

Роберт Клітгард
Рональд Маклін-Абароа
Г. Ліндсі Перріс

КОРУМПОВАНІ МІСТА

Практичний посібник
з лікування та запобігання

ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2007

ББК 66.79
К65

Художник-оформлювач
Борис Захаров

Надруковано в Україні. Всі авторські права захищені. Жодна частина цієї книги не може бути використана або відтворена в будь-якій формі без спеціального письмового дозволу за винятком стислих цитат у важливих статтях та оглядах

Переклад на українську мову
Марина Павлова, Анастасія Леухіна

Цю книгу було перекладено Інститутом розвитку територіальних громад у рамках регіональної програми «Працюючи Разом», компонент малих грантів, який адмініструється Фондацією «Партнери Заради Місцевого Розвитку» (FPDL) та фінансується Ініціативою з Розвитку Місцевого Самоврядування Інституту Відкритого Суспільства (LGI/OSI).

К65 Роберт Клітгард, Рональд Маклін-Абароа, Г. Ліндсі Перріс
Корумповані міста. Практичний посібник з лікування та запобігання / Художник-оформлювач Борис Захаров. Харків: «Права людини», 2007. — 144 с.

ISBN 978-966-8919-35-0.

Ця книга є публікацією Інституту розвитку територіальних громад. Інститут розвитку територіальних громад — міжнародна благодійна організація, головною метою діяльності якої є утвердження принципів сталого розвитку шляхом запровадження прозорого та демократичного місцевого управління, вирішення пріоритетних проблем громад і підвищення обізнаності громадськості та зацікавлених сторін щодо їхніх прав і шляхів участі в управлінні територіальною громадою. Аналіз, висновки та точки зору, наведені в цій публікації є авторськими й необов'язково співпадають з точкою зору Інституту розвитку територіальних громад.

Електронна версія книги: www.icdu.kiev.ua

ББК 66.79

ISBN 978-966-8919-35-0

© Роберт Клітгард, Рональд Маклін-Абароа
та Г. Ліндсі Перріс, 2000
© Б.Є.Захаров, художнє оформлення, 2007

ПЕРЕДМОВА

ВІД ІНСТИТУТУ СУЧАСНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Корупція була з нами з самого початку людської організованості. Вона завжди була частиною наших колективних дій. Але ж не можна миритися з цим явищем, оскільки воно роз'їдає не тільки економічні тканини суспільства, а ще й моральні підвалини порядку.

Щоразу, коли ми читаємо, наприклад, про те, що більша частина руйнацій, спричинена нещодавнім землетрусом у Туреччині, була результатом широко розповсюдженої корупції між будівельною промисловістю та урядовими чиновниками, ми обурюємося. Але здебільшого ми не бачимо корупцію, оскільки вона найкраще за все працює під покривом таємниці. Арістотель помітив іншу частину проблеми, коли сказав: «Те, що є найзвичайнісіньким для більшості, зазвичай взагалі не привертає до себе уваги». Навіть у теперішній час більшість корупційних дій відбувається в державних установах, тому ми маємо створити дуже потужні стимули для її зменшення.

Зараз уже розроблені потужні нові стимули, які дають велику надію на те, що практика корупційних дій буде перебуватиме під пильним контролем з боку громадськості. Наш вік інформації надає громадянам та неурядовим установам потужні організаційні інструменти й інформацію для боротьби з місцевою корупцією. Водночас світова економіка чинить великий тиск на місцеві органи влади для того, щоб позбавитись тих чинників, які зменшують їхню конкурентоспроможність. Корупція, безперечно, є таким чинником, який може зменшити і дійсно зменшує принадність тієї або іншої громади.

Якщо немає інструментів для ефективного використання, то інформація практично не має цінності. Ця книга якраз і надає необхідний набір інструментів. Обрані чиновники, громадяни та владні

керівники можуть використовувати ці інструменти для визначення місць зосередження корупції та її коренів. Автори дають дуже мудру пораду: «Зосередьте свою увагу на установах, які створюють стимули для корупції, а не на характеристиці людей, які залучені до корупційних дій». Чому? Тому що якщо установи, які створюють такі умови та стимули, не будуть змінені, то наступні працівники, які обійматимуть ці посади, напевно також будуть корумпованими, як і їхні попередники. Також автори дають конкретні приклади успішних спроб та зусиль із подолання корупції, включаючи методи залучення громадян у цей процес.

Книга «Корумповані міста» має неабияку цінність у навчанні студентів у сфері того, як аналізувати складні соціальні системи. Зосереджуючись на взаємозв'язку установи та людини, автори надають студентам цінні інструменти для розуміння того, як ці два важливих компоненти людського суспільства можуть співпрацювати разом. Зосередитись тільки на установі чи тільки на людині означає лише наполовину зрозуміти динаміку людського устрою та порядку.

*Роберт Б. Гокінс –
молодший Президент Інституту сучасних досліджень*

ПЕРЕДМОВА

ВІД ІНСТИТУТУ СВІТОВОГО БАНКУ

Розвиток децентралізації, відповідальності та демократичних форм управління на місцевому рівні посилюється. У цьому контексті відкрито визнаються величезні корупційні витрати, оскільки виправлення державних службових злочинів є нагальною необхідністю. Корупція — це укорінена ознака неправильного управління, яка часто виражається у заступництві, бюрократизмі, неефективності організацій, що мають приносити прибутки, великомасштабному хабарництві у закупівлях та неможливості надання послуг міським мешканцям. Але коли місцеві службовці, які відповідають за державні ресурси, мають звітувати перед громадянами, тоді ухвалення рішень може стати спільною справою. У свою чергу, цей процес спільної участі може бути наріжним каменем місцевої стратегії реформування «хворих» установ і поліпшення добробуту міста.

Книга «Корумповані міста» є важливим внеском у цю сферу, що розвивається, вона звертає увагу на історичні, традиційні й культурні умови, які створюють хибні й спотворені стимули для існування корупції. Водночас ця книга подає практичні рішення та низку стимулів для прокладання шляху від неправильного до ефективного та якісного управління. Автори також подають практичні, вдалі та невдалі приклади — аби підкреслити той факт, що боротьба з корупцією є тільки відправною точкою для глибшого реформування державного секторах. Ця книга може бути посібником для місцевих реформаторів та громадських груп у їхніх намірах зміни та корупційні системи шляхом впровадження практичних стратегій для боротьби з корупцією та реформування місцевих установ. У книзі подані практичні інструменти та методи, включаючи фінансові перерахування, інформаційні системи для відстеження

державних доходів і витрат, спрощені правила для вдосконалення процесу закупівель, діагностування та спільні методи для розвитку й контролю місцевих бюджетів.

Основне питання, що стоїть перед місцевими органами влади, полягає у розробці інноваційних способів створення ефективних, підзвітних та прозорих систем. Книга «Корумповані міста» систематично впорядковує ці інновації, надаючи як концептуальні, так і практичні структури, а також міжнародні перспективи, що базуються на конкретних прикладах країн, наприклад Гонконгу або міста Ла-Пас. Ми дізнаємось про створення структури для формулювання стратегії та її впровадження на муніципальному рівні, що підкріплюється сучасною теорією управління. Ця структура має сприяти подальшому інноваційному мисленню та діяльності суспільних реформаторів, а також діяльності груп громадян.

Згідно зі своїми міжнародними програмами з антикорупційних заходів, управління та муніципального реформування, Інститут Світового Банку вивчає й розповсюджує навчальні матеріали щодо створення надійного й прозорого муніципального управління. Ці програми призначені для широкої аудиторії, яка постійно зростає, включаючи чиновників міської адміністрації у багатьох країнах світу. Ноу-хау книги «Корумповані міста» є вже невід'ємною частиною цього навчального підходу для міських керівників. Ми та відвідувачі курсів Інституту Світового Банку дізнаємося з цієї книги, що, незважаючи на видиму схожість проблем та складних завдань у різних містах, кожне з них потребує специфічного підходу, який ґрунтується на різних реальних фактах та аспектах на місцевому рівні.

Ми також дізнаємось про те, що сміливий відхід від традиційних способів ведення справ є дуже необхідний для отримання конкретних і довгострокових результатів. У цьому разі для досягнення успіху вкрай важливою є тверда політична воля, голос громадськості, відповідна технічна підтримка та реалістична довгострокова стратегія впровадження. Результатів можна очікувати там, де існує інтеграція різних чинників: поінформованості (з формулюванням програми дій, що спирається на глибокі емпіричні факти та докази у кожному середовищі), створення коаліції, що приводить до колективних дій, та прозорого політичного лідерства на місцевому рівні. Міста, які впроваджують і підтримують великі програми з

реформування управління, що приносять користь міському населенню, можуть сподіватися на залучення фінансових і людських ресурсів, і стати практичними зразками для наслідування в усьому світі.

Девід Кауфман
Керівник Відділу управління,
регулювання та фінансів Інституту Світового Банку

ВСТУП

Запобігання корупції допомагає підвищити прибутки міста, поліпшити надання послуг, стимулювати довіру та участь суспільства, а також перемогти у виборах. Метою цієї книги є допомога громадянам і державним службовцям діагностувати, вивчити й запобігти різним типам корупційної та протизаконної поведінки. Ця книга переважно зосереджується на систематичній корупції та превентивних заходах, а не на самостійній діяльності невеликої кількості правопорушників, а також каральних і моралістичних кампаніях. На відміну від безлічі описових трактатів з проблем корупції, ця книга базується виключно на практичних заходах.

Книга пропонує приклади антикорупційних стратегій, які дійсно працюють. Навіть при тому, що корупція є як об'єктом людських почуттів та емоцій, так і етичним питанням, запобігання корупції потребує холоднокровної та зваженої стратегії, а також інших важливих нововведень у політиці й управлінні міста. Стратегія має виходити за межі моралізування, законності та заявленої думки, що корупція не існувала б, якщо б ми усі виконували свої обов'язки. Тобто встановлення нових правил, інструкцій та перегляд позицій не є рецептом для подолання корупції.

