობის სინდრომი „დიდი ფიგურის“ გამოაშკარავებით;
 - e. ფართოთ გაახმაურეთ ანტი-კორუფციული ღონისძიებები და მათი შედეგები;
 - f. ნუ მიიტანთ იერიშს, შესთავაზეთ დახმარება;
 - g. გააძლიერეთ უწყება ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით. გააუმჯობესეთ „მინოდების მხარე“ – მეტი ტრენინგი, მეტი ექსპერტი, მეტი კომპიუტერი; განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციეთ ინფორმაციული სისტემისა და დასჯისა და ნახალისების მექანიზმების რეფორმირებას;
 - h. იფიქრეთ, როგორ შეიძლება შეუწყოს ხელი ანტი-კორუფციულმა კამპანიამ მუნიციპალიტეტში უფრო ღრმა და საფუძვლიანი ცვლილებების განხორციელებას (მაგალითად, კლიენტების კონსულტაცია, ანაზრაურების სქემები, პრივატიზაციის პროცესის რეგულაციების დახვეწა და ა.შ.)

რეფორმების მდგრადობის უზრუნველყოფა

1995 წლის აგვისტოში, ამ წიგნის პირველი ვერსიის დასრულების შემდეგ, მაკლინ-აბაროამ კვლავ წამოაყენა საკუთარი კანდიდატურა ლა პაზის მერის თანამდებობაზე. მოვლენათა ქრონოლოგიური მიმდევრობა ყოველთვის როდი ასახავს მათ შორის მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს. ნოემბრის არჩევნებში ვერცერთმა კანდიდატმა ვერ გაიმარჯვა. საკრებულოს თერთმეტ არჩეულ წევრს შორის გამართული კენჭისყრით მაკლინ აბაროამ დაამარცხა მოქმედი მერი. 1996 წელს თანამდებობაზე ასვლის შემდეგ, ქალაქის ფინანსური მდგომარეობისა და მუნიციპალიტეტის ზოგადი სტრატეგიის გასაანალიზებლად მაკლინ-აბაროამ ლა პაზში რობერტ კლიტგაარდი მოიწვია (ლინდსი პერისმა ჩამოსვლა ვერ შეძლო). მაკლინ-აბაროას არყოფნაში (ოთხნახევარი წელიწადი) ლა პაზს კიდევ ორი მერი ჰყავდა და კორუფციამ კვლავ იფეთქა.

მერიის ერთ-ერთმა წამყვანმა თანამშრომელმა აღნიშნა: „მე ვიცი, რა პრობლემების გადალახვა მოგინიათ 1985 წელს, მაგრამ ვშიშობ, რომ ყველაფრის თავიდან დაწყება მოგიწევს. სიტუაცია საგანგაშოა. მაგალი-

თისათვის გეტყვით, რომ ქალაქის მანქანების 95 პროცენტს გაფუჭებული აქვს სპიდომეტრი, მანძილის მრიცხველი და სტარტერი. რატომ? იმიტომ რომ ამგვარად მძღოლებს უპრობლემოდ შეუძლიათ ნებისმიერ რაოდენობით სანვავის მოთხოვნა. ჩვენ უამრავ ფულს ვხარჯავთ სანვავზე. დიდი რაოდენობა უფასოდაც გაიცემა თანამშრომლებზე. მაგალითად, ჩემს სამსახურში ყოველთვიურად უფასოდ ვიღებდით 600 ლიტრ ბენზინს. შემდეგ ჩვენ შევამცირეთ ეს რაოდენობა 200 ლიტრამდე, სიმართლე გითხრათ, ესეც ბევრია. ყველა ცდილობს შექმნას ილუზია, რომ მისი მანქანა მთელი დღე გადაბმულად საქმეშია, თანამშრომლები მოითხოვენ დამატებით ანაზღაურებას, სადილს და საუზმეს, რადგან ირწმუნებიან, რომ თავაუნეველად მუშაობენ“.

დასახელდა ინსტიტუციური დეგრადაციის დამადასტურებელი ბევრად უფრო უარესი მაგალითებიც.

სამუშაოები. მშენებლობის პალატამ – კერძო სამშენებლო ფირმების ჯგუფმა – საჯაროდ დაადანაშაულა ყოფილი ადმინისტრაცია გამოძალვაში, მაგრამ არავინ დაისაჯა. მუნიციპალიტეტის ზოგიერთი თანამშრომლის თქმით, კონტრაქტის მოგებისათვის 10-15 პროცენტისანი ქრთამი იყო საჭირო. სამუშაოს დასრულების შემდეგ კი, ამჯერად კუთვნილი ანაზღაურების მისაღებად, იგივე ფირმას კვლავ უწევდა ქრთამის გადახდა (პოლიტიკური პარტიისათვის, 10%-ის ოდენობით). არგადახდის საშიშროება სავსებით რეალური იყო, რადგან ქალაქის მმართველობის მოკლევადიანი ვალი (გადაუხდელი თანხის ჩათვლით) უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში მკვეთრად გაიზარდა. 1996 წლისათვის ქალაქის ვალი 20 მილიონ დოლარს შეადგენდა.

გადასახადების აკრეფა. მას შემდეგ, რაც გაირკვა, რომ ფასის შეგნებულად შემცირების შემთხვევისათვის არ არსებობდა ეფექტური დამსჯელი მექანიზმი, „თვითშეფასების“ სისტემამ აღარ იმუშავა. 1995 წელს დაინერგა ახალი სისტემა, რომელიც გულისხმობდა ქონების ავტომატურ შეფასებას თვითდეკლარირებული მახასიათებლების მიხედვით. შედეგად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა მაღალი გადასახადების დანესების შემთხვევები ღარიბი და საშუალოზე დაბალი კლასისათვის. ამას საზოგადოებრივი პროტესტი მოჰყვა, ათასობით ინდივიდუალურ საჩივარზე საპასუხოდ ხშირად ხელოვნურად მცირდებოდა ქონების გადასახადი. საზოგადოებრივი აღშფოთება კი არ ცხრებოდა. ყოფილი ადმინისტრაციის ერთ-ერთი წევრის აზრით, სწორედ ამ შემთხვევამ გამოი-

წვია ყოფილი მერის დამარცხება არჩევნებში. ასეა თუ ისე, ქონების ფასის მანიპულაციის გზით გადასახადების დაფარვამ საგადასახადო შემოსავლებში დაახლოებით ასპროცენტიანი დეფიციტი გამოიწვია.

ნებართვები და ლიცენზიები. ერთიანი რეესტრის სისტემა სრულიად მოიშალა. ერთ-ერთი პასუხისმგებელი პირის მემორანდუმში (თებერვალი, 1996) მოყვანილია მიზეზების „თითქმის დაუსრულებელი“ სია, რომელიც საკუთარი ჯიბის გასქელებაზე მზრუნველი მოხელეების ცვლასთან ერთად ჩამოყალიბდა. „ამჟამად ეს რუტინაა, ყოველთვის და ყოველდღე ადამიანები იხდიან 40 დოლარს „დოკუმენტების გადახედვის“ პროცედურის დაჩქარებისათვის“.

არქიტექტორების მიერ სამშენებლო გეგმების შეფასების სისტემა ოთხი წლის შემდეგ, როგორც იქნა, დაინერგა. არქიტექტორები, სავარაუდოდ, თავისთვის გადადებდნენ ნებართვის ოფიციალური გადასახადის გარკვეულ ნაწილს, მაგრამ როგორც ჩანს, მაინც ამოწმებდნენ მითითებული კვარდრატურის სისწორეს (გადასახადიც სწორად იყო დაწესებული).

როდესაც არქიტექტურის კოლეჯს შეახსენეს თავდაპირველი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულება, რომლის მიხედვითაც ის უნდა ყოფილიყო სამშენებლო გეგმების კანონიერებისა და ხარისხის გარანტი, ადმინისტრაციამ განაცხადა, რომ არ სურს კორუფციის მუნიციპალიტეტიდან კოლეჯის კედლებში გადმონაცვლება (თუმცა კუთვნილ ანაზღაურებაზე უარი მაინც არ უთქვამს).

მომარაგება. გარიგებები ჩვეულ მოვლენად იქცა. მანკიერი წრის გარეთ მყოფი ფირმები, რომელთა შეთავაზებებში დაბალი ფასები იყო მითითებული, ვერასოდეს იმარჯვებდნენ კონკურსში. შეთავაზებები განიხილებოდა ბუნდოვანი სტანდარტების საფუძველზე. როგორც უკვე აღინიშნა, ქრთამის გადახდა საჭირო იყო როგორც კონტრაქტის მოპოვების, ისე შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურების ეტაპებზე.

პერსონალის ხელფასები შედარებით მაღალი იყო, მაგრამ ანაზღაურება და დანაშაურობა არ უკავშირდებოდა მუშაობის ხარისხს. პოლიტიკური დანიშვნები იმდენად ხშირი იყო, რომ ყოფილმა ადმინისტრაციამ მმართველ და ტექნიკურ რგოლში თანამშრომელთა 40 პროცენტი შეცვალა, მაშინ როდესაც თავად ადმინისტრაციაში იქამდე თანამშრომელთა 70 პროცენტი შეიცვალა. თანამშენებლებს ეუბნებოდნენ, რომ ხელფასს არ მოუმატებდნენ, თუ მერის პარტიაში არ გაწევრიანდებოდნენ. რატომ არ გამოიწვია ამან მასობრივი პროტესტი? საქმე იმაშია, რომ ადამიანებმა

იმედი დაკარგეს, დაწინაურებისა და კარიერული ზრდის შანსები უბრალოდ არ არსებობდა. როგორც ერთმა თანაშემწემ აღნიშნა, – „ოთხი წლის განმავლობაში ვერაფერს ვამბობდით, ფიქრსაც კი გვიკონტროლებდნენ. საკმარისი იყო ხმა ამოგველო, სამსახურს დავკარგავდით. თუმცა, ჩუმად მაინც ვსაუბრობდით ამაზე.“

აუდიტისა და გამოძიების შიდა სისტემები გარე ზეწოლასა და არაკომპეტენტურობას ემსხვერპლა. ფინანსური მართვის ინტეგრირებულ სისტემაზე მომუშავე ექსპერტებმა ერთხმად აღნიშნეს, რომ ყველა ანგარიში და ჩანაწერი გამოუსადეგარი აღმოჩნდა. სხვათა შორის, ფინანსური მართვის სისტემაც ოთხი წლის განმავლობაში ვერა და ვერ დაინერგა. ერთ-ერთი მიზეზი თავად გეგმის დაუსრულებლობა იყო, თუმცა, პროგრამის მენეჯერის თქმით, მთავარი შემაფერხებელი ფაქტორი იყო „მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების წინააღმდეგობა – ამა თუ იმ მიზეზით მათ არ სურდათ ფინანსური მართვის სისტემაში მონაწილეობა“.

აგრეთვე, სახეზე იყო ცენტრალიზებული კორუფცია. ყოფილმა მერმა შექმნა უწყება, რომელსაც ეწოდებოდა დაგეგმვის, კოორდინაციისა და კონტროლის ოფისი. ამ უწყების ახალი დირექტორი აღნიშნავს: „ამ ოფისმა ყველა გადაწყვეტილების ცენტრალიზაცია მოახდინა. საბოლოო ჯამში, ყველა ნებართვა, ყველა ლიცენზია თუ კონტრაქტი მათ მიერ უნდა დამტკიცებულიყო. ჩვენ ამ უწყებას „დაგეგმვისა და ქრთამის შეგროვების ოფისი ვუწოდეთ“.

გარკვეული თავლსაზრისით, 1985 წელთან შედარებით, სიტუაცია გაუმჯობესდა. იმ დროს წამოწყებულმა რეფორმებმა მოგვიანებით გამოიღო შედეგი. ქალაქის ეკონომიკის ზოგიერთი სფეროს მარეგულირებელი წესების შეცვლამ კორუფციის შემცირება გამოიწვია. ქალაქის მმართველობის როლის შეზღუდვამ სხვა მხრივაც მოიტანა დადებითი შედეგები. მაგალითად, ქალაქის მმართველობა აღარ მოგვაგონებდა „დიდ სამშენებლო კომპანიას“, თუმცა მისი აღჭურვილობა ერთიორად გაიზარდა უცხოური დაფინანსების შედეგად. სამწუხაროდ, საზოგადოებრივი სამუშაოების დაგეგმვისა და მონიტორინგის სისტემა მოიშალა და კვლავ ნოყიერ ნიადაგად გადაიქცა კორუფციისათვის.

1996 წლის თებერვალში ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკითხვის თანახმად, მოსახლეობის 50% დაეთანხმა წინადადებას, რომ კორუფციის მხრივ მდგომარეობა გაუარესდა. 43%-მა ჩათვალა, რომ მდგომარეობა არ

შეცვლილა, ხოლო 7%-მა აღნიშნა, რომ „არ იცის“ (გამოკითხვა ეხებოდა მთავრობის ყველა დონეს, არა მხოლოდ ადგილობრივს). რესპონდენტთა 74%-ის აზრით, ბოლივიის პოლიტიკოსები ნაკლებად გულახდილები არიან, ვიდრე ლათინური ამერიკის სხვა ქვეყნების პოლიტიკოსები. კითხვაზე, რა წარმოდგენს პოლიტიკოსთა ძირითად მოტივაციას – „საჯარო სამსახური“, „ეკონომიკური ამბიციის“ თუ „ძალაუფლების ამბიციის“, – გამოკითხულ მამაკაცთა 84%-მა და გამოკითხულ ქალებს 52%-მა უპასუხა – „ეკონომიკური ამბიციის“. შეჯერებული შერჩევის მხოლოდ 9%-მა ჩათვალა, რომ მოტივაციას „საჯარო სამსახური“ ქმნის.¹

გასაკვირი არ არის, რომ ლა პაზში მართვის ხარვეზებსა და კორუფციას თან ახლდა ფინანსური მდგომარეობის გაუარესება. 1990 წელი მაკლინ-აბაროას მერობის ბოლო სრული წელიწადი იყო (ბოლივიის კანონმდებლობის თანახმად, მას უნდა დაეტოვებინა თანამდებობა 1991 წლის შუაში, რათა წლის ბოლოსათვის ხელახლა გამხდარიყო მერობის კანდიდატი). 1990 წლიდან 1995-მდე ხარჯის დეფიციტი შემოსავალთან მიმართებაში (კაპიტალური ხარჯებისა და უცხოური დახმარების ჩათვლელად) 1,2 მილიონი დოლარიდან (მიმდინარე შემოსავლის 4%) 40,7 მილიონ დოლარამდე გაიზარდა (მიმდინარე შემოსავლის 87%). ამავე პერიოდში ინვესტიციები გაიზარდა 10,4 მილიონი დოლარიდან 14,6 მილიონ დოლარამდე, მაშინ როდესაც მიმდინარე ხარჯები გაცილებით უფრო სწრაფად – 8,5 მილიონი დოლარიდან 32,0 მილიონ დოლარამდე გაიზარდა (1995).

რა მოხდა? და რა შეიძლება გაკეთდეს ამ პრობლემების მოსაგვარებლად?

ინფორმაცია და სტიმულები

ლა პაზის მაგალითიდან ორი ძირითადი დასკვნა გამომდინარეობს. პირველი: სისტემური კორუფციის მასშტაბები შეიძლება მნიშვნელოვნად შემცირდეს. მეორე: დროთა განმავლობაში და ახალი ლიდერების ხელში, ზოგიერთი ანტი-კორუფციული პროექტი შეიძლება იმგვარად დამახინჯდეს, რომ კორუფციის ახალი ფორმების ჩამოყალიბებას შეუწყოს ხელი.

¹ "Los paceños ya no creen en nadie," ლტოიმა ორა სპეციალური გამოშვება, 18 თებერვალი, 1996, გვ 18-19. გამოკითხვა ქალაქის ოთხი ზონის „საშუალო ფენის“ 18-დან 65 წლამდე მოსახლეობის ასაკობრივი სეგმენტების საფუძველზე შემთხვევითი შერჩევით გაკეთდა. შერჩევის სიდიდე მითითებული არ არის.

ჩნდება კითხვები: რა ინვეს ამ უკუფექტს? როგორ უნდა დავგეგმოთ ანტი-კორუფციული ღონისძიებები?

მნიშვნელოვანია გვახსოვდეს, რომ ლა პაზი არ არის ერთადერთი მაგალითი. სხვა ქალაქებს და სახელმწიფოებს, ანალოგიურად უჭირთ ანტი-კორუფციული ინიციატივების შედეგების მდგრადობის უზრუნველყოფა. მიუმართოთ ჰონკონგის მაგალითს. 1997 წლის მოლოდინმა დიდი ზეგავლენა მოახდინა კორუფციის მასშტაბებზე ჰონკონგში. ერთ-ერთი ანგარიშის თანახმად, „ჰონკონგის მომავლის გაურკვევლობა მის ტერიტორიზე ჩინეთის მმართველობის აღდგენის გამო მრავალ ადამიანს სწრაფად გამდიდრებისკენ უბიძგებს“.¹ ჰონკონგის დამოუკიდებელი ანტი-კორუფციული კომისია თავის ანგარიშში აღნიშნავს, რომ კორუფციის მასშტაბები კერძო და საჯარო სექტორში 1992 წლიდან 1994 წლამდე 58%-ით გაიზარდა (თუმცა, ეს მაჩვენებელი 1995 წელს 10%-ით შემცირდა). აზიის ერთ-ერთი წამყვანი საკონსულტაციო სააგენტოს „კროლ ასოშიეიტს“-ის წარმომადგენელთა მონაცემებით, 1995 წლის იანვრიდან 1996 წლის ივნისამდე მმართველ რგოლში კორუფციის მასშტაბები ორჯერ გაიზარდა. ამავე სააგენტოს აღმასრულებელი დირექტორის, სტეფან ვიკერსის აზრით, არც პოლიციის და არც კომისიის მიერ ამ ორი წლის განმავლობაში არ განხორციელებულა არცერთი სერიოზული გამოძიება.

პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ ჩინეთს აზიაში ერთ-ერთ ყველაზე კორუმპირებულ ქვეყანად მიიჩნევენ. ეს არასახარბიელო სახელი ჩინეთმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ 1996 წლის მაისში გამოქვეყნებული რეიტინგის საფუძველზე მოიპოვა. რეიტინგი, თავის მხრივ, ეყრდნობოდა კომერციული ფირმების მიუკერძოებელ შეფასებებს. ჰონკონგი ამ სიის მეორე ბოლოში აღმოჩნდა. არსებობს ეჭვი, რომ ჩინური კომპანიები, რომლებიც ფუნქციონირებენ ჰონკონგში, თანდათანობით ხელს უწყობენ კორუმპირებული ჩვევების დანერგვას და თამაშის წესები ადრე თუ გვიან აუცილებლად შეიცვლება.

ადმინისტრაციული პოლიტიკის რეფორმის შედეგების შენარჩუნება რთულია, არა მხოლოდ კორუფციასთან ბრძოლისას, არამედ ყველა სხვა შემთხვევაშიც. ერთ-ერთი ბოლოდროინდელი პესიმისტური მიმოხილვის თანახმად, განვითარებადი ქვეყნების ქალაქებიდან მხოლოდ ერთეულები თუ ახერხებენ მოკლევადიანი წარმატების შენარჩუნებას. წარმატებული მაგალითები, როგორიცაა ინდოეთის ერთ-ერთი ქალაქის მაგალითი და კიდევ რამდენიმე სხვა შემთხვევა, ცხადყოფს, რომ განვითარებადი

¹ The Asian Wall Street Journal, 11 ივნისი, 1996, ციტირებულია Business Day, 12 ივნისი, 1996, გვ. 12.

ქვეყნების პრობლემას მოსახლეობის ზრდა და რესურსების ნაკლებობა კი არ წარმოადგენს, არამედ კომპეტენტური ლიდერების დეფიციტი.¹ ამას გარდა, არ არსებობს სათანადო რეგულაციები და პოლიტიკა, რომელიც დროისა და ადმინისტრაციის ცვლილებას გაუძლებდა. გარდა ლიდერების პრობლემისა, ლინდენი ასახელებს სხვა მწვავე პრობლემებსაც – მიგრაციას, სიღარიბეს, ეკოლოგიურ პრობლემებს, საერთაშორისო ინვესტიციების მობილურობას, კვების პროდუქტების წარმოების დაკნინებას, დანაშაულის ზრდას.

შეიძლება თუ არა, რომ იგივე ვთქვათ კორუფციაზეც? რთულია თუ არა წარმატების შენარჩუნება მასთან ბრძოლაში?

პირველ რიგში აუცილებლად უნდა ითქვას, რომ ქალაქის მმართველობა იოლი და სარფიანი სამიზნეა არაკეთილსინდისიერი ადამიანებისათვის. ეროვნული დონის მთავრობასთან შედარებით, ქალაქის ადმინისტრაციული სისტემები, ჩვეულებრივ, უფრო სუსტია. ანაზღაურება შედარებით დაბალია, რაც განაპირობებს იმ ფაქტს, რომ პერსონალი, ზოგადად, უფრო დაბალი კვალიფიკაციისაა. დიდი გასაქანია ადგილობრივ ელიტასთან და ადგილობრივ პოპულისტებთან თანამშრომლობისათვის. ქალაქის მმართველობა ბევრ ქვეყანაში სახელმწიფო ძალაუფლებისა და სიმდიდრის მოხვეჭის ყველაზე მისაწვდომ გზას წარმოადგენს. დაუდევარი ოპორტუნისტებისა და იდეალისტების ხელში, ქალაქის მთავრობა შეიძლება ტირანიის ან სისტემური კორუფციის წყარო გახდეს. საფრთხე რეალურია და თანდაყოლილი.

კორუფციის ეკონომიკური ანალიზი გვკარნახობს, რომ მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება ისეთ პრაქტიკაზე, რომელიც ქმნის ძალაუფლების მონოპოლიზაციის, უფლებების ბოროტად გამოყენებისა და ანგარიშვალდებულებისაგან თავის არიდების შესაძლებლობებს.

ერთ-ერთ ქმედით საშუალებას წარმოადგენს მთავრობისათვის მონოპოლიური საქმიანობის წარმოების უფლების ჩამორთმევა და ამ უფლების კონკურენტუნარიანი ფორმებისათვის გადაცემა. მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის ფაქტიც, რომ კორუფცია, მკაცრი რეგულირების პირობებშიც, ხშირად ინვესტაციების დარღვევის ისეთ მასშტაბებს, რომ ხელს უშლის სახელმწიფოს ნომრალურ ფუნქციონირებას. შესაბამისად, რეგულაციების შესუსტება და პრივატიზაციის პროცესი თავადაც ატარებს კორუფციის, უსამართლობისა და არაეფექტიანობის რისკს. თავად პრივატიზაციის აქტი შეიძლება იყოს კორუმპირებული, როგორც ამას ბევრი

¹ Eugene Linden, «The Exploding Cities of the Developing World,» Foreign Affairs 75, no. 1 (იანვარი-თებერვალი 1996): 63.

ქვეყნის მაგალითი ადასტურებს. რეგულაციების შესუსტება კარგია, როცა ისინი არ უკავშირდება სოციალურ სარგებელს. განუვითარებელი ბაზრის, კარტელების, ინფორმაციული დეფიციტისა და გაურკვევლობის პირობებში თავისუფალი ბაზარი თავად შეიძლება იქცეს უსამართლობისა და არაეფექტიანობის წყაროდ.

ჩვენ უკვე ვნახეთ, რომ მიზანმიმართულ ლიდერებს შეუძლიათ ეფექტური მოკლევადიანი ანტი-კორუფციული სტრატეგიების განხორციელება სისტემური კორუფციის წინააღმდეგ. მაგალითად, მათ შეუძლიათ საინფორმაციო სისტემებისა და სტიმულების იმგვარად შეცვლა, რომ შეიზღუდოს მონოპოლია. თუმცა, ლიდერთა შეცვლასთან ერთად, კორუფციამ შეიძლება კვლავ იჩინოს თავი. ნებართვებისა და ლიცენზიების ერთიანი რეესტრის იდეა ლა პაზში ვერ განხორციელდა, ისევე როგორც ვერ ამოქმედდა ფინანსური მართვის ერთიანი სისტემა. გადასახადების გადამხდელებმა თავად დაამახინჯეს მათივე ქონების „თვითშეფასების სისტემა“, ჩანანერების წარმოებისა და რეგისტრაციის სისტემის არარსებობამ დააბრკოლა ინფორმაციის გადამოწმება (საგადასახადო აგენტებს თავად აწყობდათ ეს მოუწესრიგებლობა, რადგან ამ პირობებში უფრო ადვილი იყო მოქალაქეებისაგან ქრთამის აღება დაბალი გადასახადების სანაცვლოდ). გამოცდილებასა და დამსახურებაზე დაფუძნებული საკადრო პოლიტიკა ახალმა მერებმა სრულიად შეცვალეს და თავის საჭიროებებსა და ინტერესებს მოარგეს.

ანტი-კორუფციულმა ღონისძიებებმა არამცთუ შეიძლება არ გაამართლოს, არამედ ზოგჯერ თავად იქცეს კორუფციის წყაროდ. ლა პაზში, ძირითად ტექნიკურ პოზიციებზე, ხელფასების გაზრდა წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა 1991 წელს ეს მოვლენა დებატებისა და პოლიტიკური კამპანიის საფუძველი გახდა (როგორც ყველა სხვა შემთხვევაში, როცა მთავრობას ღირსეულად არსებობის პირობები ექმნება). შემდეგ, მერების ცვლასთან ერთად ეს სისტემა თანდათანობით გადაიქცა არაკვალიფიციური ახლობლებისა და პარტიული მეგობრების დასაქმების მექანიზმად. აგრეთვე, შეიძლება არ გაამართლოს პრივატიზაციისა და მკაცრი რეგულაციების შეწყვილების იდეამ, რადგან კორუფცია მაინც იკვლევს გზას შეთავაზებების წარდგენისა და კონტრაქტორების შერჩევის ეტაპებზე, შემდეგ კი – მთავრობის მიერ ხარისხის კონტროლისა და სამუშაოების ზედამხედველობის საფეხურზე. მომარაგების ცენტრალიზებული კონტროლის სისტემა, აგრეთვე, შეიძლება გადაიქცეს კორუმპირებულ მონოპოლიად.

დემოკრატიული არჩევნები და ეკონომიკური კონკურენცია კორუფციის დამაბრკოლებელი ფაქტორებია. დემოკრატიული პროცესები ზღუდავს ტირანიას მაშინაც კი, როცა ყურადღების ცენტრში პოპულისტური თემები ექცევა. ბიზნესისა და მთავრობის ურთიერთობების მინიმალური გამჭვირვალობის პირობებშიც კი კონკურენტული გარემო აბრკოლებს კარტელების მოქმედებას და გარიგებების მასშტაბებს. მაგრამ მაინც, უძველეს და თანამედროვე ფილოსოფოსებს თუ დავესესხებით, დემოკრატია არასოდეს იძლეოდა (და იძლევა) კორუფციისგან დაცვის გარანტიებს.¹

ანტი-კორუფციული ღონისძიებების ხანგრძლივი ეფექტის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია დაინტერესებულ პირთა ჯგუფებისა და სტრუქტურების ჩამოყალიბება. ეს სტრუქტურები უნდა დაეყრდნოს თავისუფალი ბაზრისა და დემოკრატიის პრინციპებს. კორუფციის მხვერპლ მოქალაქეებს შესაბამისი ბერკეტები უნდა ჰქონდეთ კორუმპირებული სისტემების კონტროლისათვის. ბიზნეს სტრუქტურები, ზოგადი თვალსაზრისით, დაინტერესებულნი არიან ეფექტიანი სერვისის და ხარისხიანი პროდუქტის არსებობაში. თუმცა, ხანდახან დიდია სხვადასხვა უკანონო ხერხებით მარტივად გამდიდრების ცდუნება – მაგალითად, უხარისხო სერვისის მიწოდებით, გადასახადების დაფარვით ან, ქრთამის სანაცვლოდ, მონოპოლიის მოპოვებით. ბიზნეს ორგანიზაციების გაერთიანებების წახალისებით, სათანადო საზოგადოებრივი მხარდაჭერის, რეკლამის კანონის, ხარისხის სტანდარტებისა და კონკურენციის არსებობის პირობებში, ბიზნეს ორგანიზაციების კოლექტიური ინტერესი კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად შეიძლება მივმართოთ.

ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს სტიმულირების სისტემას მუნიციპალიტეტში. ძნელი მისახვედრი არ არის, რომ ქალაქის მმართველობაში, ისევე როგორც, ზოგადად, კორუმპირებულ კომპანიებში, არასამთავრობო ორგანიზაციებში თუ უნივერსიტეტებში უპირველესი ამოცანაა კორუფციის აღმოფხვრა შემოსავლების სფეროში. იგივე ამოცანა იდგა ლა პაზის ლიდერის წინაშეც. ქალაქის საერთო შემოსავალი გაიზარდა და ეს მოხდა, პირველ რიგში, თავად ქალაქის შემოსავლების – (1993 წლიდან) ქონების გადასახადისა და მანქანების გადასახადის ხარჯზე (და არა ფედერალური მთავრობის ტრანსფერის ხარჯზე, რომელიც ლა პაზსა და ეროვნულ დონეზე მობილიზებული საერთო შემოსავლების პროცენტს წარმოადგენს). შემოსავლების საკითხებზე სამუშაოდ კორუმპირებული

¹ Bernardino Bravo, "Democracia: ¿Antídoto frente a la corrupción?" Estudios Políticos, no. 52 (Primavera 1993): 299-308

ადმინისტრაციაც კი კვალიფიციურ და კომპეტენტურ კადრს ქირაობს და მას სათანადო მხარდაჭერითა და რესურსებით უზრუნველყოფს.

ბიუროკრატიული აპარატისთვის დაწესებული წამახალისებელი მექანიზმები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს კორუფციის მასშტაბებზე. მერმა მაკლინ-აბარომ შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების სქემების დანერგვა სცადა, მაგრამ ამ მცდელობების ინსტიტუციონალიზაცია ვერ მოახერხა. დამსახურებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების სქემები მომდევნო ადმინისტრაციამ ძალიან ადვილად მოშალა. შესაბამისად, უფრო მიზანშეწონილია შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების დანერგვა, სადაც მოქალაქეები მეტად არიან ინფორმირებულნი და მეტად არიან დაინტერესებულნი შესრულების ხარისხის უზრუნველყოფით და კორუფციის შემცირებით. საინტერესო ვარიანტებია მუნიციპალური სერვისის დეცენტრალიზაცია, ისევე როგორც გაუჩერების სისტემა და ანაზღაურებული მომსახურება. ზოგადად, რაც უფრო მეტად არის საზოგადოება ჩართული მუნიციპალური სერვისის შეფასების საქმეში, რაც უფრო მეტად ხდება საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინება და მისი გარდაქმნა შესაბამის ფინანსურ სტიმულებში, მით უფრო მდგრადია ქალაქის მმართველობა კორუფციის მიმართ. საზოგადოების ასეთი მონაწილეობისთვის საჭიროა რეფორმები როგორც ინფორმირების, ასევე სტიმულირების სისტემებში.

1. ინფორმირებაში იგულისხმება ინფორმაცია ქალაქის მთავრობის მიერ განხორციელებული აქტივობებისა და მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების საქმიანობის შესახებ (როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური შედეგები)
2. სტიმულირებაში იგულისხმება თანამშრომლებისა და ცალკეული უწყებების წახალისებისა და დასჯის მექანიზმები და ამ მექანიზმების კავშირი ინფორმაციასთან შედეგების შესახებ.

ლა პაზში თითქმის არ არსებობდა სანდო ინფორმაცია საზოგადოებრივი სამუშაოების, გადასახადების აკრეფის, ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემის, მომარაგების სამსახურის მუშაობის ხარისხისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ფაქტების შესახებ. შესაბამისად, სტიმულების სისტემა ეყრდნობოდა ფავორიტიზმს და არა თანამშრომელთა დამსახურებას. ანტი-კორუფციულ სტრატეგიაში აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ ეს პრობლემა.

როგორ უნდა უზრუნველყოთ მუნიციპალიტეტის მუშაობის ეფექტურობის შესახებ საზოგადოებრივი უკუკავშირის არსებობა და მუშაობის ეფექტურობის რეალური ინდიკატორების შემუშავება? მუნიციპალიტეტის

მუშაობის ეფექტურობაზე ბევრი სხვა, გარეშე ფაქტორიც ახდენს გავლენას. მაგალითად, ოპერაციული ხარჯებისა და საინფორმაციო ხარჯების შემცირებისათვის საჭიროა უკეთესი საგანმანათლებლო სისტემა, უფრო თავისუფალი პრესა, უკეთესი სამართლებრივი სისტემა, უკეთესი საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურა და ა.შ. სხვა ფაქტორების უცვლელობის პირობებში, კლიენტთა აქტიური უკუკავშირი გაამარტივებს სტიმულების ეფექტური, ინფორმაციაზე დაფუძნებული სისტემის შექმნას.¹

შესაბამისად, ეკონომიკური თვალსაზრისით, უკუსვლა კორუმპირებული სისტემებისაკენ შეიძლება აიხსნას ძალაუფლების ხელახლა მონოპოლიზაციით, საინფორმაციო სისტემების მოშლით და სტიმულების სისტემის გადაგვარებით. ეკონომისტებს კარგად ესმით, თუ რატომ ექმნება ადამიანის ბუნების ბნელ მხარეს, იშვიათი გამოჩენისების გარდა, სტუმართმოყვარე გარემო იქ, სადაც არის სიღარიბე, არასტაბილურობა და სოციალური დეზინტეგრაცია.

რასაკვირველია, ყველაფერს ეკონომიკის ტერმინებით ვერ ავხსნით. კარგ ლიდერებსა და კომპეტენტურ თანამშრომლებს ბევრი რამის შეცვლა შეუძლიათ. პირიქით თუ შევხედავთ, ბევრი კარგი სისტემა შეიძლება დაინგრეს. ჰონკონგის მოქალაქეთა დიდ ნაწილს აქვს შიში, რომ ჩინეთის სუვერენიტეტის აღდგენის შემდეგ, ანტი-კორუფციული კომისიის ძალაუფლებას ბოროტად გამოიყენებენ. ბევრი ქვეყნის გამოცდილება ადასტურებს, რომ არაკომპეტენტური და არამოტივირებული თანამშრომლების ხელში საუკეთესო სამართლებრივი სისტემები და ორგანიზაციული სტრუქტურებიც კი ინგრევა.