Книга також дає пропозиції щодо *впровадження* стратегії у складних ситуаціях, які характеризуються політичною індиферентністю, бюрократичною бездіяльністю та відсутністю громадської підтримки. Ми пропонуємо декілька механізмів аналізу та дій, які, ми сподіваємось, зможуть стимулювати як службовців, так і керівників. Однак ці механізми не є підказкою для мерів, членів міської ради та інших посадовців щодо того, яку кнопку натискати, які стратегії вибирати, які системи встановлювати, яких людей наймати чи звільняти або навіть з якими типами корупції боротися в першу

чергу. Ці інструкції та приклади не є рецептом, який можна застосувати в будь-якій ситуації. Вони подаються для того, щоб ви могли їх ретельно обмірковувати та адаптувати для кожного конкретного випадку.

Читачі можуть вважати цю книгу водночас дуже простою та дуже сміливою у порівнянні з безліччю інших обговорень проблеми корупції або міського управління. Книга відверто визнає, що всі ці проекти не дадуть швидкого результату, що стратегії та практичні питання адміністрування можуть викликати опір, і що антикорупційні заходи вжиті в одному місті, можуть не спрацювати в іншому місті. У той же час це може бути сміливим кроком запропонувати читачам розглянути корупцію через нову економічну призму й тимчасово відмовитися від звичної призми етики та моралі. Книга розглядає, хоча й схематично, те, що чимало наукових праць із менеджменту не враховують, наприклад, *тактику* отримання користі навіть із корупційної ситуації. Також наш підхід ґрунтується на нашому сподіванні, що місцеві чиновники скористаються цією книгою як каталізатором свого потенціалу.

Ми намагаємось розглядати корупцію з точки зору перспективи. Корупція не є єдиною річчю або найважливішою річчю, про яку повинні турбуватися міські керівники. Сучасні міста мають багато цілей та напрямків діяльності. Вони мають надавати послуги. Вони мають надавати повноваження громадянам. Вони мають співпрацювати з приватним сектором, що було незвично або навіть неможливо у минулому. Такі відносини зазвичай мають різні цілі: як перетворити міста в успішні економічні центри.

Боротьба з корупцією правильними способами може бути засобом для досягнення більших цілей. Ми не рекомендуємо підхід до корупції, який ґрунтується на більшому контролі, більшій кількості законів та більшому обсязі бюрократії. Вони можуть просто паралізувати адміністрацію, а в деяких випадках вони можуть сприяти новим та більш різноманітним типам корупції. Замість цього, зокрема у випадках систематичної корупції, ми виступаємо за реструктурування міських послуг та інституціональні реформи, які поліпшують надання інформації і створюють нові, потужніші стимули й стримувальні засоби.

Основною темою цієї книги є те, що *боротьба з корупцією правильними засобами може стати важелем для досягнення більших цілей*,

тобто не тільки фінансового виживання, а й перебудови відносин між громадянами та місцевою адміністрацією.

Книга наводить теоретичні та практичні аспекти запобігання корупції, але вона не є енциклопедією. Книга не подає перелік усіх міст у світі, які змогли подолати корупцію та які зазнали невдачі. Навіть ці два практичні випадки, які ми аналізуємо — Гонконг у 1970-х роках та Ла-Пас у 1980-х роках — не подаються у вичерпних деталях. Ця книга не є чарівною паличкою; на жаль, ми припускаємо, що чарівної палички взагалі не існує. Однак, підходи, що обговорюються в цій книзі, допомогли чиновникам у багатьох країнах проаналізувати корупцію, спроектувати стратегії з її подолання, а також впровадити ці стратегії у несприятливих політичних та адміністративних умовах. Ми маємо оптимістичне бачення. Корупції можна запобігти, хоча її навряд чи можна усунути назавжди в цьому недосконалому світі.

Розділ 1. ВАЖЛИВІСТЬ ПРОБЛЕМИ КОРУПЦІЇ

ЩО ТАКЕ «КОРУПЦІЯ» ТА ЧОМУ ВОНА ШКІДЛИВА?

Визначення

Корупція є глобальною проблемою, але ж в усьому світі найбільш вразливими є саме місцеві органи влади. Наприклад, у Японії, згідно з одним дослідженням, у місцевих адміністраціях чиновників утрічі більше, ніж у національному уряді, але порушень, пов'язаних з корупцією, більше в п'ятнадцять разів, а заарештованих чиновників більше у чотири рази.¹ У місті Нью-Йорк витрати тільки від колишньої корупції у сфері будівництва шкідливі вимірюються в сотні мільйонів доларів.² Муніципалітети часто звинувачують не тільки в неправильному управлінні, але й у перекачуванні державних коштів у приватні кишені. Звинувачення такі ж різні, як і дії міської влади.

1. Хабарі призводять до неправильного розподілу фінансів на житлове будівництво.

2. «Відкати» відповідальним особам за закупівлі означають, що місто укладає угоди з сумнівними фірмами.

3. Міські відділки поліції іноді «закривають очі» на кримінальні дії в обмін на хабарі.

4. Державне майно використовується міськими чиновниками у приватних цілях.

¹ Симпозіум ОЕСД з питань корупції та правильного управління, Париж, 13-14 березня, 1995, Засідання 3, с. 2.

² Томас Д. Тетчер II, «Офіс головного інспектора будівельного відділу міста Нью-Йорк: Успішна нова стратегія для реформування сфери укладання державних контрактів у будівельній промисловості», неопубліковане дослідження, червень 1995 року.

5. Процес отримання дозволів та ліцензій прискорюється за певну суму грошей, іноді вони навіть купуються за хабарі.

6. Хабарництво дозволяє людям порушувати правила безпеки, охорони здоров'я та інші правила, порушення яких створює серйозні соціальні ризики.

7. Неможливим стає отримати міські послуги без незаконних побічних платежів.

8. Податкові інспектори можуть вимагати гроші у громадян чи ще частіше домовлятися з платниками податків для того, щоб вони ухилялися від сплати податків в обмін на хабарі.

9. Питання районування також знаходяться під впливом корупції.

І так далі: цей перелік не є повним списком корупції у місцевих органах влади в усьому світі.

Існує безліч визначень корупції. Найчастіше корупція означає неналежне використання посади для власної користі. Посада — це позиція довіри, тобто людина отримує повноваження з метою представляти яку-небудь приватну, державну або некомерційну установу. Корупція означає встановлення протизаконної ціни за послугу або використання повноважень службовця у подальших протизаконних цілях. Корупція може спричинити бездіяльність або навпаки діяльність як законними, так і протизаконними діями. Вони можуть чинитися всередині організації (наприклад, розтрата) або ззовні організації (наприклад, вимагання). Наслідки різних видів корупції також дуже відрізняються. Хоча результатом корупційних дій іноді буває тільки власна користь, в цілому корупція призводить до неефективності, несправедливості та нерівності.³

Блок 1: Як відрізняється ситуація в різних містах

Деякі з нижченаведених у таблиці варіантів без сумніву відображають різницю у кліматі та географії, але деякі з них показують різницю у сприятливих можливостях для виникнення корупції.

³ Деяка література з питань корупції у 1960-х роках мала тенденцію виправдовувати корупцію як ринкову ціну за фактичною відсутністю ринків, або як вираження зацікавленості за відсутністю більш демократичних засобів. З того часу як емпіричні, так і теоретичні дослідження переконали більшість людей у тому, що корупційна поведінка є економічно та політично дорогою, навіть якщо вона надає користь групі людей при владі. Див. Роберт Клітгард, «Контролювання корупції» (Берклі та Лос-Анджелес: Університет преси Каліфорнії, 1988), с. 30-48.

Розділ 1. Важливість проблеми корупції

Місто	Затримка видачі до- зволу на будівельні роботи, місяці	Період будів- ництва, місяці	Витрати на будів- ництво, \$/м ²	Співвід- ношення вартості житла та доходу*	Час на дорогу до роботи, хвилини	Само- вільні засе- лення, %**
Алжир	2	6	500	11.7	30	4
Бангкок	11	5	156	4.1	91	3
Пекін	24	17	90	14.8	25	3
Богота	36	6	171	6.5	90	8
Дар-ес-Салам	36	28	67	1.9	50	51
Гонконг	2	30	641	7.4	45	3
Стамбул	2	16	110	5.0	40	51
Джакарта	28	2	65	3.5	40	3
Йоганнесбург	24	2	192	1.7	59	22
Карачі	немає даних	12	87	1.9	немає даних	44
Кінгстон	6	12	157	4.9	60	33
Лондон	5	20	560	7.2	30	0
Мадрид	8	18	510	3.7	33	0
Маніла	36	3	148	2.6	30	6
Мельбурн	36	3	383	3.9	25	0
Нью-Делі	36	24	94	7.7	59	17
Париж	2	8	990	4.2	40	0
Ріо-де-Жанейро	6	18	214	2.3	107	16
Сеул	20	18	617	9.3	37	5
Сінгапур	2	9	749	2.8	30	1
Токіо	8	12	2604	11.6	40	0
Торонто	30	6	608	4.2	26	0
Вашингтон, округ Колумбія	36	4	500	3.9	29	0

* Середня ціна житла, кратна сумі середнього річного доходу.

** % загального житлового фонду, зайнятого незаконно.

Джерело: The Economist, «Огляд міст», 29 липня 1995 року, с. 8, посилання на неопубліковані дані Світового Банку.

Корупційні дії розрізняються за обсягом і типом. Невеличка корупція є «незалежною», коли чиновники або маленькі групи чи-

новників намагаються самостійно користуватися своїми монополістичними повноваженнями для отримання хабарів. Іноді, на жаль, корупція стає систематичною. Нещодавно два автори визначили один тип корупції, яка нагадує нечесність на спортивних змаганнях, та другий вид, який є порушенням правил, які визначають та контролюють такі нечесні дії. В останньому випадку, спортивне змагання фактично зникає. Луїс Морено Окампо називає це явище «гіперкорупцією». Герберт Верлін визначає це як «вторинну корупцію» і порівнює її з алкоголізмом.⁴

Якою б не була термінологія, але коли корупція охоплює місце, — це смертельно, і, на жаль, ця ситуація існує в багатьох містах у всьому світі. Систематична корупція призводить до економічних витрат через спотворення стимулів, до політичних витрат через руйнацію установ, та до соціальних витрат через перерозподіл матеріальних цінностей і влади між людьми, які на це не заслуговують. Коли корупція підриває право власності, правові норми та стимули для інвестування, це завдає шкоди економічному й політичному розвитку. Корупція існує в усіх країнах. Але вона має тенденцію бути більш руйнівною для незаможних країн, де вона може підрвати право власності, правові норми та стимули для інвестування.

Приклад

Декто з муніципальних чиновників стикалися з такою ситуацією, як Рональд Маклін-Абароа, коли він отримав посаду мера міста Ла-Пас, Болівія. Коли ми нагадували про нього чиновникам в інших країнах, вони з розумінням посміхалися.

13 вересня 1985 року я склав присягу як перший, починаючи з 1948 року, обраний мер міста Ла-Пас. Я розумів, що це складна місія, але я навіть не уявляв, наскільки серйозною була ситуація. Я швидко зрозумів, що мені краще знайти когось, хто б міг позичити мені гроші на наступний місяць, тому що моя щомісячна зарплата дорівнювала еквіваленту 45 американських доларів. Та й не тільки це, я не міг

⁴ Див. Луїс Морено Окампо, «*En Defensa Propia: Cymo Salir de la Corrupcion*» (Буенос-Айрес: Editorial Sudamericana, 1993); та Герберт В. Верлін, «Розуміння корупції: залучення персоналу Світового Банку», серпень 1994 року, неопублікована праця. Ще один аналіз проблеми загальної корупції подає Жан Франсуа Байарт: «*L'Etat en Afrique: La politique du ventre*» (Париж: Fayard, 1989).

сформувати своє найближче оточення, свій персонал, бо вони отримували ще менше. Наприкінці дня я сів у свій службовий автомобіль (старезна чотири-привідна машина 1978 року) та поїхав додому, розмірковуючи про те, чи не потрапив я в пастку, з якої неможливо вибратися, не виключаючи можливості відставки з моєї першої обраної посади.

Ідея суттєвих радикальних змін здавалася моїм порятунком. Я зіткнувся з граничним випадком. Болівія була в найгіршій економічній кризі. Попередній президент був змушений піти у відставку, інакше його б усунули за допомогою або армії, або суспільства, або, швидше за все, за допомогою обох сил. Президент, хоча й був чесним, не зміг повністю запобігти економічному краху. Інфляція у серпні сягла очікуваної щорічної норми у 40 000 відсотків.

Наступного дня я поїхав в офіс, думаючи про те, з чого почати мої реформи. Старезна службова колимага зламалась, і я був змушений їхати на роботу на власній машині. Коли я припаркувався біля міської адміністрації, помітив, що серед старих тарадайок були дві розкішні дорогі машини. Одна належала, як я дізнався пізніше, іноземному експерту, який працював з міським органом самоврядування. Друге авто, елегантний седан, належав касиру міської адміністрації. Так я отримав перші натяки, де власне знаходяться ресурси.

Касир був типовим бюрократом з мінімальною зарплатою, і як я з'ясував, він мав звичку декілька разів на тиждень вибирати, якою машиною йому їхати на роботу. Він навіть не приховував свого очевидного добробуту. Зазвичай, він ще й пропонував позики бідним муніципальним службовцям, в тому числі й своїм безпосереднім керівникам, отримуючи щотижневі «конкурентоспроможні» відсотки.

Пізніше у своєму кабінеті я відчував свою глибоку ізоляцію. Я звик до роботи у приватному секторі, де я був керівником великих гірничодобувних компаній, я звик працювати в команді. На нещодавно обраній посаді не було нічого, що б нагадувало мені команду. Всі люди мали такий вигляд і діяли так, немов уціліли після катастрофи. Професійні службовці заробляли у середньому десь близько 30 доларів на місяць. Багато з них завзято шукали альтернативні джерела доходу для своєї родини. Корупція, навіть не тільки у масштабах касира, була всюди.

У Болівії щойно змінився національний уряд і нова адміністрація належала до іншої партії, ніж я. Я не міг розраховувати на підтрим-

ку національного уряду, як я робив раніше, коли мери призначалися Президентом та фінансувалися з державної скарбниці. Нові закони говорили про те, що міста мають бути фінансово самоврядні, і я дізнався, що через два тижні мені доведеться здійснити виплату за зарплатною відомістю, сума якої дорівнює близько 120% загальних щомісячних доходів міста Ла-Пас! Частково це було результатом гіперінфляції та змін у федеральній підтримці. Але здебільшого це було наслідком корупції.

Я виявив безліч дуже небезпечних ознак у муніципалітеті. Рівень організаційного занепаду був такий, що фактично муніципальна влада була знищена. Кожен намагався вижити за рахунок формування доходів, тому корупція була надзвичайно поширеною. Податкові інспектори використовували методи від вимагання грошей до зниження податків в обмін на хабарі. Податки на майно були особливо вразливими через змову між платниками податків та корумпованими службовцями. Саме через гіперінфляцію була необхідна нова оцінка майна, тому натовпи муніципальних функціонерів були готові вийти на вулиці, зустрітися з власниками майна й «обговорити» ціну цього майна, яка б задовольнила як власників, так і функціонерів, але ціна була значно нижчою, за реальну. В результаті спостерігалась економія на податках для власників майна, переважно заможних людей; хабар для співучасника-функціонера; та місто, яке не могло надавати послуги через відсутність навіть мінімальних ресурсів.

Влада міста в реальності була великою «будівельною компанією», яка не дуже багато будувала. Місто мало трактори, вантажівки та всі види будівельної техніки. Також було дві тисячі міських робітників, яким платили мізерні фіксовані зарплати і які приходили на роботу щодня тільки на п'ять годин. Техніка також використовувалась не більше п'яти годин на день, що було дуже неефективно при високій собівартості. Але я виявив, що використання бензину та запасних частин було дуже високим. Звичайно, я припускав, що вони продавалися на «чорному» ринку, і згодом мої підозри, на жаль, підтвердилися. Нові шини та дорогі запчастини, такі як паливні інжектори, насоси та запчастини з гусеничних тракторів продавалися, а замість них на міську техніку встановлювалися зламані та старі частини.

До того в місті працювала муніципальна поліція («м'яка поліція»), яка не проводила кримінальні розслідування і не мала зброї, але відповідала за контроль неофіційного сектора, перевіряючи ринки

на чистоту та підтримуючи лад серед міських торговців. Це також було джерелом корупції, оскільки муніципальна поліція вимагала гроші в обмін на надання торговцям дозволу на законні та проти-законні дії.

Зіткнувшись із цими серйозними проблемами, мер Маклін-Абароа навіть обмірковував варіант своєї відставки. На щастя для міста, він цього не зробив, а замість цього, як ми побачимо, він вжив рішучі заходи для подолання цих проблем. Але багато інших керівників міст у Болівії та в усьому світі ухилилися від боротьби з корупцією. У деяких випадках, це небажання було наслідком співучасті. Але в інших випадках мери та члени міської ради уникали боротьби з корупцією з інших причин. Деякі лідери не відчували великого тиску з боку електорату, деякі провінційні та національні органи влади не були в цьому зацікавлені. В інших випадках, місцеві керівники не хотіли зосереджуватися на корупції, побоюючись, що навіть відносно вдалі зусилля причеплять за їхньої адміністрації ярлик «корупціонерів». Боротьба з корупцією означає, що хтось так чи інакше до цього причетний, і визнання цього, у свою чергу, дає зброю в руки їхнім опонентам.

Врешті-решт, багато керівників просто вважали, що з корупцією майже неможливо боротися. «Як навіть починати розбиратися з цією купою складних проблем?», — питають вони. Ця книга намагається дати деякі відповіді на це запитання.

Сьогодні вже є ознаки того, що ситуація змінюється. В усьому світі місцеві та національні вибори демонструють те, що ключовим питанням є саме корупція. Здається, минають ті дні, коли один мер у Бразилії хвалився впродовж своєї перевиборчої кампанії, кажучи: «Robo mas faço obras» (що можна перекласти як: «Так, я краду, але я виконую всі громадські роботи»).

ЧОМУ КОРУПЦІЯ Є ТАКОЮ ВІДЧУТНОЮ ПРОБЛЕМОЮ СЬОГОДЕННЯ?

Боротьба з корупцією є зараз першорядним завданням у всьому світі. Чому? Важко відповісти, але ми пропонуємо декілька варіантів роз'яснень.

Одне з можливих пояснень полягає у тому, що проблема корупції поглиблюється і призводить до хвилі громадської сваволі та нових політичних рішень. Але чому проблема корупції стає все більш серйозною? Одним із аргументів є швидкий ріст торговельних та міжнародних комунікацій, тобто люди, як ніколи раніше, стикаються з економічними спокусами. Діпак Г'явалі з Королівської Академії науки та технології Непалу вважає, що реклама й зарплати, які потерпають від інфляції, створили нові потреби й стимули для корупційної поведінки.⁵ Інший аргумент вказує на демократичні та економічні реформи, що охопили весь світ. Зрештою, більшість людей очікує, що політична конкуренція та економічна лібералізація зменшать корупцію, бо вони мають тенденцію до обмеження свавільного здійснення монопольної влади. Але згодом, як демократична, так і нова економічна конкуренція створили нові можливості для виникнення корупції, швидко змінюючи звичайні правила гри та призводячи до дискусійних некерованих сутичок. У багатьох випадках корупція стає можливою тому, що здорові стратегічні зміни впроваджуються через хворі установи, які призводять не до справедливого змагання, а до внутрішніх угод, політичної торгівлі та хабарів.

Можливо також, що змінився не стільки обсяг корупції, скільки змінилося наше розуміння й терпимість до неї. Ми маємо змогу гостріше відчувати втрати від корупції зараз, коли холодна війна закінчилася, а економічна та багатопартійна політика стала на більш-менш «правильний шлях». Або це можливо тому, що політична лібералізація надала нові свободи документувати та скаржитися на корупцію, тобто зараз ми є краще інформованими про це. Багато країн мають вільну пресу та більший обмін міжнародною інформацією, ніж у минулому, обидві з цих сприятливих умов полегшують виявлення корупції, навіть тих її типів, які, можливо, існували в минулому.

Інше пояснення полягає в тому, що люди звинувачують корупцію у тому, що ані вільні ринки, ані демократичні реформи не виправдали очікування, не враховуючи того, що ці реформи не могли працювати однаково добре у різних умовах та середовищах. Як кажуть деякі люди, корупція — це виправдання апологетів капіталізму після невдачі створення капіталізму в колишніх комуністичних країнах. Вони вказують на ту пильну увагу, яку приділяють проблемі

⁵ Діпак Г'явалі, «Структурне шахрайство: Корумпована культура у галузі громадських робіт», неопублікована праця, 1994.