ლიდერები იცვლებიან – ხანდახან უკეთესობისაკენ, ხანდახან უარესობისაკენ. პოლიტიკური და სხვა ძალების ზეგავლენით მნიშვნელოვან თანამდებობებზე შეიძლება დაინიშნოს ისეთი ადამიანი, რომელიც სურვილის არსებობის შემთხვევაშიც კი ვერ შეძლებს ინფორმაციის, კონტროლისა და სტიმულების მექანიზმების ეფექტურად მართვას. კორუფციასთან ბრძოლის უნივერსალური და ყველასათვის გამოსადეგი ხერხები

¹ იხ. Robert Klitgaard, "Information and Incentives in Institutional Reform," რედაქცია: Christopher Clague, Institutions and Economic Development (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997); and Robert, "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions", სადისკუსიო naSromi no. 303 (Washington, D.C.: The World Bank, September 1995). ამერიკის შერთებული შტატებისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) სხვა ქვეყნების უახლესი გამოკვლევები ადასტურებს, რომ ეროვნულ დონეზე შესაბამისი ინდიკატორებისა და დაცვის მექანიზმების განვითარების ძალისხმევას დიდი წვლილი შეაქვს სამუშაოს შეფასებაზე დაფუძნებული ანაზღაურებისა და დანაშაულების სისტემის დანერგვაში. ზოგჯერ, როდესაც სამუშაოს შეფასებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების უზრუნველყოფა წინააღმდეგობას აწყდება, საჭიროა საჯარო სერვისის რეგულაციების შეცვლა ან ექსპერიმენტული მოდელების მოსინჯვა.

არ არსებობს, თუმცა ჩვენ შეგვიძლია გავზარდოთ ანტი-კორუფციული ღონისძიებების მდგრადობა. ამისათვის საჭიროა:

- გავზარდოთ კონკურენცია სერვისისა და პროდუქტის მოწოდების სფეროში;
- გავამარტივოთ რეგულაციები და ნებართვების გაცემის პროცედურები;
- წავახალისოთ მოქალაქეთა უკუკავშირი (მთავრობის საქმიანობის დადებითი და უარყოფითი შედეგების შესახებ);
- დაუკავშიროთ მოქალაქეთა მიერ მოწოდებული ინფორმაცია ფულად და არაფულად წამახალისებელ მექანიზმებს მუნიციპალიტეტში;
- გავზარდოთ მუნიციპალიტეტის საქმიანობის გამჭვირვალობა.

აღბათ დაგვეთანხმებით, რომ ჩამოთვლილი რეკომენდაციები უთუოდ შეუწყობს ხელს ქალაქის ადმინისტრაციის მუშაობის ეფექტურობის გაზრდას.

დანართი

კორუფცია

მომარაგების სფეროში

როდესაც მუნიციპალიტეტს სჭირდება გარკვეული სერვისი ან პროდუქტი, ადგილობრივ მთავრობას ექმნება არჩევანი ორ ალტერნატივას შორის: *გააკეთოს ან იყიდოს*. სხვა სიტყვებით, ქალაქის მმართველობას შეუძლია საკუთარი ძალებით შექმნას პროდუქტი ან სერვისი, ან შეისყიდოს იგი კერძო სექტორიდან. ამ წიგნის დიდი ნაწილი კორუფციის იმ ფორმებს მიმოიხილავს, რომლებიც თავს იჩენს სწორედ მაშინ, როდესაც ქალაქის მმართველობა თავად უზრუნველყოფს სერვისს.

ეს დანართი განიხილავს შემთხვევას, როდესაც მთავრობა სერვისს კერძო სექტორიდან ყიდულობს, მაგრამ, ამასთანავე, სწავლობს კორუფციის პოტენციურ რისკებს და გეგმავს შესაძლო კონტრ-ლონისძიებებს.

სადაც კონტრაქტებია, იქ ფული ტრიალებს, სწორედ ამიტომ მომარაგების სფეროში კორუფციის საფრთხე ყოველთვის დიდია. კორუფციის ძირითად ტიპებს განეკუთვნება: გარიგებები შეთავაზებების შემუშავების პროცესში; ფირმების მიერ მოხელეთა მოსყიდვა (კონკურენციის პრობლემის მოსახსნელად); იმ მოხელეების მოქრთამვა, რომლებიც არეგულირებენ კონტრაქტორების ქცევას (საწყისი შეთავაზების ფასი შეიძლება იყოს განგებ დანეული, რაც, შესაბამისად, იწვევს შემდგომში გადახარჯვებს და მათი ანაზღაურების მიზნით კონტრაქტში ბევრი არასაჭირო ცვლილებების შეტანას).

მომარაგების კონტრაქტებში საკმაოდ დიდ თანხებზეა საუბარი; ამ პროცესში ბევრი ცნობილი და ძალაუფლების მქონე ადამიანია ჩართული,

როგორც მთავრობიდან ისე კერძო სექტორიდან. შესაბამისად, ამ ტიპის კორუფცია განსაკუთრებით დამანგრეველია ქალაქისათვის, რადგან ინვეს წახალისების სქემის დამახინჯებას, საზოგადოებრივი ნდობის დაკარგვას, ძალაუფლებისა და სიმდიდრის უსამართლო განაწილებას.

ფორმულა **კ=მ+თ-ა** გვეხმარება მომარაგების პროცესის ყველა ეტაპზე კორუფციის რისკის გაანალიზებაში. იდეალური სიტუაცია („მცირე“ მ, „მცირე“ თ და „მაღალი“ ა ხელს უწყობს კორუფციის აღმოფხვრას ყველა საფეხურზე, თუმცა ისიც უნდა გვახსოვდეს, რომ ამ იდეალის მიღწევისათვის საჭირო დანახარჯი (დროის, ხარისხის, ადმინისტრაციული ხარჯების, ალტერნატიული შესაძლებლობების თვალსაზრისით) შეიძლება გაუმართლებლად დიდი აღმოჩნდეს. გადანყვეტილების მიმღები ხშირად დგას საკვანძო არჩევანის წინაშე: სპეციალური თუ „სტანდარტული“ პროდუქტი? სპეციალური პროდუქტის შეკვეთასთან დაკავშირებული სარგებელი (ეფექტიანობის თვალსაზრისით) აბალანსებს სტანდარტული პროდუქტის შეძენასთან დაკავშირებულ სავარაუდო რისკებს (ფასი შეიძლება ხელოვნურად გაიზარდოს, კორუფციით გამოწვეული ფარული ხარჯის გამო).

ბოლოდროინელი შრომები ეკონომიკისა და საჯარო პოლიტიკის სფეროში ახალ მიდგომებს გვთავაზობს მომარაგების ეფექტიანობისა და კორუფციის პრობლემის ანალიზისათვის. მაგალითად, როგორც მოგვიანებით ვნახავთ, ზოგიერთი ძალიან მნიშვნელოვანი პროექტის განხორციელებისათვის საჭიროა მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების გაზრდა და არა შეზღუდვა. თეორეტიკოსების აზრით, არსებობს სიტუაციები, სადაც გარიგებებს (გარკვეული დოზით) სარგებლობაც კი მოაქვთ, რადგან ამ გზით შესაძლებელია თავი ავარიდოთ შეთავაზებებში დამლუპველად დაბალი ფასების მითითებას. ცხადია, რომ მომარაგების სფეროში ბევრი პრობლემა არსებობს და აქ, ისევე როგორც მართვის სხვა სფეროებში, კორუფციასთან ბრძოლა სულაც არ წარმოადგენს თვითმიზანს.

ჩანართი A1. მომარაგება და კორუფცია: ანალიზის ჩარჩო მთავრობის წარმომადგენელთათვის

მომარაგების პროცესი	ა. კორუფციის ფორმები და პრობლემები	ბ. კორუფციის ხელშემწყობი მიზეზები	გ. პოტენციური კორუფციის ინდიკატორები	დ. კონტრ-ლონისძიებები კორუფციის შესამცირებლად
I ეტაპი მთავრობა აყალიბებს და აქვეყნებს საჭიროების განაცხადს	ა1 ზედმეტი სპეციფიკაციები გამცხრილავი სპეციფიკაციები	ბ1 მთავრობას უჭირს საჭიროების დაკონკრეტება მაღალ-ტექნოლოგიური პროექტები; არაპროფესიონალი მოხელეები ცუდი ანაზღაურება, დანინაურების სქემები და კომპენსაციის მექანიზმები	გ1 სპეციფიკაციების ბუნდოვანება ან არარსებობა, ზედმეტად ვიწრო მოთხოვნები „სასწრაფო“ საჭიროება/ კონტრაქტი მომწოდებელი აქტიურად მონაწილეობს საჭიროების განაცხადის ჩამოყალიბებაში	დ1 მომარაგების ფუნქციის გადაცემა უფრო მაღალ რგოლზე (მაღალი რგოლის ნიჭიერი და წესიერი მენეჯერების ჩართვა), გარე ექსპერტების ჩართვა საჭიროების განაცხადის ჩამოყალიბების პროცესში
II ეტაპი ვენდორები წარმომადგენენ შეთავაზებებს	ა2 გარიგება „შეთავაზებებით მანიპულაცია, შეთავაზებების როტაცია, თავის შეკავება“	ბ2 მხოლოდ ხარისხზე ან ფასზე დაფუძნებული კონკურსი, მთავრობის მოთხოვნის არაელასტიურობა, შეთავაზებებში მითითებული ინფორმაციაა ღიაა, ფირმები ერთგვაროვანია, აქვთ ხშირი კომუნიკაციის შესაძლებლობა, მომარაგების აგენტს აქვს ფართო უფლებები	გ2 ფირმათა რაოდენობა მცირე ან დროთა განმავლობაში არ იცვლება, პრაქტიკა არ იცვლება, შეთავაზებების ფასი ალემატება საბაზროს, მუდმივი მომწოდებელი, მსგავსი ხელნერა ყველა შეთავაზებაში	დ2 დამატებითი კონკურენციის ნახალისება, მომწოდებელთა შერჩევა, სტიმულების შეცვლა, ინფორმაციის გამოყენება გარიგების ფაქტების გამოსააშკარავებლად და დასასჯელად, შემსყიდველისა და შემთავაზებლის ურთიერთობების რესტრუქტურისაზაცია, დამოკიდებულებების/ კულტურის ცვლილება

III ეტაპი მთავრობა აფასებს ვენდორების შეთავაზებს და ირჩევს გამარჯვებულს	ა3 ბიუროკრატიული კორუფცია, ქრთამი, პოლიტიკური ამბიციები, უფროსისა და აგენტის ურთიერთობის პრობლემები, ფოკუსირება ფასზე ან ხარისხზე, სპეციფიურ ფორმებზე ორიენტაცია, ფავორიტიზმი, სტიმულებისა და რისკების შეუსაბამობა	ბ3 დიდი კონტრაქტები (ბაზართან შედარებით) გართულებული პროცესი; ხარისხი (ან ფასი) ერთადერთი კრიტერიუმია კონტრაქტორის შერჩევისას	გ3 კონკურსს იგებს შედარებით მაღალი ფასი კონტრაქტს იგებს გამოუცდელი ფირმა ერთი წყარო (არ არის კონკურსი) ხელმეორე კონკურსი მთავრობის საჭიროების განაცხადში შედის ცვლილებები	დ3 მომარაგების ფუნქციის გადაცემა უფრო მაღალ რგოლზე, სასჯელის გამკაცრება შერჩევისა და მონიტორინგის გამჭვირვალობის გაზრდა (წერილობითი ახსნა-განმარტებები, შეთავაზებების საჯაროდ გახსნა, გარე შეფასება) დამსჯელი ღონისძიებების საჯაროდ გამოცხადება
IV ეტაპი ვენდორი ასრულებს კონტრაქტს	ა4 ეს პოსტ კორუფცია (გადაჭარბებული რენტა), ხარჯების ანგარიშები გაბეზრილია; გაყალბებული საოპერაციო ხარჯები (კროს-სუბსიდირება)	ბ4 ერთადერთი მომწოდებელი რამდენიმე ბაზარზე, კერძო და საჯარო სექტორში	გ4 ხარჯების ზრდა კონტრაქტის გახანგრძლივება ერთი მომწოდებლისათვის, ჯილდოს გაუქმება, დაბალი ხარისხი, ცვლილებები კონტრაქტში, გაჭიანურებული განრიგი	დ4 აგენტების როტაცია პერიოდული კონკურსები რუტინული მომარაგებისას დამატებითი რესურსები (აგენტები) კონტროლისათვის ბაზრის კვლევები

მომარაგების ოთხეტაპიანი მოდელი

პროცესი იწყება მთავრობის მხრიდან ამა თუ იმ პროდუქტისა თუ სერვისის საჭიროების დეკლარირებით და მომწოდებლების ინფორმირებით ამ საჭიროების შესახებ. მეორე ეტაპზე, დაინტერესებული მომწოდებლები წარმოადგენენ თავიანთ შეთავაზებებს. მესამე ეტაპზე მთავრობა განიხილავს შეთავაზებებს, განაცხადებს, შეარჩევს გამარჯვებულს და აწარმოებს მოლაპარაკებებს კონტრაქტის პირობების შესახებ. მეოთხე ეტაპზე მომწოდებელი ასრულებს კონტრაქტით გათვალისწინებულ საქმიანობას. A1 ჩანართში მომარაგების პროცესის ძირითადი ეტაპები აღნიშნულია დახრილი ასოებისა და ციფრების კომბინაციით (ა1-დან დ4-დმე).

დეტალურად განვიხილოთ ამ, ერთი შეხედვით, რთული ცხრილის თითოეული რიგი და მწკრივი. მომდევნო აბზაცებში დახრილი მუქი ასოებით მოცემული სათაურები (მაგალითად უჯრა **გ2**) შეესაბამება ცხრილის შესაბამის უჯრას. ჩვენი მიზანია, გაგაცნოთ კორუფციის ფორმები თი-

თოეულ ეტაპზე, ისევე როგორც მიმოვიხილოთ და შევაფასოთ შესაძლო კონტრ-ლონისძიებები.

კორუფციის ტიპები თითოეულ ეტაპზე

უჯრა 1. მომწოდებელი, რასაკვირველია, დაინტერესებულია, კონკურსის პირობების შემუშავების ადრეულ ეტაპზევე მოახდინოს გავლენა და საჭიროების განაცხადი საკუთარ თავს (საკუთარ ძლიერ თუ სუსტ მხარეებს) მაქსიმალურად მოარგოს.

ამგვარი შესაძლებლობა მთავრობასა და მომწოდებლებს შორის რუტინული მოლაპარაკებისას იქმნება, რომელიც წინ უძღვის საჭიროების განაცხადისა და კონკრეტული მოთხოვნების ჩამოყალიბებას (განსაკუთრებით, იმ შემთხვევაში, როცა ეს მოლაპარაკება წარმოებს სპეციფიური ტექნიკური ტერმინების გამოყენებით, რომლებშიც მომწოდებელი გაცილებით უკეთ ერკვევა, ვიდრე საჯარო მოხელე). გარდა ამისა, გარკვეულ ფირმებთან გარიგებულმა მოხელეებმა შეიძლება არაკანონიერად გასცენ შიდა ინფორმაცია. სხვა შემთხვევებში, „ზედმეტად სპეციფიურია“ თავად მოთხოვნა – ანუ, ქრთამის სანაცვლოდ, მომარაგების ოფიცერი შეგნებულად ართულებს ან „ავიწროებს“ მოთხოვნებს, რითაც სხვა, არასასურველ მომწოდებლებს კონკურსიდან გაცხრილავს.

უჯრა 2. მეორე ეტაპზე თავად მომწოდებლები შეიძლება გაურიგდნენ ერთმანეთს, ან მოახდინონ შეთავაზებებით იმგვარად მანიპულირება, რომ ერთ-ერთმა მომწოდებელმა აუცილებლად მოიგოს კონკურსი.

კონკურსის პოლიტიკის კანადის ბიურო შეთავაზებებით მანიპულაციის ოთხ ძირითად ფორმას გამოყოფს:

1. **შენიღბული შეთავაზება** – კომპანიები წარმოადგენენ სიმბოლურ შეთავაზებებს, როგორც წესი, ძალიან მაღალი ფასებით, იმ მიზნით, რომ კონკურსში კარტელის წინასწარ არჩეულმა წევრმა გაიმარჯვოს.
2. **შეთავაზებისგან თავის შეკავება** – ფირმები განგებ თავს იკავებენ კონკურსში მონაწილეობისაგან, რათა „გზა გაუთავისუფლონ“ წინასწარ შერჩეულ ერთ კანდიდატს.
3. **როტაცია** – ფირმები მონაცვლეობით წარადგენენ მომგებიან შეთავაზებებს, ამავე დროს შემოსავალი ფარულად იყოფა კარტელის ყველა წევრს შორის.

4. **ბაზრის დანაწილება** ფირმები ინაწილებენ ბაზარს რეგიონალური ნიშნით, პროდუქტის ან სხვა მახასიათებლების მიხედვით და „დადგენილ საზღვრებს“ გარეთ არ ეწევიან კონკურენციას.

ამ ტიპის გარიგებებში შეიძლება მთავრობა არც მონაწილეობდეს. კარტელის ფუნქციონირების ეს წესები არაკანონიერია, მაგრამ მათ კორუფციას მაინც ვერ ვუნოდებთ. მეორეს მხრივ, კარტელებს ხშირად ძალაც აქვთ და შესაბამისი რესურსებიც მოხელეების მოსასყიდად, დასაშინებლად და მთავრობაში მფარველების მოსაპოვებლად.

უჯრა ა3. მესამე ეტაპზე ფართო ასპარეზი იქმნება მექრთამეობისათვის. ქრთამის გადახდა კონკურსში გამარჯვების სანაცვლოდ წარმოებს. ამ ეტაპზე საქმეში ხშირად ერთვებიან პოლიტიკოსები, საკუთარი ელექტორატის ან უშუალო მხარდამჭერების გულის მოსაგებად. უფროსა და აგენტს შორის ურთიერთობის ხარვეზებს ერთნაირად მივყავართ როგორც არაეფექტიან ხარჯვამდე, ისე არაკანონიერ გარიგებებამდე. ინდიკატორები ხშირად მსგავსია, ამიტომ ზოგჯერ რთულია უბრალოდ არაეფექტიანი ხარჯვის კორუმპირებული პრაქტიკისაგან გარჩევა. მუნიციპალიტეტის ლიდერებმა უნდა გაითვალისწინონ ორივე შესაძლო ვარიანტი.