корупції Світовий банк та Міжнародний валютний фонд. Значно критикувати впровадження стратегій іншими людьми, ніж піддати сумніву обґрунтованість самих стратегій.

Дуже важко вимірювати, зменшується чи збільшується корупція. Інформація про корупцію не завжди є достатньою і може вводити в оману. Як вказував Джон Т. Нунан у своїй впливовій історії хабарництва, одна країна могла переслідувати у судовому порядку більше випадків корупції, ніж інша країна, хоча й мати менший ступінь корупованості, просто тому, що бажання першої країни та її можливості боротьби з корупцією були більшими.⁶

Що можна сказати про корупцію в містах? Чи стала ситуація гіршою? Стверджувалось, що суть та стиль міського управління змінюються завдяки способам, які обіцяють його поліпшення, але також пропонують нові спокуси для корупції. Останній звіт Ревізійної Комісії Великобританії підсумовує ці зміни на малюнку 1. «Багато останніх змін у місцевих органах влади, — стверджує Ревізійна Комісія, — були далекими від централізованих засобів управління й суворого фінансового обліку, тому вони збільшили ризики виникнення корупції та шахрайства».⁷

Адміністративна децентралізація та муніципальна демократизація є потужними напрямками діяльності. Протягом останніх п'ятнадцяти років муніципальна влада попросила збільшити їхні повноваження. Водночас, зокрема в країнах, що розвиваються, багато муніципалітетів потерпали від низької зарплати службовців. У зв'язку з цим, наростала стурбованість щодо муніципальної корупції. Чилійський політичний аналітик Клаудіо Оррего стверджує, що «всі цілі, які були встановлені для реформування муніципального сектора (які збільшували його законність і демократизацію, а також ефективність його послуг та участь громадян), можуть розглядатися як частина більш глобальної мети: *зміцнення підзвітності*».⁸

Нунан висунув для обговорення непідтверджену гіпотезу про те, що суспільство має тенденцію ставати *менш* терпимим до корупції, оскільки воно стає *більш* терпимим до сексуальної поведін-

⁶ Джон Т. Нунан — молодший, «Хабарі» (Нью-Йорк: Macmillan, 1985).

⁷ Ревізійна Комісія, «На захисті громадського гаманця. Непідкупність у державному секторі: Боротьба з шахрайством та корупцією у місцевих органах влади» (Лондон: HMSQ, 1993), с. 3.

⁸ Клаудіо Оррего, «Участь громадян та зміцнення підзвітності в муніципальних урядах Чилі», неопубліковане, квітень 1995, с. 5.

ки⁹. Нунан відзначає, що безпрецедентне переслідування корупції у Сполучених Штатах з 70-х років почалося після безпрецедентної лібералізації сексуальних стосунків та поведінки.¹⁰

Ідея Нунана, яка ілюструє питання: «Чому корупція є такою відчутною проблемою сьогодні?», — може завести далеко від практичних способів лікування. Якими б не були причини нашої сьогоднішньої стурбованості щодо корупції, ми все ж маємо зрозуміти необхідність змін. Іншими словами, корупція — це загроза економічному та політичному розвитку. До нашої стурбованості корупційною проблемою треба також додати й глибший аналіз корупційних явищ, а також творчий і практичний підхід щодо того, як ми маємо спільно працювати для того, аби подолати ці явища.

ЧОМУ БАГАТО СПРОБ ПОДОЛАТИ КОРУПЦІЮ ЗАЗНАЛИ НЕВДАЧІ?

На жаль, історія антикорупційних кампаній у всьому світі не дуже втішає. На національних та місцевих рівнях, у міністерствах та установах таких, як наприклад, поліція, навіть зусилля з подолання корупції, про які багато писали і говорили, згодом слабшали та припинялися, що врешті дуже розчарувало.

Типова модель виглядала так. Спочатку був скандал. Наприклад, члена міської ради звинувачували у хабарництві. Або виявлялося, що поліція систематично вступає у змову із злочинцями. Кошториси ремонтних робіт могли містити завищені ціни як результат шахрайства та «відкатів». Або виявлялося, що претенденти на виконання муніципальних проектів формували кругову поруку для обмеження конкуренції й роздмухування ціни.

Коли виникає скандал, громадськість зазвичай обурюється. Преса вибухає низкою статей. Політики збентежені й закликають до рішучих дій. Формується комісія з розслідування. Через шість місяців з'являються рекомендації комісії. Зазвичай вони містять більше рівнів контролю, більший бюджет для дослідження й реалізації та новий кодекс поведінки. Але через шість місяців, які вже минули,

⁹ Латинський корінь «согпиреге» означає як політичне хабарництво, так і зваблювання незайманої дівчини

¹⁰ «Хабарі», с. 599-600, 701-2.

громадськість охолола, відтак преса і політичні діячі звертають мало уваги на ці рекомендації. Якщо чесно, то ще й тому, що рекомендації зазвичай дорого коштують, і практично не обіцяють реального запобігання цій проблемі.

Можливі також випадки, коли в короткостроковій перспективі велика стурбованість призводить до зменшення корупції у певній установі. Але цей стан стурбованості, зазвичай, важко тримати та інституціоналізувати у довгостроковій перспективі. В результаті з'являються хвилі реформування. Після кризи може бути поліпшення. Але через деякий час корупція знову повертається.¹¹

Як колись зазначив соціолог Амітай Етціоні,¹² у більшості країн немає осіб, які б лобіювали боротьбу з корупцією. На відміну від, скажімо, лобіювання продажу цукру, соєвих бобів або взуття, коли зміни в політиці стосуються тільки окремих зацікавлених груп, витрати на корупцію зазвичай поширюються на велику кількість людей, особливо платників податків. Оскільки користь від запобігання корупції також загально відома, логіка колективних дій передбачає і навіть пророкує, що ефективну зацікавлену групу буде складно мобілізувати й підтримувати.

Нещодавнє заснування організації «Transparency International» (ТІ)¹³ є позитивною ознакою того, що цей прогноз не завжди підтверджується. Організацію «ТІ» було засновано в Берліні в 1993 році, зараз ця організація має своє представництво у 40 країнах. Вона сподівається робити для боротьби з корупцією те, що робила організація «Amnesty International» для захисту прав людини. Як ми можемо побачити, ключовим стратегічним завданням антикорупційних

¹¹ Про такі цикли в корупції поліції Сполучених Штатів можна прочитати тут: Лоренс Шерман, *«Скандал та реформа»* (Берклі та Лос-Анджелес: Університет преси Каліфорнії, 1979) та Мілтон Молден *там же*, *Звіт Комісії: Комісія з розслідування заяв стосовно корупції в поліції та антикорупційні процедури в поліцейському департаменті*, місто Нью-Йорк (Нью-Йорк, липень 1994). Теоретичну модель витривалості корупції було представлено Жаном Тіролем, «Витривалість корупції», IPR55, Серія робочих доповідей (Working Paper Series), Вашингтон, округ Колумбія: Інститут політичних реформ, листопад 1992 року.

¹² Амітай Етціоні, «Боротьба проти шахрайства та зловживань», *Журнал з аналізу та управління стратегіями*, Частина 2, № 4 (осінь 1982 року).

¹³ Див. «Підзвітність та прозорість у процесі міжнародного економічного розвитку: заснування організації «Transparency International» в Берліні», травень 1993 року, за редакцією Фредеріка Галтунга. (Берлін: Німецький Фонд міжнародного розвитку та організація «Transparency International», 1994).

кампаній є мобілізація та підтримка громадської участі в боротьбі проти корупції.

Безліч антикорупційних зусиль зазнають поразки тому, що вони за основу діяльності беруть виключно юридичний підхід і заклики до моральності. Іноді антикорупційні зусилля успішні тільки наполовину завдяки «семи виправданням» (див. Блок 2). Іноді самі антикорупційні зусилля перетворюються на корупційні для того, щоб обмовити або кинути за грати опозицію.

На щастя, існують успішні антикорупційні зусилля, на яких нам необхідно вчитися. Вони вчать нас тому, що ключ до успіху – це наявність *стратегії* із запобігання корупції.

Блок 2: Сім хибних виправдань бездіяльності у боротьбі

Виправдання 1. «Корупція є всюди. Вона існує в Японії, в Голландії, у Сполучених Штатах. Ви не можете зробити нічого, щоб подолати цю епідемію». Але давайте подумаємо про здоров'я. Хвороби теж існують усюди. Однак жодна людина не вважає, що не треба вживати заходів для лікування й запобігання хворобам. Як і в разі різних хвороб, існує багато різних рівнів та типів корупції, тому заходи з лікування та запобігання дійсно є важливими.

Виправдання 2. «Корупція завжди існувала. Як і гріхи, вона є частиною людської натури. Ви нічого не можете з цим зробити». Знову спостереження є правильним, а висновок – хибним. Факт існування гріхів не означає, що кожен із нас є однаково грішним, те ж саме стосується й корупції. Ми можемо обмежити сприятливі можливості для корупції, незважаючи на багаторічні тенденції для її існування.

Виправдання 3. «Корупція – це водночас визначене й доволі розмите культурне поняття. В деяких культурах поведінка, яка вас турбує, не вважається корумпованою. Боротьба з корупцією нагадує культурний імперіалізм». Виходячи з монументальної праці Джона Т. Нуна, жодна з культур не вважає хабарництво нормою. Антропологічні дослідження свідчать, що всі місцеві мешканці здатні відрізнити подарунок від хабара, і що вони засуджують хабарництво. Ті форми корупції, які розглядаються у цій книзі, вважаються протизаконними у кожному місті світу.

Виправдання 4. «Очищення нашого суспільства від корупції потребує докорінних змін у людських стосунках та цінностях. Це мо-

же відбутися тільки після ... [варіанти на вибір: сотень років освіти, справжньої революції пролетаріату, відродження християнства, ісламу або інших релігій, тощо]. Все менш глобальне є марним». Досвід моралізаторських кампаній є невтішним. Для міських керівників найбільш відповідними є такі аспекти. По-перше, розробка таких масивних соціальних змін збільшує їхній обсяг роботи. По-друге, тим часом існують шляхи для «латання дірок», створення стимулів та превентивних засобів, посилення підзвітності й конкуренції, поліпшення правил гри.

Виправдання 5. «У багатьох країнах корупція не настільки вже й небезпечна. Це тільки «мастило» для коліс економіки та «клей» для політичної системи». Так, корупційна усталеність справді існує. Але як теоретичні моделі, так і емпіричні дослідження свідчать про те, що вона не залежить від обсягу корупції. Визнання того, що корупційні платежі відіграють певну роль у даній системі, не означає того, що це явище є загальнобажаним.

Виправдання 6. «Нічого не можна зробити, якщо та людина на верхівці влади є корумпованою, або якщо корупція є системним явищем». Набагато кращим для антикорупційних зусиль коли керівники незаплямовані, а корупція має радше епізодичний, ніж рутинний характер. Але успішні приклади свідчать про те, що поліпшені системи надають менше можливостей для кожної людини, навіть менше політичних повноважень, для отримання корупційної користі. Систематична корупція може бути зменшена.

Виправдання 7. «Турбуватися про корупцію – це зайве. Вільні ринки та багатопартійні демократичні системи змусять корупцію поступово зникнути». Демократія та вільні ринки збільшують конкуренцію та підзвітність, таким чином зменшуючи корупцію. Але під час переходу до демократії та вільного ринку корупція може зрости. У стабільних демократичних системах корупція є хронічною загрозою для надання багатьох послуг і забезпечення товарами, які за своєю суттю є монополією держави (наприклад, юстиція).

Розділ 2. ФОРМУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЇ

ПРИКЛАД ПРЕВЕНТИВНОЇ СТРАТЕГІЇ

Антикорупційні досягнення Гонконгу ілюструють основний зміст цієї книги: боротьбу з корупцією не слід розглядати як самоціль, але як орієнтувальний принцип для реформування місцевої адміністрації. У Гонконгу відома ініціатива з викорінювання корупції, зокрема в поліцейському департаменті, стала засобом модернізації служби поставок і наділення громадян владою в місцевій адміністрації.

Цей приклад також ілюструє два інших аспекти. По-перше, стабільну стратегію необхідно спрямовувати на корумповану систему. По-друге, те, що можна назвати культурою цинізму та безкарності, має бути знищено.

На початку 1970-х років поліція Гонконгу була міцно пов'язана з торговцями наркотиками, гральними домами та будинками розпусти, які платили поліції за «дах». Поліція розгорнула свої власні синдикати для обробки корупційних прибутків. Наприклад, у західному районі Каулуна один синдикат збирав гроші з наркопритонів та наркаторговців через посередників для передачі грошей у руки чиновників середньої ланки. Вищі посадовці отримували регулярні платежі за те, що нібито не бачили того, що відбувається; а синдикат продовжував успішно працювати за своєю ретельно спланованою схемою розподілу й управління корупційними прибутками, включаючи бухгалтерів, проведення платежів шести банкам і в деяких випадках — закордонне «відмивання» коштів. Нижчі за рангом чиновники також брали участь у «встановленні» порушень правил вуличного руху з метою негайного отримання хабарів. Поліцейські, крім того, вимагали гроші з чайних будинків та вуличних продав-

ців. Корупція прийшла й у внутрішню систему оцінки професійних якостей працівника, внутрішня Антикорупційна Служба поліції сама по собі була корумпована.

Новий начальник призначив глобальну перевірку, яка виявила шокуючі докази існування такої інституційної хвороби. Висновки комісії варті дослівного цитування, оскільки вони вказали на феномен величезної значимості існування якого часто не дооцінюється.

Найгірші форми являють собою те, що описується ... як «синдикатна» корупція, тобто це ціла група чиновників, залучених до процесу збору й розподілу грошей ... Найчастіше такий «збір» – це щось більше, ніж корупція у власному розумінні слова. Це очевидне вимагання, що супроводжується завуальованими погрозами застосування насильства з боку тріади гангстерів ...

Чимало поліцейських просто втратили сумління у своєму прагненні брати участь у певних «соціальних» злочинах і приєдналися до тих людей, хто скоріше «потисне руку» ділкам, ніж поведе їх під суд ...

Це свідчить про те, що корупція в поліції є здебільшого «синдикатною» і що одноосібна корупція не схвалюється організаторами цих «синдикатів» – у дійсності кожну людину, яка діє незалежно, потрібно «повернути в сім'ю». Ці організатори є добрими психологами. Нові люди, які приходять у цю систему, перевіряються на те, наскільки сильним є їхнє почуття обов'язку. Ця перевірка може мати у різні форми – наприклад, їм на стіл потрапляють суми грошей, тощо. Якщо чиновник нікого не повідомить про пропозицію такого роду, то він уже «пійманий на гачок», тому він боїтиметься надавати інформацію про будь-яку корупційну практику, яка згодом може стати йому відомою ...

У Гонконгу існують приказки:

1. «Сідай в автобус», тобто якщо ви приймаєте корупцію, приєднуйтеся до нас;
2. «Біжи поруч із автобусом», тобто якщо ви не приймаєте корупцію, це не має значення, головне не втручайтеся;
3. «Ніколи не стій перед автобусом», тобто якщо ви спробуєте повідомити про факт корупції, то «автобус» зіб'є вас, і ви дійсно постражда-

єте або вас навіть уб'ють, або ваш бізнес знищать. Так чи інакше, але ми вас дістанемо.

Реакцію чесних молодих поліцейських, які чують такі вислови, можна добре собі уявити. Вони або сядуть у цей «автобус» або займуться своєю власною справою.¹⁴

Корупція в поліції створювала клімат недовіри в усій владі, коли Гонконг зазнавав тиску з боку «нового класу» молодих фахівців, які виступають за більш демократичний та об'єднаний уряд. Більше того, корумпована поліція сприяла поширенню корупції в інших урядових органах. Також страждала міжнародна репутація Гонконгу. Одне дослідження показало, що 70% новин про Гонконг у британській пресі розповідають про корупційну практику.¹⁵ З розквітом корупції з'явилися побоювання того, що інвестиції і торгівля здебільшого можуть мати інший напрямок.

Корупція зростала, але це не було новиною. Не було новиною і стурбованість із цього приводу. Було розпочато безліч спроб упоратися з корупцією в поліції, кожна з яких наголошувала на тому, що можна назвати цілком «звичайним рішенням» — суворіші закони, більше ресурсів і влади Антикорупційній Службі, що функціонує в складі департаменту поліції, та акцент на судовому переслідуванні. Наприклад, згодом владі було дозволено перевіряти банківські рахунки урядових службовців, уперше це відбулося, коли розслідувався окремий факт корупції, пізніше, коли чиновницький «рівень життя» та «контроль фінансових ресурсів» здавалися вже непомірними. Наступним кроком стала узаконена можливість звільняти чиновників через «безпідставне збагачення». Коли цей метод не спрацьовував, наступним кроком стало перенесення тягаря доказу для таких випадків: такі звинувачувані мали самі довести свою невинуватість. Антикорупційна Служба поліції одержала нові повноваження зі збору інформації й довгострокової розвідки, з розслідування передбачуваних корупційних дій та ретельного дослідження способу життя чиновників.

Незважаючи на всі вжиті заходи, корупція продовжувала існувати. Коли корупція є системною, найчастіше звичайне вирішення

¹⁴ Витяги з Другого звіту Комісії з розслідування сера Алістера Блер-Керра (Гонконг, 1973 рік).

¹⁵ Клітгард, *«Контролювання корупції»*, с. 100.

цієї проблеми не спрацьовує. У дійсності, звичайний рефлекс, який полягає у збільшенні кількості правил та подальшого нашарування рівнів контролю, може мати зворотній ефект навіть у містах найбагатших країн світу, що й було доведено Френком Анехіаріко та Джеймсом Б. Джейкобсом стосовно Нью-Йорка.¹⁶

На щастя, новий керівник Гонконгу Мюррей Маклехос не дотримувався стандартної лінії нападу. Він запровадив нову енергійну стратегію. Він заснував Незалежну Комісію проти Корупції (ICAC), підзвітну безпосередньо йому, та скасував Антикорупційну Службу. ICAC мала великі можливості для проведення розслідувань, однак із самого початку вона надала особливого значення *профілактичним заходам та участі громадян*.

Комісія ICAC складалася з трьох відділів:

1. Операційний Департамент, відповідальний за розслідування.
2. Департамент із Профілактики Корупції (ДПК), що оцінював різні організації на схильність до корупції і допомагав цим організаціям вживати відповідних лікувальних заходів.
3. Департамент Зв'язків з Громадськістю (ДЗГ), завданням якого було залучення населення Гонконгу до боротьби проти корупції.

Стратегія ICAC визнавала необхідність зламати культуру корупції. На досвіді інших успішних прикладів важливим кроком у боротьбі системною корупцією мало стати «підсмажування великої риби» для звинувачення і покарання високопосадових злочинців. Гонконг успішно домігся видачі колишнього головного начальника поліції, який утік в Англію зі злочинно здобутими коштами. Екстрадиція сигналізувала про те, що правила гри змінилися, і що всі обіцянки щодо запобігання корупції підтверджуватимуться діями.

Департамент з Профілактики Корупції (ДПК) узяв на службу 65 фахівців, включаючи експертів з менеджменту, фахівців із системного аналізу, комп'ютерних експертів, бухгалтерів, юристів, інженерів та архітекторів. За словами одного чиновника з ДПК:

Цей відділ був відповідальний за здоровий і пильний погляд на практику й процедури, що існують в Уряді та на державних підприємствах. Ми робили це за допомогою ретельної перевірки та аналізу систем, методів і підходів до роботи й політики. Мета полягала в

¹⁶ Френк Анехіаріко та Джеймс Б. Джейкобс, «У пошуках абсолютної чесності: Як корупційний контроль робить управління неефективним». Чикаго: Університет преси Чикаго, 1996.

тому, щоб скасувати й спростити, де це можливо й бажано зробити, закони, які не застосовуються в примусовому порядку, а також обтяжливі процедури та нечітку й неефективну практику, що призводить до корупції.