უჯრა ა4. ამ ეტაპზე კორუფცია შეიძლება მოიცავდეს ანგარიშების გაყალბებას, მოთხოვნების / სპეციფიკაციების ცვლილებას, დამატებითი თანხების უსაფუძვლოდ მოთხოვნას და ა. შ. ამგვარი მანიპულაციების განხორციელება უფრო მარტივია დიდი, მრავალგანყოფილებიანი ფირმებისათვის ჯვარედინი სუბსიდირების სქემებით. მიაქციეთ ყურადღება, რომ მომარაგების პროცესის ამ ეტაპზე კორუფციის შესაძლებლობები დაკავშირებულია კორუფციის მასშტაბებთან პირველ და მეორე ეტაპებზე. შეთავაზების საწყის ვარიანტში არარეალურად დაბალი ფასის მითითება კონკურსის მოგების შანსებს ზრდის. ამ რისკზე ფირმები მხოლოდ მაშინ მიდიან, როცა წინასწარ იციან, რომ მოგვიანებით ადვილად შეძლებენ კონტრაქტის პირობებში ცვლილებების შეტანას ან დამატებითი ხარჯების დასაბუთებას. კორუფციის სხვა ფორმაა მოხელეთა მოსყიდვა, რათა მათ თვალი დახუჭონ კონტრაქტის პირობების დარღვევაზე და შესრულებული სამუშაოს დაბალ ხარისხზე.

კორუფციის ხელშეწყობი პირობები

უჯრა ბ1. მუნიციპალიტეტებს ხშირად არ შეუძლიათ თავიანთი საჭიროებების დაკონკრეტება. მომწოდებლები უკეთ ერკვევიან მუნიციპალიტეტის საჭიროებებში, ვიდრე თავად საჯარო მოხელეები, განსაკუთრებით, მონინავე ტექნოლოგიების სფეროში. უშუალოდ მომარაგების უწყებაში, შუა რგოლის მოხელეებსაც არ გააჩნიათ შესაბამისი ცოდნა. ასეა თუ ისე, კორუფციისათვის კარი ღიაა და კონტრაქტში გამარჯვებულს ხშირად წინასწარ არის განსაზღვრული.

როგორი უნდა იყოს მოთხოვნები? ზედმინევენით ზუსტი თუ მოქნილი? ამ კითხვაზე ერთმნიშვნელოვანი პასუხი არ არსებობს და პრობლემები შეიძლება ორივე შემთხვევაში წარმოიქმნას. ერთის მხრივ, ბუნდოვანი სპეციფიკაცია ზრდის რისკს, რომ შეთავაზებებს წარმოადგენენ ისეთი ფირმები, რომლებსაც რეალურად არ შეუძლიათ ამ სამუშაოს შესრულება. მეორეს მხრივ, ზუსტი და ზედმეტად სპეციფიკური მოთხოვნები ამცირებს კონკურსში მონაწილეთა რიცხვს. პირველ შემთხვევაში იზრდება ადმინისტრაციული ხარჯი (შეფასების პროცესში). იზრდება, აგრეთვე, იმის ალბათობაც, რომ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი არ იქნება დამაკმაყოფილებელი. მეორე შემთხვევაში იზრდება კონკურენცია. ორივე შემთხვევაში არსებობს კორუფციის რისკი. მკაცრი პირობები ზღუდავს მოქმედების თავისუფლებას, მაგრამ ზრდის ძალაუფლების მონოპოლიზაციის რისკს. არაეფექტიანობისა და კორუფციის უშუალო ეფექტი სხვადასხვაა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში.

უჯრა ბ2. მეორე ეტაპის ანალიზისას კვლავ შეიძლება ვიხელმძღვანელოთ ფორმულით **კ=მ+თ-ა**. მონოპოლიზაცია ზრდის კორუფციის ალბათობას. ამასთანავე, კორუფციის რისკი იზრდება, როდესაც მოხელეთა მოქმედების თავისუფლება დიდია, ანგარიშვალდებულება კი დაბალი. ზოგჯერ მონოპოლიზაცია და მოხელეთა მოქმედების თავისუფლება პროექტის განხორციელების პირობაა და აუცილებლობას წარმოადგენს, მაგრამ ყოველთვის უნდა გვახსოვდეს, რომ ამ შემთხვევაში კორუფციის რისკი საკმაოდ მაღალია.

უჯრა ბ3. შეფასების ეტაპზე, ძვირადღირებული კონტრაქტები საკმაო სივრცეს უტოვებს კორუმპირებულ აქტორებს არაკანონიერი თანხების შენიღბვისათვის. მოქმედების თავისუფლება ამ შემთხვევაშიც პრობლემას წარმოადგენს. თუმცა, აქაც საჭიროა გაკეთდეს არჩევანი ორ ალტერნატივას შორის. ერთის მხრივ, მომარაგების აგენტებისათვის შეფასების პროცესში თავისუფლების მინიჭებით, შეგვიძლია გადავჭრათ

რთული, სპეციფიური პროექტების შეფასების პრობლემა (თუმცა, კორუფციის რისკი იზრდება), მეორეს მხრივ, ჩვენ შეგვიძლია შევზღუდოთ აგენტების თავისუფლება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში (რითაც შევამცირებთ კორუფციის რისკს). მოგვიანებით ჩვენ დავუბრუნდებით არჩევანის ამ პრობლემას – იგი დამოკიდებულია სერვისისა და პროდუქტის სპეციფიკაზე, ისევე როგორც ზოგად კონტექსტსა და გარემოზე, რომელშიც მიმდინარეობს მომარაგების პროცესი.¹

უჯრა 34. ერთადერთი პოტენციური კონტრაქტორის არსებობისას კონკურენცია ფაქტიურად არ არსებობს. კონტრაქტების ფორმა „ხარჯი +“ (რომელიც გულისხმობს ძირითად ხარჯებზე ამ ხარჯებიდან დამატებითი პროცენტის დარიცხვას) კონტრაქტორს თავისი პროდუქტის „მოოქროებისაკენ“ უბიძგებს – პროდუქტს ემატება არასაჭირო, ძვირი სპეციფიკაციები, რომლებიც ფუფუნებას წარმოადგენს. გარდა ამისა, როდესაც მომწოდებელი დიდ ფირმას წარმოადგენს და რამდენიმე ბიზნეს ხაზი აქვს, იგი ადვილად ახერხებს ჯვარედინი სუბსიდირებისა და დამატებითი ხარჯების შენიღბვას. ზოგადად, რეგულაციები მაშინ ქმნის ფართო გასაქანს კორუფციისათვის, თუ დამატებითი ხარჯების კრიტერიუმები ბუნდოვანია, კონტრაქტორის ანგარიშვალდებულება კი – დაბალი.

პოტენციურად კორუმპირებული პრაქტიკის ინდიკატორები

მომარაგების სფეროში კორუფციის დადგენა რთულია, რადგან რთული გასარჩევია ერთმანეთისაგან არაეფექტიანი მუშაობა და კორუფცია. ქვემოთ მოცემული ინდიკატორები მხოლოდ მიგვანიშნებს კო-

¹ პირველი შეუსაბამობა მომარაგებაზე პასუხისმგებელ მოხელესა და მთავრობას შორის მაშინ იჩენს თავს, როდესაც მოხელეს აქვს კერძო ან სისტემით განპირობებული სტიმულები ისეთი გადაწყვეტილების მისაღებად, რომელიც არ ზრდის საზოგადოებრივ სარგებელს. ფოკუსი მხოლოდ ფასზე (ხარისხის სტანდარტების ბუნდოვანების შემთხვევაში მომწოდებლის სიახლის პრინციპით შერჩევა) ან ხარისხზე (მაღალი ხარისხის პროდუქტის ძიება ფასის გაუთვალისწინებლად) კონკრეტული მიმწოდებლის შერჩევას განაპირობებს. მომარაგებაზე პასუხისმგებელი მოხელეები ხშირად სხვადასხვა მიმართულებით არიან მიკერძოებულნი, კონტრაქტის გაფორმებაზე პასუხისმგებელი პირები ფასს აქცევენ ყურადღებას, ტექნიკურ საკითხებზე პასუხისმგებელი პირები კი ხარისხს. ამავე დროს, მომარაგებაზე პასუხისმგებელმა მოხელეებმა, სხვადასხვა მიზეზის გამო, შეიძლება ფავორიტიზმი გამოიჩინონ. შესაბამისად, მოხელის საქმიანობასთან ბევრი რისკია დაკავშირებული, წახალისების მექანიზმები კი მცირეა. ამან, მოხელეთა მხრიდან არა მარტო ძალისხმევის ნაკლებობა შეიძლება გამოიწვიოს, არამედ კარი გაუღოს კორუფციის ახალ ცდუნებებს.

რუფციის არსებობის რისკზე და დამატებითი გამოძიების ჩატარების აუცილებლობაზე. ეს ინდიკატორები არ შეიძლება ჩავთვალოთ კორუფციის არსებობის უტყუარ ნიშნად.

უჯრა გ1. საჭიროების ფორმულირების ეტაპზე კორუფციის არსებობაზე მიგვანიშნებს ნებისმიერი აქტივობა, რომელიც არ ჯდება სტანდარტული პრაქტიკისა და ტემპის ჩარჩოებში. შესაძლო ინდიკატორებია: სპეციფიკაციების არარსებობა ან ბუნდოვანება; ზედმეტად სპეციფიური და შეზღუდული მოთხოვნები, ძალიან შეზღუდული ვადები, პოტენციურ კონტრაქტორთა გადამეტებული აქტიურობა მუნიციპალიტეტის საჭიროებათა განსაზღვრისას.

უჯრა გ2. შეთავაზებათა წარდგენის ეტაპზე კორუფციის არსებობაზე შეიძლება რამდენიმე გარემოებამ მიგვანიშნოს. მაგალითად, გარკვეული ტიპის კონტრაქტებზე შემთავაზებელთა რიცხვი მცირეა და დროთა განმავლობაში არ იცვლება, ბევრი პოტენციური კონკურენტის არსებობის მიუხედავად; ცალკეული ფირმების მიერ დაკავებული საჯარო სექტორის ბაზრის წილი მუდმივად უცვლელია სხვა ბევრი კონკურენტის არსებობის პირობებში. აუდიტორებისა და გამომძიებლების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია მიგვანიშნებს, რომ შეთავაზებებში მითითებული ფასები მნიშვნელოვნად განსხვავდება რეალური საბაზრო ფასისაგან. ყველა შეთავაზება შედგენილია ერთი ხელნერით. თითოეული ეს ინდიკატორი კორუფციის არსებობის ეჭვს ბადებს, რამდენიმე ინდიკატორის თანხვედრა კი პირდაპირ მიგვანიშნებს დამატები გამოძიების აუცილებლობაზე.

უჯრა გ3. კონტრაქტორების შერჩევის ეტაპზე კორუფციის არსებობის ინდიკატორებად შეიძლება ჩავთვალოთ შემდეგი გარემოებები: კონკურსს იგებს ფირმა, რომლის შეთავაზებაში არ არის მითითებული ყველაზე დაბალი ფასი, ან რომელსაც არ აქვს სათანადო გამოცდილება. კონტრაქტი ფორმდება განმეორებითი შეთავაზების საფუძველზე. შეთავაზება შემოაქვს მხოლოდ ერთ ფირმას. მთავრობის განაცხადში შედის შესწორებები, რაც წარმოშობს კონკურსის ხელახლა ჩატარების აუცილებლობას. ამ შემთხვევაშიც, არცერთი ინდიკატორი არ წარმოადგენს კორუფციის უტყუარ ნიშანს, თუმცა ამ გარემოებათა არსებობა ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში მიგვანიშნებს მომარაგების პროცესის არაეფექტიანობაზე.

უჯრა გ4. კონტრაქტის განხორციელების ეტაპზე გამოვეყოფთ რამდენიმე ინდიკატორს, რომლებიც კორელაციაშია კორუფციასთან და არაეფექტიან მუშაობასთან, თუმცა არცერთი მათგანი არ წარმოადგენს საკმარის პირობას: ხარჯების მოულოდნელი ზრდა – მაგალითად, ისეთი ხარჯების, რომლებსაც ვერ ავხსნით ინფლაციით ან სპეციფიკაციის ცვ-

ლილებით. კონტრაქტში შედის მნიშვნელოვანი ან მრავალჯერადი ცვლილებები, ერთადერთ მომწოდებელთან ხდება კონტრაქტის ვადების გახანგრძლივება, უქმდება ნახალისების მექანიზმი, პროდუქტი ან სერვისი არ შეესაბამება წინასწარ განსაზღვრულ პირობებს, კონტრაქტის დროულად შესრულება ჭიანურდება, ხარჯები გაცილებით მაღალია ადგილობრივ და საერთაშორისო სტანდარტებთან შედარებით.

ბრძოლის სტრატეგია

მომარაგების სფეროში კორუფციასთან საბრძოლველად მრავალი ეფექტური მეთოდი არსებობს. კორუფციის პრევენციის საქმეში წარმატების მისაღწევად აუცილებელია მუშაობისა და აზროვნების ჩვეული სტილის დარღვევა და ამ მიმართულებით ძალისხმევისა და რესურსების მიმართვა. ამასთანავე, ლიდერებმა ყოველთვის უნდა იცოდნენ, თუ რა ჯდება თითოეული ანტი-კორუფციული ღონისძიება.

კონკრეტული ეტაპების განხილვამდე კორუფციასთან ეფექტური ბრძოლის ორ ძირითად პირობას შეგახსენებთ. პირველი, ძალიან მნიშვნელოვანია კარიერული ზრდის მკაფიო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში. მუნიციპალიტეტის ლიდერებმა უნდა იზრუნონ, რომ მოხელეებს ჰქონდეთ ნორმალური ხელფასი, მათი დანიშნულება მოხდეს დამსახურების საფუძველზე და კარიერული წინსვლის გზა იყოს მკაფიო. მეორე მნიშვნელოვანი პირობაა სამართალდამცავ და საგამოძიებო უწყებებთან მჭიდრო თანამშრომლობა (მუნიციპალიტეტის ფარგლებს გარეთ). საეჭვო შემთხვევების შესახებ ინფორმაციის დროული გაცვლით შესაძლებელია გადამწყვეტი შეცდომების თავიდან არიდება. ცხადია, რომ წარმატების შანსები იზრდება, თუ სამართალდამცავ და საგამოძიებო უწყებებში წესიერი და ნიჭიერი ხალხი მუშაობს.

კორუფციასთან ბრძოლის ხელშემწყობ სხვა ძირითად ფაქტორებს მივაკუთვნებთ დემოკრატიულ ინსტიტუტებს, თავისუფალ და აგრესიულ პრესას, შესაბამის სოციალურ ნორმებს. სხვადასხვა ქვეყნების სტატისტიკური მონაცემების ანალიზიდან ჩანს, რომ თუ ინვესტორები ქვეყანას კორუმპირებული ქვეყნების რანგში ათავსებენ, ამ სახელმწიფოში, აგრეთვე, ცუდი მდგომარეობაა ეკონომიკური და პოლიტიკური უფლებების თვალსაზრისით, პოლიტიკური და ეკონომიკური სიტუაცია არ არის

სტაბილური, რეგულაციები ზედმეტად რთულია, სახელმწიფო ზედმეტად ერევა ეკონომიკაში, ეკონომიკური განვითარების მაჩვენებლები კი დაბალია.¹

ჩამოთვლილ გარემოებათა უმეტესობას ქალაქის მთავრობა, რას-აკვირველია, ვერ აკონტროლებს, თუმცა მას მაინც შეუძლია კორუფციის მასშტაბების შემცირება ფორმულის $K=μ+α$ ლოგიკის გამოყენებით.

მაგალითად:

კონკურენციის ხელშეწყობა, სადაც ეს მიზანშეწონილია

კონკურენციული გარემოს დამკვიდრების ხელშეწყობა იქ, სადაც სხვა შემთხვევაში დიდი იქნებოდა მონოპოლიების (ბუნებრივი მონოპოლიების გარდა) წარმოქმნის რისკი, ამცირებს კორუფციის ალბათობას.

თეორიულად, იდეალურ შემთხვევაში კვალიფიციური მომწოდებლები უნდა ეჯიბრებოდნენ ერთმანეთს კონტრაქტის მოპოვებაში, კონკურსში უნდა გაიმარჯვოს ყველაზე ეფექტიანმა წინადადებამ, რაც დაწევს სერვისის ან პროდუქტის ფასს და დაზოგავდს საჯარო თანხებს. ქალაქის მმართველობას ყოველთვის შეუძლია, დაემუქროს ერთ კომპანიას, რომ მეორე კომპანიის შეთავაზებას აირჩევს. თეორია და გამოცდილება ადასტურებს, რომ კონკურენტუნარიანი ფირმები უპირატესობას ანიჭებენ სამართლიან პროცესს და მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ კონტრაქტებს.²

კონკურენციის ხელშეწყობის ერთ-ერთი ხერხია დიდი პროექტების მცირე კომპონენტებად დაშლა, რათა გაიზარდოს პოტენციური კონკურენტების რიცხვი და კონკურსი არ შემოიფარგლოს მხოლოდ დიდი და ძლიერი კომპანიებით. ეს ტაქტიკა განსაკუთრებით გამოსადეგია იმ შემთხვევებში, როცა შესყიდვების მოცულობა დიდია ან პროდუქტის ფასი და ხარისხი ზუსტად არის ცნობილი.