ДПК заснував два підрозділи. «Народний» підрозділ завідував службами та персональними функціями; підрозділ з «власності» працював із контрактами, будинками та землею. ICAC займала стриману позицію й установила «довірчі» відносини з різними урядовими організаціями. Якщо ці організації не хотіли аналізувати свою ситуацію за допомогою ICAC або після такого аналізу необхідні зміни не проводилися, прихована погроза передбачала гнів керівника, гласність та суворі заходи. Однак, не було необхідності реалізовувати погрозу. ДПК та урядові організації разом визначали сфери надмірних та неврегульованих повноважень. Щорічний звіт ICAC 1975 року назвав ДПК «абсолютно новою ідеєю в державній адміністрації», і підстава для гордості є цілком зрозумілою. Результати пішли далеко за межі контролю корупції. Тепер уряд мав новий інструмент для реформування сфери надання державних послуг.

ICAC являла собою також стратегічний проект для мобілізації громадської участі й підтримки. Це було досягнуто двома шляхами.

По-перше, було засновано п'ять громадських консультативних комітетів для визначення напрямку курсу й моніторингу ICAC. До складу входили урядові критики, їхня сфера діяльності простягалася від загальної політики через функції ICAC до «комісії зі скарг». Ми вважаємо, що ідея громадської наглядової ради мала велике значення для забезпечення прозорості урядових органів, особливо тих, які наділені такою ж владою, як і ICAC.

По-друге, Департамент Зв'язків з Громадськістю (ДЗГ) являв собою іншу стратегічну інновацію. ДЗГ заснував місцеві служби для збору інформації про корупцію від суспільства, а також організував серед широких мас освітню діяльність щодо корупційного зла. ДЗГ також розробив шкільні програми, публічні кампанії, гумористичні кіноролики, телевізійні драми, радіо-шоу за дзвінками слухачів, спеціальні брошури й виставки.

Результати були приголомшливими. Із системною корупцією в поліції було покінчено. Більше того, рівень корупції у всьому Гонконзі знизився. ICAC у судовому порядку переслідувала чиновників із пожежної служби, департаментів житлового будівництва, іммігра-

ції, праці, морського флоту, медицини й здоров'я, адміністрації нових територій, поштової служби, в'язниць, громадських робіт, транспорту та міських служб. ICAC також дослідила й детально розглянула корупцію в приватному секторі. ICAC ініціативно працювала з керівниками та менеджерами багатьох урядових відділів. Протягом 7 років ДПК здійснив майже 500 досліджень щодо різних питань політики й практики в урядових організаціях. Результатом цього були вичерпні моніторингові звіти про те, наскільки добре були впроваджені рекомендації. У ці перші сім років семінари із запобігання корупції відвідали понад десять тисяч чиновників.

Можливо, найважливіші заслуги ICAC підкреслюють тему цієї книги: Запобігання корупції може стати відправним пунктом зусиль із відновлення місцевої влади. У Гонконзі, завдяки ініціативам, очолюваним ICAC, міські служби стали більш результативними, а населення Гонконгу отримало нові способи участі в управлінні та впливу на владу.

Блок 3 підсумовує деякі ключові риси успішної антикорупційної стратегії Гонконгу.¹⁷

Блок 3: Ключові риси стратегії Гонконгу

1. Коли ви стикаєтеся з системною корупцією, необхідно усвідомити, що звичайні правозастосовні підходи є недостатніми. Навіть найсуворіші методи судового слідства безсилі, якщо самі слідчі механізми є корумпованими.
2. Створіть новий, незалежний антикорупційний орган з ретельно підібраним, талановитим персоналом, сміливим лідером та потужною системою внутрішнього контролю. Створіть п'ять громадських наглядових комітетів для керівництва та моніторингу цього органу. Ці обидва кроки забезпечують формування атмосфери довіри.
3. Зламайте культуру цинізму й поступливості шляхом «підсмажування великої риби».

¹⁷ Для ознайомлення з останнім звітом про розвиток процесу в Гонконгу, див. роботу Мелані Маніон, «Інструменти стратегії та політична ситуація: Перетворення культури корупції в Гонконгу», роботу представлено на 48-у щорічному засіданні Асоціації з вивчення Азії, Гонолулу, Гавайї, 11-14 квітня, 1996 року.

4. Потім зробіть акцент на профілактиці. Систематично аналізуйте владні функції. Скорочуйте монопольну владу, робіть прозорими та раціоналізуйте повноваження, сприяйте підзвітності. Працюйте з державними органами, а не проти них. Водночас, це дає можливість впроваджувати радикальні зміни у сфері надання державних послуг.

5. Мобілізуйте громадян для боротьби з корупцією шляхом створення багатьох нових засобів отримання від них інформації про корупцію, а також інформування громадян щодо її небезпечних наслідків. Водночас, це дає можливість впроваджувати радикальні зміни у громадській участі й підтримці.

6. Врешті, необхідно усвідомити, що системна корупція потребує системного підходу та радикальних змін. Боротьба з корупцією може стати важелем для загального реформування місцевої влади.

ЯК ФОРМУЛЮВАТИ СТРАТЕГІЮ

Необхідність у *стратегії* може здаватися очевидною, однак антикорупційним кампаніям найчастіше бракує саме її. Не слід уявляти собі корупцію як тільки порушення норми або дію шахрая. Секрет успішної реформи полягає в зміні політики та систем, а не в полюванні за окремими злочинцями, розробці нових законів і норм або заклику до морального відновлення. Там, де існує комбінація монополії та чиновницької свободи дій, і відсутня підзвітність, скоріш за все ми виявимо корупцію. Коли державні службовці отримують мізерну зарплату без премій або стимулів за особливу продуктивність, і коли покарання за корупційні дії є нечастими та м'якими, ми можемо очікувати розквіту корупції. Успішні реформи стосуються саме цих системних проблем.

Деяким людям, однак, немає причини навіть говорити про антикорупційну кампанію чи нову стратегію. Єдине, що необхідно від влади, — це робити те, що треба робити. Віце-президент провідної міжнародної організації нещодавно написав про цей ефект вищому керівництву. Проблема африканських урядів, сказав він, полягає не в тому, щоб визначатися, що робити з корупцією, а в тому, щоб починати робити те, що вони вже обіцяли.

Ця реакція містить у собі елемент правди. І цей елемент має паралелі в багатьох сферах життя. Компанія була б більш рента-

бельнішою, якби кожен у компанії діяв відповідно до принципів відповідальності конкретної особи. Ми всі були б кращими, якби хоч нагадували самим собі про наші найглибші принципи та краще виконували роботу, діючи згідно з цими принципами.

Проте, з іншого боку реакція віце-президента викликає пекуче питання. Чому ми *не* живемо краще? Чи існують практичні стратегії самоконтролю, які б допомогли нам робити все якомога краще? Сте-лажі книг із самодопомоги намагаються дати нам підказки. Стосовно компаній величезна кількість літератури описує те, яким чином бізнес-лідери можуть стимулювати робітників діяти згідно з принципами відповідальності. Той факт, що існує така кількість книг із цієї тематики означає те, що відповіді на ці питання не очевидні.

Отже, що стосується кампанії проти корупції. Якби хоча б одна людина могла просто сказати: «Не давайте й не беріть хабарів самі», — це стало б кінцем хабарництва. Однак, це не так просто. Дуже дорого проводити моніторинг та дуже дорого застосовувати покарання. Тобто стеження за тими, хто ховається, і покарання тих, хто попався, — не безкоштовна і нелегка процедура. Хтось повинен створювати клімат, інформаційну структуру, систему стимулів таким чином, щоб владні чиновники та громадяни займалися оптимальними підсумками корупції різних типів. Це вимагає розуміння того, що викликає різні види корупції і яким чином вони завдають соціальної шкоди (а час від часу й деяких соціальних вигод), а також які *витрати* та користь від різних антикорупційних заходів. А ще це вимагає плану реалізації руху від точки, де ми зараз перебуваємо, до точки, де ми сподіваємося бути в майбутньому, з урахуванням витрат на проходження цього шляху.

Що ж являє собою антикорупційна *стратегія*? Початок відповіді на це питання полягає в тому, що стратегія зосереджується на корупційній системі, а не тільки на корумпованих людях. Іншими словами, замість того, щоб думати про корупцію на основі аморального порушення законів окремими особами та втрати довіри (що є насправді), треба думати про системи, які певним чином допускають різні протизаконні дії.

Багато можна говорити про типи влади та установ як державних, так і приватних або некомерційних, але всі вони вразливі для корупції. Корупція зменшується при системі поділу влади; перевірках та противагах; прозорості; якісній системі правосуддя та чітко

визначених ролях, відповідальності, нормах і обмеженнях. Корупція не розвивається там, де існує демократична культура, конкуренція, чітка система контролю, і де люди (службовці, клієнти, наглядачі) мають право на інформацію й право на відшкодування. Корупція любить численні та складні правила, які призводять до великої та неконтрольованої свободи дій чиновників.

Зверніть увагу на те, що більшість цих ідей стосується як бізнесу, так і влади. Ми вважаємо наступну метафоричну формулу дуже корисною:

$$K = M + D - P$$

Корупція (K) дорівнює монопольна влада (M) плюс свобода дій (D) чиновників, мінус підзвітність (P).¹⁸ Якщо хтось має монопольну владу над товарами або послугами та має свободу у вирішенні питань, чи отримає хто-небудь товари й послуги або як багато він отримає, то підзвітності не існує. Таким чином, інші люди можуть бачити, що саме та конкретна людина приймає рішення, тобто існують підстави для корупції, незалежно від того, чи ми маємо справу з державним сектором чи приватним, перебуваємо ми в багатій країні чи бідній, у Берліні чи Бейруті.

Отже, антикорупційна стратегія не повинна починатися або закінчуватися формулюванням з приводу етики чи потребою у новій системі відносин. Замість цього, стратегія має зважено шукати шляхи зниження монопольної влади, обмежувати й чітко визначати коло повноважень, збільшувати прозорість, і, водночас враховувати всі прямі та непрямі витрати, пов'язані з реалізацією цих напрямків.