როგორც მოგვიანებით ვნახავთ, კონკურენციული მოდელი ხშირად ვერ მუშაობს – მაგალითად, ინფორმაციული ასიმეტრიის, ტექნიკურად რთული საჭიროებების, უფროსისა და აგენტის ურთიერთობების ხარვეზების და სხვა კარგად ცნობილი მიზეზების გამო (იხილიეთ ჩანართი ა2). თუმცა, ყოველთვის უნდა ვეცადოთ ხელი შევუწყოთ კონკურენციული გარემოს ჩამოყალიბებას, რადგან ეს ხელს უწყობს როგორც კორუფცია-სთან ეფექტურ ბრძოლას, ისე ეფექტიანობის გაზრდასაც.

¹ მაგალითისთვის იხ. Johannes Fedderke and Robert Klitgaard, "Economic Growth and Social Indicators: An Exploratory Analysis", *Economic Development and Cultural Change* 46, no. 3 (აპრილი 1998) და ნაშრომში მითითებული წყაროები.

² იხ. John McLaren, "Supplier Relations and the Market Context: A Theory of Handshakes", ცენტრის სადისკუსიო ნაშრომი no. 766 (New Haven: Economic Growth Center, Yale University, October 1996), და მითითებული წყაროები.

ჩანართი A2. როდის ვერ მუშაობს კონკურენციული მოდელი

კონკურენციული მოდელი გულისხმობს, რომ მთავრობის (ან კერძო ფირმის) განაცხადს საჭიროების შესახებ მრავალი კვალიფიციური მომწოდებელი უპასუხებს, თავად დამკვეთი უწყება კი, სამართლიანობის პრინციპის დაცვით და საზოგადოებისათვის მაქსიმალური სარგებელის მოპოვების მიზნით, შეარჩევს იმ მომწოდებელს, რომლის ფასი ყველაზე დაბალი იქნება, ხოლო თანმდევი საზოგადოებრივი სარგებელი – მაქსიმალური. ეკონომიკის კლასიკური მოდელის თანახმად, პროდუქტის ფასები გაუთანაბრდება წარმოების მარგინალურ ფასს. სამწუხაროდ, რეალობა ძლიერ შორსაა იდეალისაგან. წმინდა კონკურენციული მოდელი, რომელიც წარმოადგენს თანაბარუფლებიანობის, კეთილსინდისიერებისა და ეფექტიანობის გარანტიას, ხშირად ვერ მუშაობს და ამას რამდენიმე მიზეზი განაპირობებს:

1. მომარაგების სფეროში დასაქმებულ მოხელეთათვის მისაწვდომი ინფორმაციის ბუნდოვანება ხელს უშლის კორუფციის ფაქტების აღმოჩენას;
2. მთავრობამ ზოგჯერ კარგად არ იცის, რა უნდა. განსაკუთრებით, ეს ეხება ზედმეტად ტექნიკურ პროექტებს, სადაც დიდი მნიშვნელობა აქვს სპეციალიზაციას (მაგალითად, საინფორმაციო სისტემები);
3. მომარაგების პროექტი, რომელიც ძალიან სპეციფიკური, უნიკალური დიზაინის პროდუქტის შესყიდვას გულისხმობს, ვერ უზრუნველყოფს მაღალ კონკურენციას, რადგან ასეთ კონკურსებში ერთი ან ორი მომწოდებელი მონაწილეობს;
4. «კონკურენციას წესების მიხედვით» ხშირად აქვს ძალიან მაღალი ალტერნატიული ღირებულება, რადგან მომწოდებლები, სავარაუდოდ, არ გააკეთებენ კონტრაქტით გათვალისწინებულ არასავალდებულო ინვესტიციებს – მათი წარსული გამოცდილება და დამსახურებები არ მიიღება მხედველობაში, ამასთან ერთად მომწოდებლები დაინტერესებულნი არ არიან საჭიროების ფორმულირების ეტაპზე დამკვეთისათვის დახმარების გაწევით;
5. კონტრაქტორებმა შეიძლება თავი აარიდონ რისკს, განსაკუთრებით ძალიან დიდ პროექტებში, რაც წამოქმნის მორალურ რისკს;
6. რთულია „საზოგადოებრივი სარგებლის“ ფორმულირება კონტრაქტის ტერმინებში. გარდა ამისა, საჯარო მოხელეები ხშირად არ იზიარებენ საზოგადოების აზრს (უფროსისა და აგენტის პრობლემა).

ზოგიერთი დამკვირვებელი ითვალისწინებს „ღია და სამართლიანი“ კონკურენციის მოდელის თანხლებს პრობლემებს. ისინი ცდილობენ, უფრო გრძელვადიანი ურთიერთობების უპირატესობის გამოყენებას, წარსული გამოცდილება გათვალისწინებას კონტრაქტორების შერჩევისას. კელმანი თვლის, რომ სხვა მეთოდებთან ერთად, მომარაგების სფეროში დასაქმებულ მოხელეებს მეტი თავისუფლება უნდა მივანიჭოთ, შერჩევის პროცესში კი უნდა გავითვალისწინოთ პოტენციური მომწოდებლების წარსული გამოცდილება.^ა

შენიშვნები:

ა. Kelman, Procurement and Public Management

ბ. Kelman, Procurement and Public Management

რეგულაციებისა და წესების გამარტივება და დაზუსტება. კორუფციის პრობლემაზე ფიქრისას ადამიანები თითქმის რეფლექსურად ასახელებენ კანონმდებლობისა და წესების შეცვლას, როგორც ყველაზე ეფექტურ მეთოდს. იდეა მდგომარეობს მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვაში, კონკურენციის ხელშეწყობაში და გამჭვირვალე და სტანდარტიზებული პროცედურების დანერგვაში. მკაფიო სტანდარტების არსებობის შემთხვევაში ნორმიდან გადახრა ადვილად დასადგენია, რაც პროცესების სამართლიანობასა და ეფექტიან მუშაობას უწყობს ხელს.

თუმცა, ეს სტრატეგია ხშირად არ ამართლებს. წესების შემუშავების პირდაპირი ხარჯი უმნიშვნელოდ გვეჩვენება, პოლიტიკოსებს შეიძლება ეგონოთ, რომ ამ ფორმით გამოხატული „სიმკაცრე“ მათ პოლიტიკურ სარგებელს მოუტანს, ახალი წესებისა და ზედამხედველობის ახალი რგოლების დაწესება კარგი „დაზღვევაა“ მორიგი კორუფციული სკანდალის აღმოცენების შემთხვევაში. მაგრამ ბევრ შემთხვევაში, ახალი წესები და რეგულაციები დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული. იზრდება ადმინისტრაციული ხარჯი. გარდა ამისა, საფუძვლიანი ანალიზის გარეშე დაწესებული ახალი რეგულაციები ზღუდავს კონკურენციას და მოხელეებს ძალაუფლების მონოპოლიზაციის ახალ შესაძლებლობებს უქმნის.

რეგულაციებს შეუძლიათ გაზარდონ, ისევე როგორც შეამცირონ კორუფციის რისკი. თუ ახალი რეგულაციები ან ახალი რეგულატორი ხელს უწყობს ძალაუფლების მონოპოლიზაციას, ზრდის მონოპოლისტის მოქმედების თავისუფლებას და ართულებს მოქალაქეების, მომწოდებლებისა და თავად მთავრობის გათვითცნობიერებას პროცესებში, კორუფციის მასშტაბები იზრდება.

მეორეს მხრივ, თუ ახალი რეგულაცია ამარტივებს კონკურენციას მომწოდებლებს ან მთავრობის სხვადასხვა უწყებებს შორის, ზრდის ანგარიშვალდებულებას ახალი ინდიკატორების შემოღებით, აზუსტებს კომპეტენციების საზღვრებს და ამით ზღუდავს სივრცეს სუბიექტური მსჯელობებისათვის, კორუფციის მასშტაბები მცირდება.

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდა. ამ მიზნისკენ მიმართული ღონისძიებები უნდა დაეყრდნოს სამი მექანიზმის – აუდიტის, ინსპექტირებისა და გამოძიების – ფუნქციონირებას. თანამედროვე აუდიტი და ფინანსური სისტემები, თვითშეფასება კერძო სექტორში, ინსპექტირებისა და განმოძიების მეთოდები, კომპიუტერული ანალიზი (შესაძლოა კონფიდენციალური დიაგნოსტიკა) ხელს უწყობს დროული აღმოჩენითა და გამჭვირვალობის გაზრდით. გარდა ამისა, ეს ინიციატივები აბრკოლებს კორუფციის გავრცელებას.

ერთის მხრივ რეგულაციებისა და მეორეს მხრივ მოქმედების თავისუფლებას შორის სწორი ბალანსი კარგი გამოსავალია იმ სიტუაციებში, სადაც კორუფციის მასშტაბები ძალიან დიდი არ არის. ეს განაპირობებს მომარაგების პროცესის გამჭვირვალობასა და ლეგიტიმურობას, რაც, თავისმხრივ, კეთილსინდისიერ მოხელეებს წინსვლისა და განვითარების შესაძლებლობებს უქმნის. ამ სტრატეგიის საფუძველია სისტემის სტრუქტურული ცვლილება, რაც ხშირად გულისხმობს კლიენტისა და უფროსის ურთიერთობების ცვლილებას შედეგზე ორიენტირებული სტიმულების დაწესებით. ამ საკითხზე უფრო ვრცლად მოგვიანებით ვისაუბრებთ.

მომარაგების პროცესის თითოეული ეტაპისათვის არსებობს სპეციფიური რეკომენდაციები. მინიციპალიტეტის ლიდერს შეუძლია გამოიყენოს ჩანართი A1 პოლიტიკის პირველადი ანალიზისა და ბრძოლის სტრატეგიის მონახაზის შექმნისათვის. პოტენციური კორუფციის ფორმების, პირობებისა და ინდიკატორების შესწავლის შემდეგ, სასურველია გადავხედოთ რიგს „დ“, სადაც კონკრეტული ღონისძიებების ჩამონათვალია მოცემული.

უჯრა დ1. მომარაგების პროცესის პირველ ეტაპზე კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლისათვის მნიშვნელოვანია, რომ მომარაგების ოფისში კარგი პროფესიონალები მუშაობდნენ. ერთ-ერთი მეთოდია მომარაგების პროცესში მაღალი რგოლის მენეჯერების ჩართვა – ამ შემთხვევაში კეთილსინდისიერ და გამოცდილ პროფესიონალებს მომარაგების პროცესის გაკონტროლების შესაძლებლობა ექმნებათ. თუმცა, მომარაგების პროცესის რეალიები მოითხოვს პროფესიონალებს უფრო დაბალ რგოლებზეც, რათა მაღალი რგოლის მენეჯერების დრო გამოთავისუფლდეს სისტემის ზოგადი კონტროლისათვის. ამერიკის შეერთებულ შტატებში მომარაგების სისტემის რეფორმამ (ეს რეფორმა თავდაცვის დეპარტამენტმა 1980 წელს დაიწყო) დააწესა მკაცრი სტანდარტები მომარაგების სფეროში დასაქმებულ მოხელეთა განათლებისა და გამოცდილებისათვის. თუმცა, მსოფლიოს ბევრ ქალაქში მომარაგების სფეროში დასაქმებული ადამიანების ანაზღაურება და კვალიფიკაცია საკმაოდ დაბალია. ზოგჯერ ისინი ინიშნებიან პოლიტიკური მიზნებით და მათ ძირითად ფუნქციას მმართველი პარტიისათვის არაკანონიერი გარიგებების გზით თანხის „შეგროვებაა“.

სტრუქტურისა და სტიმულების სისტემების ხარვეზების გამო, ზოგჯერ კი ცალკეული პოლიტიკოსების უშუალო ჩარევით, მომარაგების სფეროში ბევრი არაპროფესიონალი და არამოტივირებული მოხელე მუშაობს.

მეორე მეთოდია მომარაგების უწყებაში გარე ექსპერტების მოზიდვა მუნიციპალიტეტის საჭიროებათა დაკონკრეტებისა და ტექნიკური ცოდნის დეფიციტის ამოსავსებად, რადგან ამ ნაკლოვანებებით შეიძლება ბოროტად ისარგებლოს ზოგიერთმა მომწოდებელმა. ეს მიდგომა შეიძლება გულისხმობდეს სპეციალური მომმარაგებელი საბჭოებს შექმნას მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა უწყებებში, ან, თუნდაც, მომარაგების პროცესის მართვისა და შეფასების პრივატიზაციას. მსოფლიოში არსებობს სპეციალიზებული სააგენტოები, მაგალითად Swiss Societe General de Surveillance an British Crown Agents, რომლებსაც მომარაგების სფეროში რთული ოპერაციების დაგეგმვისა და განხორციელების დიდი გამოცდილება აქვთ. გარე უწყებების ჩართვა მომარაგების პროცესებში

მთლიანად არ გამოორიცხავს გარიგებების ალბათობას, თუმცა საერთაშორისო მასშტაბი და კარგი რეპუტაციის შენარჩუნების სურვილი ამცირებს ამ რისკს.

უჯრა დ2. კონტრაქტორების შერჩევისას გარიგებების თემა კარგად არის შესწავლილი, თუმცა კვლავ რთულია კონკრეტული ფაქტების დაფიქსირება და მათი პრევენცია. ჩანართი 6 უფრო დეტალურად მიმოიხილავს ამ მნიშვნელოვან საკითხს.

კონტრაქტორების შერჩევის მეთოდები მოიცავს კანდიდატთა წარსულის შესწავლას (სამართლიანობისა და ფინანსური მდგომარეობის თვალსაზრისით);¹ ხარისხისა და სამართლიანობის გარე გარანტიების მოპოვებას; თუ კონკურენციულმა მოდელმა არ იმუშავა, ერთი ფირმის შერჩევას და მასთან ძალიან მკაცრი მოლაპარაკების წარმოებას;² მიაქციეთ ყურადღება – რაც უფრო ადრე გადადგამს მუნიციპალიტეტი შესაბამის ნაბიჯებს პოტენციურად კორუმპირებული კანდიდატების აღმოსაჩენად, მით უფრო ნაკლებად პრობლემატური იქნება ამ ფირმის დისკვალიფიკაციის პროცესი. პოსტ ფაქტუმ დავა მუნიციპალიტეტს ძვირი უჯდება დროისა და თანხების თვალსაზრისით, რადგან მთავრობისადმი ნაყენებული საპროცედურო მოთხოვნები საკმაოდ მკაცრია.

შესაძლებელია, რომ მთავრობამ უფრო სწრაფად და მოქნილად იმუშაოს, თუმცა ამ შემთხვევაში იზრდება კორუფციის რისკი. მოქმედებათა თავისუფლების გაზრდა ზრდის მუშაობის ტემპს, თუმცა ეს ძალაუფლება შეიძლება ბოროტად გამოიყენონ.

ნახალისებისა და დასჯის მექანიზმების ცვლილება გავლენას ახდენს მომწოდებელთა ქცევაზე. მაგალითად, კონტრაქტში შეიძლება ჩაიდოს ეთიკური და ეფექტიანი მუშაობის ნახალისება – პრემიები ხარისხისათვის. ჯარიმის, დისკვალიფიკაციის პირობების, კრიმინალური სანქციების გამკაცრება და საჯაროობის გაზრდა ზიანს აყენებს კორუმპირებული ფირმის რეპუტაციას და, შესაბამისად, ხელს უწყობს პოტენციური მანიპულატორის გაუვნებელყოფას.

საინფორმაციო სტრატეგიები, გამკაცრებულ სასჯელთან ერთად, კორუფციის გავრცელების მნიშვნელოვან შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს. ოთხი ძირითადი მიდგომა გულისხმობს: კომპიუტერული სისტემების გამოყენებას და კონკურსის მიმდინარეობის შესწავლას შესა-

¹ იხ. "Box 13: An Independent Office to Fight Corruption in New York City's School Construction" და შემდგომი დისკუსია თემაზე: მუნიციპალიტეტის მიერ კონკურსის მონაწილეთა წინასასაკვალიფიკაციო პროცესის ეფექტური გამოყენება, პოტენციური კონკურსანტების წარსული გამოცდილების შესასწავლად.

² იხ. Klitgaard, Controlling Corruption, თავი 7, დისკუსია აშშ ჯარისა და სამხრეთ კორეული ფირმებს შორის კონტრაქტის წარმოების შესახებ.

ძლო გარიგებების აღმოსაჩენად; სპეციალური პერსონალის მომზადებას კვლევითი, სადამკვირვებლო და საზედამხედველო საქმიანობის წარმოებისათვის, ასევე, ბაზრის კვლევისა და ფასების დადგენისათვის; ინფორმაციის მოპოვებას მესამე მხარისაგან (მაგალითად, სპეციალური დარგობრივი პერიოდული გამოცემებიდან, კონსულტანტებისა და აუდიტორებისგან); ინფორმაციის მოპოვებას თავად მომწოდებლებისაგან (მოგებული კომპანიის სხვა თანამშრომლები, კომპანიები რომლებაც წააგეს კონკურსი ან თავი შეიკავეს კონკურსში მონაწილეობისაგან).

მომწოდებლის და შემსყიდველის ურთიერთობათა რესტრუქტურისაცა ხელს უწყობს კონკურენციის ზრდას: კონკურსში ახალი კომპანიების ჩართვის აგრესიული პოლიტიკით (მეტი საჯაროობისა და რისკების გაზიარების გზით); მომარაგების სფეროში დასაქმებული მოხელის მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვით (კონტრაქტში ცვლილების შეტანის წესის, ერთადერთ კონტრაქტორთან ურთიერთობის წესისა და „საგანგებო სიტუაციის“ განსაზღვრით; მოხელეთა როტაციით (კონტრაქტორებთან ფამილიარული ურთიერთობების დამყარების გამორიცხვისათვის); საჭიროებათა რეფორმულირებით (რათა შესაძლებელი იყოს სტანდარტული ერთეულების შეძენა საბაზრო ფასად); საჯაროობის იდეის პოპულარიზაციით უწყების მთელ ვერტიკალზე, და „კორუმპირებულობის“ ფაქტორის გათვალისწინებით მომარაგების პროცესის დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპებზე. ძირითადი იდეა მდგომარეობს კლიენტისა და მომწოდებლის ურთიერთობებში კორუფციის აღბათობის შემცირებაში დასჯისა და ნახალისების მექანიზმების დანერგვით (როგორც მომწოდებლებისათვის, ისე მოხელეთათვის).

შესაძლებელია, აგრეთვე, ხელი შევუწყოთ ორგანიზაციული კულტურის ცვლილებას გარიგების, როგორც არაკანონიერი პრაქტიკის გამიჯვნით მისაღები პრაქტიკისაგან, კონტრაქტორების ინფორმირებით კონკურსის პროცედურებისა და წესების შესახებ, მუნიციპალური პროექტების საჯარო და სოციალური მიზნების ხაზგასმით.

უჯრა დჰ. მომარაგების პროცესის მესამე ეტაპზე კორუფციასთან ბრძოლის მრავალი ფორმა არსებობს. გადანყვეტილების მიღების უფლება შეიძლება მივანიჭოთ მაღალი რგოლის თანამშრომელს – გარანტირებულია იერარქიული ზედამხედველობა, ისევე როგორც ყურადღების ცენტრში მყოფი მოხელის ავტორიტეტული აზრი, რომელსაც ფავორიტიზმში ჩართვით დასაკარგი უფრო მეტი აქვს, ვიდრე მოსაგები. ასევე, განმეორებითი დარღვევების აღბათობას ამცირებს სასჯელის გამკაცრება როგორც მოხელეებისათვის, ისე მათი „პარტნიორი“ კერძო ფირმებისათვის. შეფასების პროცესის გამჭვირვალობა შეიძლება რამოდენიმე ხერხით გაგზარდოთ: (1) წერილობითი ახსნა-განმარტების მოთხოვნა და სპეციალური განხილვის დაწესება იმ შემთხვევებისათვის, როცა კონ-

ტრაქტი ფორმდება კომპანიასთან, რომელსაც არ აქვს მითითებული ყველაზე დაბალი ფასი ან როდესაც კონტრაქტის განხორციელებისას იქმნება განსაკუთრებული პირობები (ხელახალი კონკურსი, ერთადერთი შეთავაზება, ცვლილებები სამუშაოს აღწერაში); (2) შეთავაზებების საჯაროდ გახსნა და (3) გადანყვეტილებათა გარე განხილვის განხორციელება (ყოველთვის ან შემთხვევით შერჩევაზე).

კორუფციის პრევენციის მიზნით, მუნიციპალიტეტის ლიდერებმა შეიძლება წინასწარ საჯაროდ გამოაცხადონ გარკვეული პერიოდისათვის დაგეგმილი დამსჯელი ღონისძიებების შესახებ (მაგალითად ერთი წლისათვის). მიუხედავად იმისა, რომ კონტრაქტორები დარწმუნებლნი არიან, რომ ამგვარი გამოძირებები ძირითადად სცენის მიღმა მიმდინარეობს, ისინი მაინც კიდევ ერთხელ დაფიქრდებიან, უღირთ თუ არა რისკზე წასვლა.

უჯრა დ4. მეოთხე ეტაპზე გამოიყენება ორი სტანდარტული ტექნიკა – აგენტების როტაცია და დამატებითი რესურსების გამოყოფა გამოძიებისა და დაკვირვებისათვის. სტანდარტიზებული პროდუქტის შესყიდვის რუტინული პროცესებისათვის, სასურველია, კონტრაქტები განახლდეს დროის დადგენილი ინტერვალის დაცვით. ერთადერთ კონტრაქტორთან კონტრაქტის რეგულარულად (სავარაუდოდ, ყოველწლიურად) განახლებას შემთხვევაში მიზანშეწონილია ბაზრისა და ფასების კვლევის ჩატარება.

ახალი ტენდენციები მომარაგების სფეროში

არჩეული მოხელეები, პოლიტიკოსები და მეცნიერები კვლავაც ბევრს მუშაობენ მომარაგების სფეროს ეფექტურობის გაზრდისა და კორუფციის შემცირების მიმართულებით. მაგალითად, პოლიტიკურ და სამეცნიერო ლიტერატურაში სულ უფრო მეტი ყურადღება ეთმობა უფროსისა და აგენტის ურთიერთობის პრობლემებს და წამახალისებელ კონტრაქტებს.

თანამედროვე ინოვაციები ვრცელდება მომარაგების პროცესის ყველა ეტაპზე და განსაკუთრებით წარმატებულია იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც მუშაობს ნიჭიერი ხალხი, სახეზეა დემოკრატიული წყობისათვის დამახასიათებელი ზოგიერთი უპირატესობა (სათანადო საკანონმდებლო სისტემა და მიუკერძოებელი სასამართლო) და არსებობს კორუფციის ხელშემწყობ „დაუსჯელობის კულტურასთან“ ბრძოლის წარმატებული მაგალითები.

ყველა ეს წარმატებული ნოვაცია ეყრდნობა აზრს, რომ წმინდა კონკურენციული მოდელი, რასაკვირველია, სასურველია, როგორც იდეალი, მაგრამ ზოგჯერ არ არის ადეკვატური რეალურ სიტუაციაში. ინფორმაციული ნაკადების ასიმეტრიულობა, მოულოდნელი ტექნოლოგიური მიღწევები და ინოვაციები, ხარისხის შეფასების სირთულეები გვიბიძგებს აზრისკენ, რომ კონკურენციული გარემო, ინფორმაციის გაზიარება და ზედმინევენით დაზუსტებული კონტრაქტები ხშირად არც მიზანშეწონილია და არც სასურველი.

ერთ-ერთი ცნობილი მაგალითია „გამარჯვებულის მარცხი“, სადაც გამარჯვებული ფირმა ფინანსურ ზარალს ხედავს, რადგან თავის დროზე შეთავაზებაში დაბალი ფასები მიუთითა, რასაც, საბოლოოდ, კონტრაქტის პირობების დარღვევამდე და სამუშაოს ხარისხის დაცემამდე მიყვავართ.¹

ზოგიერთ შემთხვევაში, მომწოდებელთა ინფორმირება ფასების შესახებ სოციალურად უფრო გამართლებული შეთავაზებების ფორმულირებას უწყობს ხელს, მაგრამ, ამასთანავე, იზრდება გარიგებების რისკიც. ზოგიერთი ეკონომისტი იმასაც აღნიშნავს, რომ განსაკუთრებულ შემთხვევებში გარიგება უკეთეს გამოსავალს წარმოადგენს დამოუკიდებელ კონკურსთან შედარებით.²

მეორე მაგალითია ე.წ. „დაშანტაჟების პრობლემა“. კონტრაქტის მოგების შემდეგ კონტრაქტორი უკეთ ერკვევა სპეციფიურ (შიდა) ინფორმაციაში, რაც მას მომდევნო კონკურსებში უპირატესობას ანიჭებს. ამ ინფორმაციაზე დაყრდნობით მომწოდებელი იყენებს მონოპოლიურ ძალაუფლებას და რაკი მას კონტრაქტი უკვე „ჯიბში“ აქვს, ის ზრდის შესასრულებელი სამუშაოების ფასებს და არ იწყებს კონტრაქტის შესრულებას მანამ, სანამ მისი მოთხოვნები არ დაკმაყოფილდება (მეორე მხარე იძულებულია ან დათანხმდეს გაზრდილ ფასებს, ან დაარღვიოს კონტრაქტი, რაც ისევ და ისევ ხარჯებთანაა დაკავშირებული). ასეთ შემთხვევაში ქმედითი გამოსავალია ორი კონტრაქტორის ჩართვა ან ხარ-

¹ ბოლო დროის ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი კონტრაქტის ანულირება თავდაცვის სამინისტროს მიერ, რომელიც აშშ სანავიგაციო ძალების მთავარი საბრძოლო იარაღის A-12 Stealth Fighter – ის გამომგებას ეხებოდა, ნაწილობრივ, შეიძლება ამ ფეონომენს დაუკავშირდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალურ სასამართლოს კონტრაქტორისათვის ზარალის ანაზღაურება უნდა მოეთხოვა, აშშ-ს იუსტიციის დეპარტამენტმა საქმის აპელირება მოახდინა.

² კონკურსის თითოეულ მონაწილეს საკუთარი წარმოდგენა აქვს „რეალური ფასისა და რისკების“ შესახებ, მაგრამ ეს წარმოდგენები განსხვავებულია. ამ ინფორმაციის გაცვლის შედეგად სოციალური თვალსაზრისით ეფექტიანი კონკურსის წარმოებაა შესაძლებელი. მეორეს მხრივ, ამ ინფორმაციის გაცვლამ შეიძლება გარიგებებამდე მიგვიყვანოს, რაც იშვიათადაა სოციალური თვალსაზრისით ეფექტიანი. მნიშვნელოვანი ის არის, რომ ამ ალტერნატივის არსებობას ინფორმაციის გასაიდუმლოების ტრადიციული მიდგომა არ აღიარებს და არ ემხრობა.

ჯების გაზიარების სტრატეგიის გამოყენება, თუმცა შესაძლოა დაიკლოს მასშტაბის ეკონომიამ¹.

მომარაგების პროცესის პირველ და მესამე ეტაპებზე ძალიან ხშირად გამოიყენება ე.წ. „პროტესტის მექანიზმი“. ფირმები გამოხატავენ ოფიციალურ პროტესტს, თუ, მათი აზრით, კონკურსი ან შეფასების პროცესი უსამართლოდ და კანონის დარღვევით ჩატარდა. ეს ანიჭებს კვაზი-იურიდიულ უწყებას უფლებას, გამოითხოვოს დოკუმენტები, დააჯარიმოს მოხელეები და გადახედოს მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. პროტესტი იწვევს პოტენციურად ხანგრძლივ შეფერხებებსა და ადმინისტრაციულ ხარჯებს (დოკუმენტაციის მონესრიგება, დაცვა, გადაწყვეტილების მიღება)- ეს პროცესი ძვირი უჯდება მოხელეებსაც, ფირმებსაც და საზოგადოებასაც, თუმცა, მეორეს მხრივ, ეს არის ბერკეტი მთავრობისა და მომწოდებლების მხრიდან მეტი სიფრთხილისა და კეთილსინდისიერების ნახალისებისათვის. მთავრობამ შეიძლება ისარგებლოს მომწოდებელთა და ცალკეული უწყებების აქტიურობით კორუფციის ფაქტების აღმოჩენისა და აღმოფხვრის საქმეში. პროტესტის უფლება ერთ-ერთი ძირითადი მექანიზმია, რომელიც ჩაიდო შეერთებული შტატების კონგრესის მიერ 1984 წელს მიღებულ აქტში კონკურენციის შესახებ. ეს აქტი არეგულირებს მომარაგებას ინფორმაციის დამუშავებისა და სატელეკომუნიკაციო სფეროებში.²

მეორე მნიშვნელოვანი ინიციატივაა მხარეთა პასუხისმგებლობის ნახალისება კონტრაქტის შესრულების ეტაპზე. ეს იდეა ახალი არ არის, თუმცა ბოლო დროს მაინც სახეზეა ანაზღაურებისა და მუშაობის ხარისხის ურთიერთკავშირის მნიშვნელოვანი შესუსტების ტენდენცია. საჯარო და კერძო სექტორში მართვის რგოლის გამარტივებისა და შემცირების ფონზე უნდა მოხდეს ამ იდეის ხელახლა გამყარება კონკურენციის, მერიტოკრატიის და ანგარიშვალდებულების აქცენტირების გზით – რაც, თავისმხრივ, ინფორმაციის შეგროვების მასშტაბებისა და ხარისხის გაზრდას მოითხოვს.³ ნახალისების სისტემა აუცილებელია მომარაგების „აგენტე-

¹ მასშტაბის ეკონომია – კონტრაქტის მასშტაბის ზრდით გამოწვეული ეკონომია, მასშტაბის დადებითი ეფექტი.

² ამ პროცესის ერთ-ერთი დისკუსია იხ. Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, „Incentive-Based Procurement Oversight by Protest,” in J. Leitzel, and J. Tirole, eds., Incentives in Procurement Contracting (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993). აგრეთვე იხ. Steven Kelman, Procurement and Public Management (Washington, D.C.: AEI Press, 1990), გვ. 23-24.

³ პრინციპი განხილულია ნაშრომში Economics, Organization and Management Paul Milgrom and John Roberts, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1992). სამუშაოს შეფასებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების ემპირიული დასაბუთება, განსაკუთრებით კერძო სექტორში, შეჯამებულია ნაშრომში for Productivity: A Look at the Evidence (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990). Alan S. Blinder, ed.

ბის“ მოტივაციის გაზრდისათვის, რათა ისინი შეენიანაღმდეგონ კორუფციის ცდუნებას, განსაკუთრებით, მომარაგების პროცესის პირველ, მე-სამე და მეოთხე ეტაპებზე. სათანადო ინსტიტუციური რეფორმის ფონზე (ინფორმაციის გაცვლა, მონაწილეობა)¹ ნახალისებაზე დაფუძნებული ანაზრაულება პოტენციურად ძლიერი ინსტრუმენტი მუნიციპალიტეტის ლიდერების ხელში.²

ახალი ტენდენციაა, აგრეთვე, მომწოდებელთა და მომარაგების კონტრაქტების წინასწარი შეფასების საკითხშიც, რაც გულისხმობს მომწოდებელთა წინასწარი შერჩევის ჩვეული პროცედურის ფორმალიზებას და მისი საჯაროობის უზრუნველყოფას, ხშირად სპეციალური კითხვარების გამოყენებით. პოტენციური რისკის შესამცირებლად დეტალურად შეისწავლიან მომწოდებელი ფირმის წამყვან პერსონალს (რეპუტაცია, სხვა კომპანიებთან თანამშრომლობა, როგორც დარგის ფარგლებში, ისე დარგს გარეთაც), თავად მომწოდებელი ფირმის კავშირებს (მაგალითად, ურთიერთდაკავშირებული დირექტორთა საბჭოები), ფინანსური პასივებს და აქტივებს, გამოცდილებას და ა.შ.

წინასაკვალიფიკაციო პროცესი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი, რომელსაც ნიუ-იორკის ადმინისტრაცია იყენებს კორუფციასთან საბრძოლველად სკოლების მშენებლობის სფეროში. ამ ქალაქში წინასწარი შემოწმება ხორციელდება სამართალდამცავ და საკანონმდებლო სისტემებთან თანამშრომლობით, თუმცა მათ ფარგლებს გარეთ. ნიუ-ორკის გენერალური ინსპექტორატის სპეციალური ოფისი (რომელიც პასუხს აგებს სკოლების მშენებლობაზე) ყოველი პოტენციური კონტრაქტორის შესამოწმებლად ორმოცგვერდიან კითხვარს იყენებს. ამ მეთოდის ეფექტურობა კარგად ჩანს შემდეგი კომენტარებიდან: „რამდენიმე ფირმის მაგალითი ცხადყოფს, რომ მათ ადმინისტრაციული სანქციების უფრო ეშინიათ, ვიდრე კრიმინალური ბრალდების“. „უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში, სხვა ადმინისტრაციულ სანქციებთან ერთად, ამ

¹ კლიტგარდის ნაშრომი „ინფორმაცია და სტიმულები ინსტიტუციურ რეფორმაში“ მოგვითხრობს, რომ სამუშაოს შეფასების სისტემის გაუმჯობესება სახელფასო პოლიტიკის განსაზღვრაში გვეხმარება, რაც თავის მხრივ, ნახალისების სისტემის ჩამოყალიბებასა და რისკის შემცირებას უწყობს ხელს. იგი აგრეთვე აღნიშნავს, რომ ოპტიმალური სტიმულირების თეორიული მოდელი ხშირად რეალურ სიტუაციაში ვერ მუშაობს. ჟან-ჟაკ ლაფონტისა და ჟან ტიროლის ცნობილ თეორიულ ნაშრომში აღნიშნულია, რომ ოპტიმალური წრფივი სტიმულირების სქემა „ირღვევა, თუ გავითვალისწინებთ რეალური სიტუაციის დინამიკასა და პოლიტიკურ ეკონომიკას“. *Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1993), გვ. 663.

² Robert Klitgaard, 'Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions'.