Існує ще один вирішальний аспект у формуванні антикорупційної стратегії: корупція — це злочин з розрахунку, а не емоційний злочин. Люди схильні до корупції у разі низьких ризиків, м'якого покарання та великих стимулів. Це розуміння збігається з щойно наведеною формулою, оскільки чим більша монопольна влада, тим вище стимули. Однак, це підтверджує ідею про те, що спонукальні стимули бідності призводять до зростання чисельності корумпова-

¹⁸ Ця формула є метафоричною у багатьох розуміннях, не в останню чергу в розумінні додавання та віднімання. Корупція — це функція багатьох речей, тобто додавання ступеня монополії та службової свободи дій з відніманням підзвітності. Оскільки кожна з цих змінних величин є багатомірною, а всі надійні заходи недоступні, то математична метафора є суто евристичною.

них та потенційно корумпованих чиновників і громадян. Змініть інформацію та стимули, і ви змініте корупцію.

Мати стратегію також означає, що нам не слід атакувати всі форми корупції одночасно. Ми повинні диференціювати різні типи корупції й визнавати, що вони не рівномірно шкідливі, навіть якщо ми не кажемо про це привселюдно. Наприклад, системна корупція в поліції зазвичай більш руйнівна, ніж корупція в Департаменті з видачі водійських прав. Загалом, усі інспектори повинні бути навіть «чистішими», ніж постачальники державних послуг. Мати стратегію — означає розробити чітку ідею, мету й засоби її досягнення у короткій, середній та довгостроковій перспективі. Щоб бути гідною довіри, антикорупційна кампанія повина мати швидкий успіх. Однак вона також потребує розробки п'ятирічного плану з поетапними, реалістичними цілями.

Ми можемо практично відокремити те, що можна назвати *економічними* питаннями, від *впроваджувальних* питань із запобігання корупції. Як ми можемо побачити нижче, економічні моделі доводять корисність підходів з погляду таких питань:

1. Скільки коштують (і можливі вигоди), яки надають різні форми протизаконної поведінки?
2. Для кожного типу або сфери корупції, які види превентивних заходів могли б зменшити корупцію?
3. Які існують вигоди від зменшення корупції та, можливо, від підвищеної ефективності превентивних заходів? Які витрати необхідні для таких заходів?
4. Яка позитивна та негативна взаємодія існує між різними антикорупційними заходами?
5. Маючи відповіді на попередні питання, в якій послідовності варто вживати заходи та на якому рівні?

Які ще проблеми впровадження можна назвати. Наприклад, яким чином можна мобілізувати союзників та нейтралізувати потенційних суперників? Яким чином вибір заходів у цій сфері допоможе або перешкоджатиме здатності влади формувати політичний курс, щоб просуватися в інші важливі сфери? Яким чином чиновники, які реалізують політику, отримують право власності на те, що вони роблять? Яким чином можна видозмінити стимули чиновників щоб підвищити шанси, що всі розробки впроваджуватимуться?

Певна річ, економічні питання і проблеми впровадження накладаються. Не треба розглядати боротьбу з корупцією як самоціль з двох причин. В якійсь момент економічні витрати, спрямовані на зниження рівня корупції, можуть переважати вигоди від подальшого скорочення. Однак стратегічний момент для муніципальних реформаторів прямує до протилежного напрямку. Якщо стратегію із запобігання корупції було впроваджено, вона може бути важелем для фінансового «оздоровлення» міста, реформ сфери послуг та участі громадян. Перспектива відновлення місцевої влади починається зі скорочення посадових злочинів.

Розділ 3. КОРУПЦІЯ ЯК СИСТЕМА

ЕКОНОМІЧНИЙ ПІДХІД ДО КОРУПЦІЇ

Яким чином можна розробити стратегію з подолання корупції в окремому середовищі? У цій книзі ми підкреслюємо важливість декілька кроків:

- 1) розуміння корупційних систем, яке потребує аналітичних інструментів (цей Розділ);
- 2) діагностика того, як працюють окремі корупційні системи в певному контексті (Розділ 4);
- 3) подолання політичного й бюрократичного спротиву завоювання підтримки (Розділи 4 та 5); та
- 4) детальна розробка послідовного плану дій для лікування корупції, подолання культури цинічного ставлення, створення політичної рушійної сили та перебудова місцевої адміністрації (Розділ 5).

Цей розділ підкреслює саме економічний підхід до корупції. Корупція — це економічний злочин з розрахунку. Якщо шанс бути схопленим або штраф у разі, якщо вже схопили, є малим, а розмір винагороди або заохочення для державного чиновника є великим, тоді ми напевно матимемо справу з корупцією. На щастя, економічний аналіз пропонує виявлення тих галузей усередині організації, де корупція є найбільш вірогідною. Як було згадано вище, евристична формула має такий вигляд: корупція дорівнює монополії плюс свобода дій службовців мінус підзвітність.

Коли ми обмірковуємо процес запобігання корупції, ми повинні також обмірковувати зміни тих стимулів, які заохочують службовців до корупційних дій, включаючи збільшення штрафів та покарань, збільшення ризику бути схопленим та підвищення зарплатні за про-

дуктивність праці. Ми повинні шукати шляхи для зменшення монополії, з'ясування обсягів повноважень та збільшення підзвітності.

Цей розділ конкретизує ці принципи та надає механізм аналізу стратегії. Але спочатку для того, щоб мотивувати доцільність того, що може здаватися теоретичними абстракціями, послухаємо мера Маклін-Абароа, який описує те, як він використовував ці принципи для реформування муніципалітету міста Ла-Пас.

Усюди, де я виявив проблеми, наприклад у наданні послуг, швидкому завершенні ремонтних робіт або збор податків та доходів, вони були пов'язані не з неефективною організацією праці, а майже завжди з корупційними діями. Чим більше я дізнавався про роботу муніципалітету, тим більше я стикався з підозрілою поведінкою. Тому я вирішив усе змінити й почав використовувати формулу корупції $K = M + D - P$ як організаційний принцип спроби перебудувати міську владу міста Ла-Пас. (В іспанській мові не існує слова «підзвітність», тому вони використовують слово «прозорість»).

Я зрозумів, що впровадження конкуренції, зменшення бюрократичної свободи дій і збільшення підзвітності є ключами для розв'язання проблем і усунення інституційних перешкод і труднощів. У дійсності я дійшов висновку, що в Ла-Пасі, як, мабуть, і в інших муніципалітетах, роки та десятиріччя корисливої поведінки державних установ розвинули систематичну внутрішню корупцію. Згідно з теорією дарвінізму ці хворі установи розвиваються у більш складні корупційні машини з формою, розміром, принципом роботи, а також узаконеними нормами, сприятливими для корупції.

Я міг би навести безліч прикладів, але опишу хоча б один із них.

Процес видачі дозволів на будівництво був великим джерелом корупції та розчарування. Згідно з міським законодавством, усі нові будівельні роботи в місті мали бути ухвалені Відділом міського розвитку муніципалітету. І не тільки нові роботи, а й кожна модифікація вже наявного будинку, наприклад реконструювання, або перенесення дверей ззовні чи **всередині** будь-якого будинку також мало отримати дозвіл. Не кажучи вже про те, що очікування своєї черги на отримання всіх цих дозволів могло тривати роками. Доти, доки ви не сплатите хабара.

Я дізнався про корупцію і застосував формулу. Спочатку це призвело до повторного розгляду видачі необхідних дозволів та до перегляду

процесів видачі дозволів. Ми припинили регулювання. Стосовно інструкцій, що залишилися, ми спростили процедури та оприлюднили їх для того, щоб у громадян не виникла хибна думка щодо того, що в інструкції сказано щось, що не виконується або вживаються заходи для того, щоб це не виконувалося.

Ми також почали долати монополію на видачу дозволів, що у свою чергу дозволило мені вирішити структурну проблему. Насправді, навіть якщо корупція не існувала, антикорупційна «лікувальна» формула чудово працює у багатьох сферах міської влади для того, щоб запобігти неефективності та затримкам, які дорого обходяться, а також запобігти великим витратам муніципальних ресурсів.

Існують певні професійні галузі, представників яких дуже багато у Болівії, і однією з цих галузей є архітектура. Таким чином, я вирішив запропонувати професійній асоціації архітекторів, щоб кожен із них отримав дозвіл від міста на право видачі ліцензій на будівництво від імені міста, згідно з нормами й правилами, і за ринковою ціною.

Архітектори, у свою чергу, мають скласти іспит на знання міських норм і стандартів (які називаються USPA), а також зробити грошовий гарантійний внесок, який місто може забрати на свою користь, якщо вони будуть не спроможні виконувати свої обов'язки чесно та професійно. Асоціація архітекторів була змушена погодитись допомагати впроваджувати ці зміни, здійснювати контроль і, у разі необхідності, карати правопорушення.

Ми не впроваджували цей крок до 1996 року, коли мене переобрали. Ми залучили більше сотні приватних архітекторів для того, щоб вони допомогли впоратися з великим попитом на дозволи, тобто значно скоротити час їхнього отримання. Атестовані архітектори тільки заносили всю необхідну інформацію у форму та видавали підписаний, пронумерований дозвіл на будівництво з відповідною печаткою. Декілька високооплачуваних службовців з Відділу міського розвитку провели вибіркове тестування деяких ліцензій, а потім розпочали повну перевірку. Якщо порушення були очевидними, місто могло вжити заходів щодо асоціації архітекторів, яка також могла захищати свої інтереси від імені своїх членів, у випадках, коли службовці вимагали від неї неправомірних дій. Таким чином було покладено край незаконному корупційному ринку, на якому постійно підвищувалися ціни через затримки в діловодстві та монопольні повноваження.

Це є одним з прикладів загального принципу. Я використав формулу $K = M + D - P$ як керівний принцип моїх повноважень на посаді мера.

КОРУПЦІЯ ЯК ЗЛОЧИН ІЗ РОЗРАХУНКУ

Формула, до якої звертається Маклін-Абароа, починається з економічних спостережень. Правдою є те, що різні люди по-різному реагують на корупційні спокуси; багато державних та приватних службовців не піддаються корупції навіть тоді, коли спокуса дуже велика. Але це дуже важливо — пам'ятати про те, що чим більша спокуса, тим більше рівень корупції.