პროცესმა ხერხემალში გატეხა კორუფცია“.¹

მთავრობის ყველა დონეზე მომარაგების სფეროს მასშტაბურობისა და ზედამხედველობის დამატებითი ხარჯების გამო, ფაქტიურად შეუძლებელი ხდება თითოეული პროექტის დეტალური შესწავლა კორუფციის შესაძლო რისკის აღმოსაფხვრელად, თუმცა ბოლოდროინდელი ტექნიკური მიღწევები კომპიუტერიზაციის სფეროში ავტომატიზებული აუდიტისა და ეკონომეტრიული ანალიზის შესაძლებლობას იძლევა, თანაც, აქამდე წარმოუდგენელი მასშტაბებით. თუ მოქმედებს შესაბამისი წესები, რომლებიც უზრუნველყოფს გამოძიების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის გათვალისწინებას, ეს მოდელები ძალიან ქმედით მექანიზმებს წარმოადგენს კორუფციასთან საბრძოლველად. მაგალითად, გზების მშენებლობის სფეროში გარიგებების არსებობას ადასტურებს ეკონომეტრიული მოდელი, რომელიც ერთმანეთს ადარებს კარტელის წევრთა და დამოუკიდებელ ფირმათა შეთავაზებებს.²

შეფასებისა და შერჩევის სტადიებზე გამოიყენება ჩვენ მიერ უკვე განხილული პროტესტის მექანიზმი, სიცოცხლის ციკლთან დაკავშირებული კრიტერიუმები, დამოუკიდებელი შეფასება, ე.წ. “მბრუნავი კარის” პრინციპი (კანონმდებლობაში), მფლობელისა და აგენტის ურთიერთობებში სტიმულების აქცენტირება. იაფი შესყიდვებისა და ფასების სავარაუდო ინფლაციის თავიდან ასარიდებლად შეიძლება გამოვიყენოთ კრიტერიუმები პროდუქტის მთელი სასიცოცხლო ციკლის შესაფასებლად. ურთიერთშეთანხმებულ კრიტერიუმებზე დაფუძნებული ერთობლივი შეფასებითი საექსპერტო ჯგუფების ჩართვა ამცირებს გარიგებების ალბათობას და მასშტაბებს. კეთილსინდისიერი გარე ექსპერტების მიერ განხორციელებული შერჩევა ზღუდავს კორუფციის რისკს აგენტების მხრიდან (თუმცა იხსნება ახალი არხები იგივე ტიპის კორუფციისათვის სხვა ადგილებში). ზოგიერთი საერთაშორისო ორგანიზაცია, მაგალითად, Societe General de Surveillance და British Crown Agents ახორციელებს მომარაგების პროცესის მენეჯმენტს კერძო და საჯარო უწყებებისათვის მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში. „მბრუნავი კარის“ პრინციპი, რომელიც გამყარებულია კანონმდებლობით, ართულებს კონკრეტულ მომმარაგე-

¹ Thomas D. Thacher, II, "The New York City Construction Authority's . . ."

² Robert H. Porter and Do J. Zona, "Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions", Journal of Political Economy. 101, no. 3 (1993). ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ინდივიდუალურ კონტრაქტებზე დაფუძნებული კარტელის შეთავაზების შემთხვევაში განაწილება ნაკლებად გაფანტულია, ვიდრე „კონკურენტული“ შეთავაზების დროს. ამ შემთხვევაში შესაძლოა გაკეთდეს გარიგებაში ექვმიტანილი კომპანიების შერჩევითი კომბინაციების შემოწმება ან გადამოწმდეს თითოეული კომპანია. ავტორები აღნიშნავენ, რომ ზოგჯერ რთულია გარიგებისა და კონკურენციის ერთმანეთისაგან გარჩევა, რადგან ორივე ეკონომიკურ გარემოსა და მომარაგების რეგულაციებზეა დამოკიდებული.

ბლებთან ზედიზედ რამდენიმე განმეორებითი კონტრაქტის გაფორმების შესაძლებლობას. ბოლოს, მფლობელისა და აგენტის ურთიერთობებში სამუშაოს ეფექტურობაზე დაფუძნებული სტიმულირების სისტემის დანერგვით, იზრდება ეფექტიანობა და მცირდება კორუფციის ალბათობა.

არსებობს ახალი მიდგომები კონტრაქტების განხორციელების სტადიისთვისაც. მაღალი ტექნოლოგიების სფეროში (მაგალითად, კომპიუტერული ტექნიკა) ტექნოლოგიურმა მიღწევებმა და გარკვეულმა პროგრესმა სწავლების მრუდში შეიძლება გამოიწვიოს ფასების სწრაფი დაცემა. მთავრობას შეუძლია ისარგებლოს ამ ფაქტით, კონტრაქტებში „გადახედვის პირობის“ ჩადებით. ეს პირობა იცავს აგენტებს მომწოდებლების შესაძლო მანიპულაციებისგან – ტექნოლოგიური გაუმჯობესებებისა და სწავლების მრუდის ბუნებრივი გაუმჯობესებისათვის მომწოდებელმა შეიძლება დამატებითი თანხა მოითხოვოს. პრაქტიკაში, კონტრაქტში ჩადებული ეს დამატებითი პირობა ანიჭებს მომწოდებელს უფლებას, შესთავაზოს აგენტს ახალი თაობის ტექნიკა, რომელიც შეესაბამება ან აღემატება თავდაპირველი შეთავაზების სპეციფიკაციებს, ოღონდ ფასები არ უნდა აჭარბებდეს ადრე მითითებულ მაჩვენებლებს.

ორმხრივი შესყიდვების ტექნიკა, რომელსაც ზოგჯერ იყენებს ა.შ.შ. თავდაცვის დეპარტამენტი მაღალტექნოლოგიური საბრძოლო სისტემების შესყიდვისას, გულისხმობს მონოპოლიზაციის რისკის შემცირებას თავდაპირველი „სასწავლო“ და „საცდელი“ შესყიდვის განხორციელებით, ხელმეორე შესყიდვას ახორციელებს მეორე მომწოდებელი, რომელიც კონკურსის საფუძველზე შეირჩევა. ერთი მომწოდებლის გამოყენებისას მიზანშეწონილია ბაზრის კვლევის განხორციელება ფასებისა და ხარისხის კრიტერიუმების დადგენისათვის, აგრეთვე, სასურველია ფირმის მიმდინარე ხარჯების შესწავლა. ამ მეთოდს იყენებდნენ ამერიკის შეერთებული შტატების საზღვაო და საჰაერო ძალები – მათ ჰყავდათ ძრავების ორი მომწოდებელი: Genrenal Electric da Pratt and Whitney.

ორმხრივი შესყიდვები მიზანშეწონილია მაშინ, როცა პროდუქტი შედარებით მდგრადია (მოძველების მიმართ) და შესაძლებელია მრავალწლიანი კონტრაქტების დადება.¹

¹ რიორდანი და საპინგტონი თეორიულად ამტკიცებენ, რომ მხოლოდ ერთ მომწოდებელთან თანამშრომლობა, ძალიან ბევრ შემთხვევაში, სწორ გადაწყვეტილებას წარმოადგენს. მათი სიმულაციური მოდელები ადასტურებს, რომ ერთი წყაროს მიზანშეწონილობა იზრდება ა) რაც უფრო სწრაფად ექვემდებარება პროტოტიპი დაძველებას (მაგ. საბრძოლო სისტემები) ბ) რაც უფრო ხანგრძლივია განვითარების პროცესი გ) რაც უფრო სტაბილურია მოსალოდნელი სარგებელი და დ) რაც უფრო მაღალია ხარჯების გადაჭარბების ალბათობა. იხ. Michael H. Riordan and David E. M. Sappington, "Second Sourcing", RAND Journal of Economics 20, no. 1, Spring 1989, გვ. 42. შესაბამისი დისკუსია იხ. Michael H. Riordan, "Incentives for Cost Reduction in Defense Procurement", in J. Leitzel and J. Tirole, eds., Incentives in Procurement Contracting (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993).

კიდევ ერთი იდეაა გარე აუდიტი და კონტროლი. ეს იდეა ახალი არ არის, მაგრამ დღესაც კარგ შედეგებს იძლევა მომარაგების პროცესის ყველა ეტაპზე. მარტივად რომ ვთქვათ, შიდა აუდიტორები ხშირად არ არიან საკმარისად სანდონი ან აგრესიულები. გარე კონტროლის დაწესება ერთერთი საკვანძო რეკომენდაციაა, რომელიც კორუფციის შემსწავლელმა კომიტეტმა მისცა ნიუ-იორკის პოლიციის დეპარტამენტს. ეს მიდგომა წარმატებით გამოიცადა ეროვნულ დონეზე მსოფლიოს ზოგიერთ ქვეყანაში (ა.შ.შ. და დიდი ბრიტანეთი). იგი გულისხმობს დამოუკიდებელ კონტროლს ანგარიშვალდებულების შენარჩუნებით.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გარე კონტროლის ფუნქციის შესრულება მოქალაქეთა ჯგუფებსა და კერძო სექტორსაც შეუძლია. მაგალითად, გავიხსნოთ ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“. აგრეთვე, შესაძლებელია მომწოდებელთა ჩართვა თვითმონიტორინგის პროცესებში.¹

თანმდევი ეფექტები

ზემოთ ჩამოთვლილი ანტი-კორუფციული ღონისძიებების უმეტესობა დამატებით ხარჯებს გულისხმობს და, ამასთანავე, იწვევს არასასურველ თანმდევ ეფექტებს. თანმდევი ეფექტების ნაწილი თავად კონტროლისძიებებით არის გამოწვეული, ნაწილი კი საკონტრაქტო პროცესის არაკეთილსინდისიერი მოთამაშეების მიერ ნაპოვნ „მოვლით გზებს“ წარმოადგენს. თანმდევი ეფექტი შეიძლება გამოიხატოს კორუფციის ახალი ფორმებისათვის ასპარეზის შექმნაში, მომარაგების ეფექტიანობის კლებაში და პროცესის გაძვირებაში. ისეთი ერთმნიშვნელოვანი ღონისძიებებიც კი, როგორიცაა წესებისა და რეგულაციების შემოღება, შეიძლება გახდეს კორუფციისა და ფასების ზრდის მიზეზი.

ჯერ ერთი, წესებმა შეიძლება ბიძგი მისცეს კორუფციის ახალ ფორმებს. მაგალითად, ერთ-ერთი ექსპერტი აღნიშნავს, რომ ნეპალის საირიგაციო, საკანალიზაციო და საგზაო მშენებლობის სფეროში არსებული კორუფცია, ძირითადად, „სათავეს იღებს წესების სრუქტურაში, რომელიც იმხელა მოცულობისაა, რომ შესანიშნავ საფარველს ქმნის მოგების შენიღბვისათვის. კორუფციის საფუძველი მასთან საბრძოლვე-

¹ Mollen et al, Commission Report (fn. 10 supra).

ლად შექმნილ წესებში უნდა ვეძებოთ“.¹

მეორე, ახალი წესების შემოღებასთან დაკავშირებული ხარჯი შეიძლება ძალიან მაღალი აღმოჩნდეს, რის გამოც შემცირდება ეფექტიანობა. გარდა ამისა, მოხელთა მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვა, ანუ მათთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების უფლების ჩამორთმევა პარალელურად ამცირებს ამ მოხელეთა გამოცდილების, ლოგიკური აზროვნებისა და სპეციფიური (კონტრაქტთან დაკავშირებული) ცოდნის გამოყენების შესაძლებლობებს (ეს არის სტივენ კელმანის ძირითადი არგუმენტი აშშ-ში, კომპიუტერული სისტემების მომარაგების სფეროში მოხელეთა მოქმედების თავისუფლების შეზღუდვის წინააღმდეგ).²

შესაბამისად, დამატებითი წესები და რეგულაციები არ უნდა წარმოადგენდეს ავტომატურ და გაუაზრებელ რეაქციას კორუფციასზე. როდის მოაქვს ახალ წესებს დადებითი შედეგი? ფორმულას $K=მ+თ-ა$ თუ დავეყრდნობით, წესები და რეგულაციები მაშინ ამცირებს კორუფციას, როცა ზღუდავს მონოპოლიასა და მოქმედების თავისუფლებას და ზრდის ანგარიშვალდებულებას. წესები და რეგულაციები ხელს უწყობს კორუფციას, თუ ზრდის მოხელეთა მონოპოლიურ ძალაუფლებას ბუნდოვანი მოთხოვნებისა და დაბალი ანგარიშვალდებულების პირობებში.

არასასურველი ეფექტები შეიძლება მოჰყვეს სხვა ანტი-კორუფციულ ღონისძიებებსაც. გარე კონსულანტების დაქირავებისას, მაგალითად, მცირდება მოხელეების მიერ გარიგებების ინიცირების რისკი, მაგრამ, სამაგიეროდ, გარიგებები შეიძლება შედგეს კონსულტანტებსა და არაკეთილსინდისიერ მომწოდებლებს შორის, ან კონსულტანტებსა და მომარაგების ოფიცერებს შორის. ვერტიკალური ინტეგრაციის პირობებში, რომელიც ხშირად გარდაუვალია იქ, სადაც კორუფცია მიღებულ კულტურულ ნორმას წარმოადგენს, მთავრობა კერძო სექტორს პროდუქტის წარმოებაში ეცილება. ეს ზღუდავს თავისუფალ კონკურენციას. ისევ მივდივართ ცნობილ დილემამდე „გააკეთო თუ იყიდო“, რომელიც ხშირად დგას მოხელეთა წინაშე; თუ მთავრობა სხვა მხრივ „უზადო რეპუტაციის“ მქონე ფირმის საქმიანობის გამოძიებას აწარმოებს და ეს ფაქტი შემთხვევით გამოაშკარავდება, ამას შეიძლება მოჰყვეს არასასურველი გამოხმაურება და მთავრობისათვის საზიანო კამპანიები პრესაში. კონტრაქტებში რისკების გაზიარება კონტრაქტორს ფასების შეგნებულად

¹ Gyawali, "Structural Dishonesty: Corruption Culture in Public Works".

² Kelman, Procurement and Public Management

დანევისაკენ უბიძგებს, რადგან რისკის ნაწილი „დაზღვეულია“;¹ აგენტების როტაციას აქვს ალტერნატიული ღირებულება, რადგან ამ შემთხვევაში არ ხდება სპეციალიზებულ სფეროებში დროთა განმავლობაში დაგროვებული გამოცდილების გამოყენება; ფასების კვლევა გადახდის სამომავლო სქემების შესამუშავებლად მომწოდებლებს ფასების შეგნებულად დანევის ან, პირიქით, ანევის შესაძლებლობას უქმნის მეტი უკუგების მისაღებად.

არ არსებობს ანტი-კორუფციული ღონისძიება, რომელსაც არ აქვს თანმდევი ეფექტი. უფრო დანვრილებით განვიხილოთ ორი მაგალითი – ორმხრივი შესყიდვები და პროტესტის მექანიზმი.

ორმხრივი შესყიდვები

მიუხედავად იმისა, რომ ეს მეთოდი საკმაოდ ეფექტურია ცალკეულ შემთხვევებში, მას ბევრი თანმდევი ეფექტიც ახლავს. პირველი, იმის გამო რომ სანყის ეტაპზე ფასები დაბალია, ბევრი ფირმა თავს იკავებს კონკურსში მონაწილეობისაგან და, ამგვარად, მაღალი ფასის შემთავაზებელ ფირმებს კონტრაქტის მოგების შესაძლებლობას აძლევს. გარდა ამისა, „საცდელი შესყიდვის“ კონტრაქტორს ნაკლებად აქვს ფულის დაზოგვის შესაძლებლობა განვითარების პროექტებისათვის, რადგან ის შედარებით ნაკლებ მოგებას ხედავს. მიუხედავად იმისა, რომ ჩამოთვლილი თანმდევი ეფექტები ძირითადად ეკონომიკას და არა კორუფციას უკავშირდება, შეზღუდული კონკურენცია ახალ ასპარეზს ქმნის კორუფციისათვის – კორუფცია ერთი საფეხურით უკან, წინასწარი შეფასებისა და პოტენციური კონტრაქტორების შერჩევის ეტაპზე კონცენტრირდება. როგორც ჰეიმანი აღნიშნავს, „გადატვირთვა ადმინისტრაციული სისტემის ნებისმიერ დონეზე იწვევს არჩევანის აუცილებლობას – ვინ და რა თანამიმდევრობით ნახავს სარგებელს, ვინ იქნება პირველი და ვინ იქნება ბოლო. ამ გადანყევტილების მიღების უფლება შეიძლება „გაიყიდოს“ ინსპექტორის მიერ, რომელიც ამტკიცებს ახალი მშენებლობის პროექტს ან, თუნდაც,

¹ უფრო ზოგადად, სხვადასხვა სახის მომარაგების კონტრაქტებს, თავის მხრივ, სხვადასხვა ე.წ. მეორე რიგის პრობლემები ახლავს. ფიქსირებული ღირებულების კონტრაქტები რისკის ტვირთს კონტრაქტორს აკისრებს, რაც საკონკურსო ფასებზე გავლენას ახდენს. მეორეს მხრივ, „ფასი-პლუს“ კონტრაქტი ფასების მომატებას იწვევს. „რისკის განაწილების“ კონტრაქტის გამოყენება სხვადასხვა ფორმითაა შესაძლებელი (ფიქსირებული ფასის კონტრაქტის შემთხვევაში, მიმწოდებელი და მყიდველი გარკვეული ზღვარის გადაჭარბების შემდეგ ინაწილებს ხარჯს, თუმცა ასევე დადგენილია ზედა ზღვარიც). ამ შემთხვევაში წარმოიქმნება შუალედური ეფექტები, მაგალითად მორალური ზარალი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკურად „ოპტიმალური“ რისკი ნებისმიერ კონტრაქტში არსებობს.

რიგითი მდივნის მიერ, რომელიც ადგენს მაღალი რანგის მოხელესთან შეხვედრების განრიგს.¹

საპროტესტო მექანიზმები

კიდევ ერთი თანამედროვე ანტი-კორუფციული ინსტრუმენტი, რომელიც იწვევს არასასურველ თანამდევ ეფექტებს, არის პროტესტის მექანიზმი. კარგი კანონმდებლობისა და ძლიერი სამართალდამცავი სისტემის არსებობის პირობებში პროტესტის მექანიზმი (თეორიულად) ამცირებს კორუფციას, რადგან აძლევს მის “მსხვერპლთ” - კვალიფიციურ მომწოდებლებს, რომელთაც უსამართლოდ წააგეს კონტრაქტი – თავიანთი კანონიერი პრეტენზიების კვაზი-იურიდიული საბჭოსთვის წარდგენისა და, შესაბამისად, კორუფციის კონკრეტული ფაქტის დაფიქსირების შესაძლებლობას. პროტესტის ნახალისება ზრდის პროცესის გამჭვირვალობას.

თუმცა, საპროტესტო პროცესები, გარკვეული თვალსაზრისით, საზოგადოებრივი სიკეთის ხარჯზე მიმდინარეობს და წარმოქმნის როგორც პირდაპირ ხარჯს – ადმინისტრაციულს და იურიდიულს (დაცვის, დოკუმენტების წარმოების, სასამართლო პროცესის წარმოების), ისე არაპირდაპირ ზარალსაც – ალტერნატიული ღირებულების სახით, რომელიც გამოიხატება საჭირო სამშენებლო პროექტების განხორციელების შეფერხებაში ან არასაჭირო შესყიდვებში.

ძალიან ძვირადღირებული კონტრაქტების პირობებში ან მაშინ, როცა მოსამზადებელი სამუშაოები ძვირი ჯდება, წაგებული ფირმები მაინც აპროტესტებენ გადაწყვეტილებას მაშინაც კი, როცა ამისათვის საკმარისი კანონიერი საფუძველი არ აქვთ. თუ პროტესტის საშუალებით ვერ მოახერხდება ხარჯების „ამოღება“, კომპანიის მმართველობა იმაში მაინც დარწმუნდება, რომ შეთავაზება (და მის მომზადებაში ჩართული პირები) იმსახურებდა გამარჯვებას, კონკურსის სამართლიანად ჩატარების შემთხვევაში. მართლაც, კელმანი აღნიშნავს, რომ „მთავრობის მიერ ჩატარებული გამოკითხვის მიხედვით, ბოლოდროინდელი მსხვილი კონტრაქტების ერთი მესამედი გასაჩივრდა“.² ა.შ.შ. სოფლის მეურეობის დეპარტამენტის საკონტრაქტო უწყების მენეჯერი ამბობს: „როგორც წესი, პროტესტი სახეზეა ყველა შემთხვევაში, როცა კონკურსში ვერ იმარჯვებს ის მომწოდებელი, რომელსაც დაბალი ფასი აქვს მითითებული“.³

¹ Heymann. «Dealing with Corruption», 1995, გვ. 6

² Kelman, Procurement and Public Management, გვ. 22

³ Kelman, Procurement and Public Management, გვ. 121

მარშალი პროტესტის თანმხლებ არასასურველ ეფექტებს სამ დიდ კატეგორიაში აერთიანებს:¹

1. შეზღუდვა: მომარაგების ოფიცერი თავს იკავებს ოპტიმალური გადანყვებილებისაგან, რათა გამორიცხოს პროტესტის ალბათობა და მასთან დაკავშირებული ხარჯები. მომწოდებლის მხრიდან ხშირი პროტესტი ზრდის მომარაგების ოფიცრის შანსებს, გამოძერეს მდგომარეობიდან იმ შემთხვევაშიც კი, როცა კორუფციას ნამდვილად ჰქონდა ადგილი.

2. დაზღვევითი ღონისძიებები მთავრობის მხრიდან: იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მომარაგების ოფიცერი დარღვევებით მუშაობდა, ან თავად პროცესი დარღვევით მიმდინარეობდა, მთავრობამ შეიძლება შესთავაზოს მოპროტესტე მხარეს ფული, რათა თავიდან აირიდოს დამატებითი ხარჯები და შეფერხებები დროის თვალსაზრისით.

3. მოსყიდვები: ფირმები, რომლებსაც სერიოზული საფუძველი აქვთ პროტესტის აღძვრისათვის, ჩუმდებიან გამარჯვებული ფირმისაგან მიღებული ფულის სანაცვლოდ. მარშალი აღნიშნავს, რომ საქმის ამგვარად დარეგულირების შესაძლებლობა ქმნის მშვენიერ ლეგალურ ფორუმს გარიგებებში მონაწილე ფირმებისათვის, ისინი ღიადა აწარმოებენ მოლაპარაკებებს და პარალელურად იხდიან გადასახადს (ფულადი ან არაფულადი ფორმით).² ზოგიერთ შემთხვევაში მთავრობას კონტრაქტების პრობლემის „მოვლითი გზებით“ მოგვარება იმდენივე უჯდება, რამდენიც გადახდაც მოუწევდა კორუფციის ფაქტში მხილების შემთხვევაში.³

მომწოდებლები, როგორც წესი, ზუსტად ანგარიშობენ პროტესტის პროცესთან დაკავშირებულ ზარალსა და სარგებელს და რაციონალურად მოქმედებენ. პროტესტის პროცესის ხარჯების გადანაწილებით (წაგებულ და მოგებულ მოპროტესტეებს ან მომმარაგებელ უწყებებს შორის) შესაძლებელია სისტემის ნონასწორობაში მოყვანა – კეთილსინდისიერებისა

¹ Marshall et al., "Incentive-Based Procurement Oversight by Protest."

² Marshall et al., "Incentive-Based Procurement Oversight by Protest," გვ. 51

³ Kelman, Procurement and Public Management, კორუმპირებულ ქალაქებში, სანყის კონკურსში დამარცხებული კომპანია გამარჯვებულ მიმწოდებლად ცხადდება და სანყისი კონკურსის გამარჯვებული ფირმის იდენტურ შეთავაზებას მეტ ფასად უზრუნველყოფს. შესაბამისად, სახელმწიფოს გაცილებით მეტის გადახდა უწევს, მაშინ როდესაც კონტრაქტის რეალური ღირებულება არ იცვლება. (იხ. Case Study 3, გვ. 132-42). ყოველივე ამის შედეგად, Marshall et al. ამტკიცებს, რომ ფირმებს შორის მოლაპარაკებები უნდა აიკრძალოს, რადგან ისინი არაკანონიერი გარიგების იდენტურ შედეგებს იწვევს. Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, "Curbing Agency Problems in the Procurement Process by Protest Oversight," RAND Journal of Economics 25, no. 2, ზაფხული 1994, გვ. 298

და გამჭვირვალობის გაზრდის ფონზე აგრეთვე გაიზრდება სოციალური სარგებელიც.

მეორად ეფექტებთან ბრძოლისათვის ერთმნიშვნელოვანი რჩევა არ არსებობს. რასაკვირველია, მონოპოლიის შეზღუდვა, ანაზღაურების დაკავშირება შედეგთან და გამჭვირვალობის გაზრდა მნიშვნელოვნად ამცირებს მეორად ეფექტებს, თუმცა მათი თავიდან არიდება მაინც შეუძლებელია.

მუნიციპალიტეტის ლიდერებს უნდა ახსოვდეთ, რომ სისტემური კორუფციის თანმხლებ დაუსჯელობის კულტურასთან ბრძოლისათვის ძლიერი იარაღია საჭირო. მეორე და მესამე რიგის ეფექტები თავისმხრივ იწვევენ სისტემაში გარკვეული წონასწორობის დამყარებას. ამ ეფექტებს მნიშვნელოვანი ზარალი მოაქვს. მუნიციპალიტეტის ლიდერებმა უნდა იცოდნენ მათი არსებობის შესახებ და გაითვალისწინონ ისინი თავიანთ სტრატეგიაში.

შემაჯავებელი შენიშვნები

როგორ უნდა იმოქმედოს მუნიციპალიტეტის ლიდერმა? შესაძლო სტრატეგიები ყოველთვის შეიცავს წინააღმდეგობას. მაგალითად, ბუნდოვანი საკონკურსო პირობები პოტენციურ მომწოდებლების კორუმპირებულ გარიგებებში მონაწილეობის შანსებს ზრდის, ზედმინევნიტ დაკონკრეტებული პირობები კი ზღუდავს კონკურენციას. კერძო ინფორმაციის გაცვლის ნახალისება ზრდის პროცესის ეფექტიანობას, თუმცა, თუ ინფორმაციის გაცვლამ არასაჭირო მასშტაბებს მიაღწია, იზრდება გარიგებების შანსიც.

მეორად ეფექტებს შეუძლია შეამციროს ანტი-კორუფციული ღონისძიებების ეფექტი ან, სულაც, გამოიწვიოს კორუფციის ახალი ფორმის ჩამოყალიბება. ბევრი ანტი-კორუფციული სტრატეგია განვითარებულ ქვეყნებში შეიქმნა და მათი განხორციელება განვითარებად ქვეყნებში სერიოზულ პრობლემებთან არის დაკავშირებული. ზოგადად, ძალიან რთულია კორუფციის სიმპტომების უბრალოდ არაეფექტიანი მუშაობის სიმპტომებისაგან გარჩევა.

სხვადასხვა სტრატეგიებს შორის სწორი არჩევანის გაკეთება იოლი საქმე არ არის – არ არსებობს სრულიად ანალოგიური სიტუაციები. სანამ უშუალოდ მომარაგების ოფისის პრობლემების გადაჭრას შეუდგებოდნენ, სხვადასხვა ქვეყნების მუნიციპალური ლიდერები ჯერ სხვა ეტაპებს გადიან (ჩანართი 17). კერძოდ, განახორციელებენ პოლიტიკის ანალიზს (ჩანართი 4), სუსტი მხარეების ანალიზს (ჩანართი 11), გეგმავენ სისტემის გარდაქმნის სტრატეგიას და შემდეგ იწყებენ ამ სტრატეგიის განხორციელებას, რაც შეიძლება გულისხმობდეს „დიდი ფიგურის დაჭერას“ ან „ადვილად მისაწვდომი ნაყოფის მოწყვეტას“.

აგრეთვე, მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურში დასჯისა და ნახალისების მექანიზმების რეფორმირება, რათა უზრუნველყოთ კვალიფ-

იციური და სწორად მოტივირებული ადამიანების დასაქმება და წამყვან პოზიციებზე შენარჩუნება. გუნდში, აგრეთვე, უნდა ჩავრთოთ სამართალდამცავი უწყებები.

ფართოდ გავრცელებული კორუფციის და სუსტად განვითარებული დემოკრატიული ინსტიტუტების ფონზე ძალიან რთულია დეცენტრალიზებული მოდელების დანერგვა. ბიუროკრატიული ხარჯები გაცილებით ნაკლებია დეცენტრალიზებულთან შედარებით, ამიტომ საჯარო სამსახურში კარიერული ზრდის სწორად დაგეგმილი, სტიმულებზე დაფუძნებული და მკაფიო სქემების ამოქმედება ხშირ შემთხვევაში ოპტიმალურ გამოსავალს წარმოადგენს.¹

ჩანართი A1 გარკვეულ რჩევებს სთავაზობს ქალაქის ლიდერებს სპეციფიკაზე დაფუძნებული სტრატეგიის შემუშავებისათვის. კონკრეტული პირობები/ცვლადები, რომლებსაც უნდა მივაქციოთ ყურადღება, შემდეგია:

პროდუქტის ტიპი. გულისხმობს თუ არა კონტრაქტი კონკრეტული ხელშესახები პროდუქტის (აპარატურა, კომპიუტერული პროგრამა, მონაცემთა ბაზა) გადაცემას მთავრობისათვის თუ საუბარია სერვისზე, რომლის მიწოდება მთავრობის სახელით ან მისი ზედამხედველობის ქვეშ ხდება? ხელშესახები პროდუქტის ხარისხის შემოწმება ყოველთვის უფრო მარტივია, ვიდრე სერვისის. ამიტომ პროდუქტის შესყიდვის შემთხვევაში, კონკურსის პროცესის გაკონტროლება და, სურვილის შემთხვევაში, მისი სამართლიანობის უზრუნველყოფა ნაკლებად რთული საქმეა.

პროდუქტის ტექნიკური მახასიათებლები. წარმოადგენს თუ არა პროდუქტი მონინავე ტექნოლოგიას, თუ განეკუთვნება ყოველდღიური მასობრივი მოხმარების პროდუქტთა ჯგუფს? ახალი ტექნოლოგიები, რომლებიც დამატებით ცოდნას მოითხოვს, ხშირად უბიძგებს კომპანიებს, თავი აარიდონ რისკს. სტიმულების სისტემა და მორალური რისკის შემამცირებელი მექანიზმები ხელს უწყობს ამ პოტენციური პრობლემის შემცირებას.

მომარაგების პროცესის წარმატების, შედეგების გაზომვადობა. შესაძლებელია თუ არა პროცესის შედეგების შესაფასებლად რაოდენობრივი საზომების გამოყენება? თუ შეფასების პროცესი მხოლოდ ხარისხობრივ, სუბიექტურ ინფორმაციას უნდა დაეყრდნოს? რაც უფრო მკაფიოა ინ-

¹ Robert Klitgaard, «Healing Sick Institutions,» Silvio Borner and Martin Paldam, ed., The Political Dimension in Economic Growth. (London: Macmillan, 1997)

დიკატორები, მით უფრო ზუსტია შეფასება და მით უფრო მეტი სტიმული შეიძლება ჩაიდოს კონტრაქტში სასურველი შედეგის მისაღწევად.

მომარაგების პროცესის სიხშირე. რამდენად ხშირად ახორციელებს სამთავრობო უწყება ამა თუ იმ პროდუქტის ან პროდუქტთა კლასის შესყიდვებს? თუ შესყიდვები ხშირია, მეტი შესაძლებლობები იქმნება მომწოდებელთა შორის ინფორმაციის გაცვლისა და გარიგების საფუძველზე შეთავაზებების „როტაციისთვის“.

პოტენციურ მომწოდებელთა რაოდენობა – ბევრი, ცოტა თუ მხოლოდ ერთი? მონოპოლია კონკურენციის საწინააღმდეგო ცნებაა.

მთავრობის მოთხოვნის ელასტიურობა. არსებობს თუ არა მოთხოვნილი პროდუქტის შემცველი, თუ იგი უნიკალურია? ნაკლებად ელასტიური მოთხოვნის შემთხვევაში დიდია იმის ალბათობა, რომ მომწოდებელი გაზრდის ფასს.

კარიერული ზრდის სისტემები საჯარო სამსახურში არის თუ არა სისტემა კარგად გააზრებული, გარანტირებულია თუ არა დამსახურებაზე დაფუძნებული მობილურობა ქვევიდან ზევით, სტიმულებზე დაფუძნებული ანაზღაურება და კომპენსაციები? თუ ეს არის ცუდად დაგეგმილი ანაზღაურების სქემა, რომელიც საარსებო მინიმუმს უთანაბრდება, ან ამ ზღვარს ქვევითაა? კარიერული ზრდის ბუნდოვანი სისტემები, რომლებშიც ანაზღაურება დაბალია და არ არის დაკავშირებული მუშაობის შედეგებთან, ყველაზე მონადინებულ საჯარო მოხელეებსაც კი კორუფციისაკენ უბიძგებს. ნიჭიერი ხალხი სხვა სამუშაოს მოძიებას ეცდება. ამ სფეროს რეფორმირება საკვანძო ღონისძიებას წარმოადგენს კორუფციასთან ბრძოლაში.

მართვის სტილი. არსებობს თუ არა დემოკრატიული ინსტიტუტები, რამდენად გავრცელებულია ისინი და რამდენად ეფექტურად მუშაობენ? სამართლიანი კონკურენცია ვერ მოიკიდებს ფეხს ანარქიის პირობებში.

საჯარო სექტორი, როგორც ეკონომიკის სუბიექტი. უჭირავს თუ არა საჯარო სექტორს შედარებით მცირე წილი მუნიციპალიტეტისა და მიმდებარე რეგიონის ეკონომიკურ აქტივობაში? თუ საჯარო სექტორი აფერხებს კერძო სექტორის განვითარებას (დასაქმებას და ეკონომიკურ აქტივობას)? მონოპსონია, ეფექტური კონტროლის არარსებობის პირობებში, ხელს უწყობს კორუფციის მასშტაბების ზრდას.

აპტორები

რობერტ კლიტგაარდი, ფორდის საპატიო პროფესორი საერთაშორისო განვითარებისა და უსაფრთხოების სფეროში, სანტა მონიკის უმაღლესი სკოლის (RAND Graduate School in Santa Monica) დეკანი, კალიფორნია; იელის მენეჯმენტის სკოლის, ჰარვარდის კენედის სახელობის სახელმწიფო მართვის სკოლის, და ნატალის უნივერსიტეტის პროფესორი; თეთრი სახლის, მსოფლიო ბანკის, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს, გაეროს განვითარების პროგრამის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის, როკფელერისა და ფორდის ფონდების კონსულტანტი ოცდაშვიდ განვითარებად ქვეყანაში; რამდენიმე წიგნის ავტორი, მათ შორისაა Controlling Corruption and Tropical Gangster, რომელიც New York Times Book Review-ს მიერ 1990 წელს ექვს საუკეთესო წიგნს შორის დასახელდა.

რონალდ მაკლინ-აბაროა, ლა პაზის ოთხგზის არჩეული მერი, რამაც იგი ბოლივიის ისტორიაში დემოკრატიული გზით ყველაზე ხანგრძლივი პერიოდით არჩეულ მერად აქცია. ბოლოვების დაგეგმარებისა და საგარეო ურთიერთობების მინისტრი; წარმატებული კერძო კომპანიების მენეჯერი და საკონსულტაციო ფირმის მფლობელი; ორგანიზაციის “საერთაშორისო გამჭვირვალობა” დამფუძნებელი და მისი პირველი პრეზიდენტი ლათინურ ამერიკაში.

ჰ. ლინდსი პერისი, კონსულტანტი ორგანიზაციული რეფორმის საკითხებში, კვლევის “ინოვაცია და შემოქმედებითი მიდგომა მსხვილ ორგანიზაციებში” ავტორი; აშშ საჰაერო ძალების ყოფილი პოლკოვნიკი; სტრატეგიული თავდაცვის ინიციატივის მენეჯერი და აშშ ეროვნული თავდაცვის უნივერსიტეტის თანამშრომელი.