Що викликає ці спокуси? Нікарагуанський бухгалтер Франціско Рамірез Торрес детально розглядає такі чинники як сім'я, школа, ставлення до праці, комерційна діяльність або державна служба, нація та міжнародна ситуація. На рівні людини він перераховує такі причини корупції як надлишкове споживання алкоголю, позашлюбні зв'язки, спекулятивні програші, азартні ігри, марнославство, адміністративний безлад, «жага незаконного збагачення» та ще вісім інших чинників.¹⁹ Давайте спростимо ці складні реалії, запропоновані Рамірезом Торресом.

У першому приближенні чиновники відчують бажання брати участь у корупційних діях, якщо розмір їхнього прибутку від корупції перевищує ризик бути схопленим або перевищує штраф чи санкції у разі, якщо їх викриють. Покарання включає ризик втрати зарплати або інших стимулів, якими вони мають пожертвувати у разі їхнього звільнення, а також сам обсяг, тип та суворість покарання.

Коли розмір отриманої користі від корупційних дій буде дійсно великим? Тоді, коли службовці матимуть шанс отримати корупційну користь у залежності від розмірів їхніх монопольних повноважень стосовно надання послуг, ступеня їхньої свободи у прийнятті рішень щодо того, хто і скільки отримає, а також ступеня підзвітності їхніх дій.

Як тоді нам контролювати корупцію? Перш за все — це вплив на монопольні повноваження, обмеження обсягу свободи дій та збільшення підзвітності.

¹⁹ Франціско Рамірез Торрес, *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), с. 22-26, 40-50.

Звичайно ж, зменшення корупції — це ще не все. Ми можемо витратити дуже багато коштів на боротьбу з корупцією або створити стільки канцелярського формалізму та бюрократичної тяганини, що витрати й збитки від цих дій можуть переважити від незначної корупції.

На цьому етапі може бути доцільним використати економічну метафору. Припустимо, що Ви — керівник, а ми — Ваші співробітники. Керівник може бути мером міста, начальником відділу або керівником пільгової програми. Припустимо, що Ви не є корумпованою людиною і Ваші цілі співпадають з інтересами суспільства. Але ми, як Ваші співробітники, відчуваємо корупційні спокуси. Ви хочете переконати нас вжити певних плідних заходів та віднайти нас від нашої корупційної діяльності. Тобто Ви розглядаєте варіант зменшення наших (або нашої організації) монопольних повноважень, перегляду та іноді обмеження нашої свободи дій щодо того, хто яку послугу отримає та за яку ціну, а також збільшення підзвітності. Ви хочете збільшити наші стимули для вживання соціально-продуктивних заходів і підвищити покарання за корупційні дії.

Кожна з цих можливостей може бути дорогою з різних точок зору. Вони можуть коштувати багато грошей. Вони можуть потребувати альтернативних витрат. Вони можуть спричинити зовнішні побічні ефекти. Таким чином, Ваша економічна проблема вже стала набагато складнішою, ніж просто «боротьба з корупцією». В ідеалі Ви маєте збалансувати переваги від Ваших зусиль (за умов покращеної продуктивності та зменшення збитків від корупції, які Вам треба оцінити) та витрати на Ваші зусилля.

РАМКИ ДЛЯ ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ

Після розгляду всіх цих аспектів можна вивести «механізм аналізу стратегії» (див. Блок 4). Це не рецепт, а засіб для стимулювання творчих та аналітичних здібностей людей, які зацікавлені в контролі корупції.

Згідно з цим механізмом, керівник може вибрати співробітників, змінити їхні стимули, зібрати інформацію для того, щоб збільшити можливість виявлення та покарання корупції, змінити відносини між представниками та клієнтами, збільшити моральні витрати ко-

рупції. Цей механізм, який застосовувався у роботі як службовцями, так і приватними фірмами та громадянами, виявився дуже корисним у багатьох країнах у якості допомоги, як допомога у процесі обговорення альтернатив.

Блок 4: Запобігання корупції: Механізм аналізу стратегії

А. Виберіть соратників (агентів змін)

1. Відсійте нечесних (використовуючи минулі дані, перевірки, прогнозовану чесність).
2. Усіляко підтримуйте винаймання людей за їхніми заслугами та запобігайте «кумівству».
3. Використовуйте зовнішні «гарантії» чесності (використовуйте всі свої зв'язки та контакти для знаходження надійних помічників і переконайтеся в їхній надійності).

Б. Установіть систему винагород і покарань для своїх помічників

1. Змінюйте винагороди.
 - а. Підвищіть зарплати для зменшення необхідності отримати корупційні прибутки.
 - б. Винагороджуйте певні види діяльності та тих помічників, які дійсно зменшують корупцію.
 - в. Покращуйте можливість кар'єрного зросту; просування по службі мають залежати від результатів праці.
 - г. Використовуйте взаємні угоди щодо винагороди помічників на основі кінцевих успішних результатів (наприклад, конфісковані незаконні субсидії, гарантійні зобов'язання виконання контракту).
 - г. Поєднуйте негрошові винагороди з якістю праці (навчання, просування по службі, пільги, поїздки, публічність, похвала).
2. Карайте за корупційну поведінку
 - а. Посильте офіційні покарання.
 - б. Збільшіть каральні повноваження керівника.

в. Зробіть градацію покарань з точки зору довгострокових результатів та руйнування культури корупції.

г. Використовуйте різні види покарань (виховні заходи; переведення по службі; публічність; усунення від роботи; втрата професійного становища, приробітку та можливих поїздок).

В. Збирайте інформацію щодо започаткованих зусиль і результатів

1. Покращуйте системи перевірок та інформаційні системи управління.

а. Збирайте докази щодо ймовірних випадків корупції (використовуючи сигнали загрози, статистичний аналіз, випадкові вибірки результатів роботи, перевірки).

б. Виконуйте «оцінки вразливості».

2. Посилюйте роботу інформаційних агентів-помічників.

а. Розширюйте штат фахівців (аудиторів, комп'ютерних фахівців, дослідників, наглядачів, працівників у галузі внутрішньої безпеки).

б. Створюйте такий клімат, у якому помічники (наприклад громадяни – джерела інформації) звітуватимуть навіть про незначні події.

в. Створюйте нові підрозділи (омбудсмени, спеціальні комітети з розслідування, антикорупційні органи, опитувальні комітети).

3. Збирайте інформацію від третіх сторін (ЗМІ, банки).

4. Збирайте інформацію від клієнтів та громадськості (включаючи професійні асоціації).

5. Змініть тягар доведення невинуватості для того, щоб потенційні корупціонери (наприклад заможні державні службовці) були змушені доводити свою невинуватість.

Г. Реструктуруйте відносини «керівник – агент – клієнт» з метою впливу на монопольні повноваження, обмеження свободи дій та збільшення підзвітності

1. Стимулюйте конкуренцію у наданні товарів та послуг (через приватизацію, конкуренцію державних та приватних секторів, конкуренцію між представниками влади).

2. Обмежуйте свободу дій своїх агентів-помічників.

- а. Чітко визначте цілі, правила й процедури та оприлюдніть їх.
 - б. Змусуйте помічників працювати в команді, вони повинні працювати згідно з ієрархічною відповідальністю.
 - в. Розділіть великі рішення на окремі завдання.
 - г. З'ясуйте та визначте межі впливу ваших помічників на ключові рішення (зміна вирішальних правил, зміна осіб, які ухвалюють рішення, зміна ініціатив).
3. Чергуйте завдання помічників як функціонально, так і географічно.
4. Змінюйте основне завдання організації, її продукт або технологію для того, щоб вони були менш вразливі для корупції.
5. Організуйте групи клієнтів для того, щоб вони були менш вразливими для деяких корупційних форм, сприяйте інформаційним потокам та створюйте антикорупційне лобі.

Г. Збільшуйте «моральні витрати» корупції

- 1. Використовуйте навчання, освітні програми та приклади персоналу.
- 2. Поширюйте етичний кодекс (для державних служб, професійних організацій та установ).
- 3. Змініть корпоративну культуру.

Нижче наведені деякі примітки стосовно декількох найважливіших категорій цього механізму для розгляду муніципальними керівниками:

Вибір співробітників. Співробітники звичайно включають муніципальних службовців, але зверніть увагу на те, що співробітники, які виконують муніципальну роботу, не обов'язково є муніципальними працівниками. Чимало міських адміністрацій взяли на себе дуже багато завдань і фактично стали монополістами. Якщо замість цього деякі послуги могли б бути передані конкурентним ринкам за контрактом, а виконання цих послуг ретельно контролювалося б (включаючи громадян – див. нижче), тоді ефективність зростала б, а корупція зменшувалась. На всіх рівнях управління одним із найважливіших антикорупційних засобів може бути передача функцій та завдань приватним виконавцям.

Поліпшення позитивних стимулів для муніципальних службовців. У багатьох містах рівень зарплати впав так низько, що державні службовці буквально не можуть прогодувати свої родини без додаткового побічного заробітку або отримання побічних платежів. Дуже важливим чинником є зміцнення взаємозв'язку між зарплатою та ефективністю праці, а також між заохоченням та ефективністю праці. На жаль, у багатьох містах цей взаємозв'язок практично знищено.

Збільшення штрафів та покарання за корупційні дії. Внаслідок слабких або корумпованих слідчих та судових систем, звинувачення в корупції є рідкісним явищем. Навіть якщо вони мають місце, то на практиці покарання зазвичай мінімальне (наприклад, звільнення службовця). В результаті можливе покарання за корупційні дії (імовірність бути схопленим та визнаним винним) майже нікого не лякає. Основним кроком є зміцнення компетенції та покращення стимулів для поліції, прокурорів і суддів. Але зазвичай ці органи не контролюються міською владою. Однак, муніципальні керівники можуть бути конструктивними в розробці стримувальних чинників, таких як звільнення або усунення від посади працівників, використання преси для оприлюднення таких випадків, відкрите звинувачення корумпованих службовців та їхнє переведення на менш престижні посади тощо.

Обмеження монополії. Стимулюйте конкуренцію в державних та приватних секторах. Максимально уникайте інструкцій та правил, що призводять до монопольних повноважень.

Обмеження свободи дій службовців. Спростуйте правила та інструкції. Створіть «світлі смуги», які обмежують повноваження та свободу дій. Проінформуйте громадян про те, як мають працювати державні системи (за допомогою брошур, посібників, довідкових служб, законів і правил, викладених зрозумілою мовою; публічних кампаній та залучення постачальників громадських послуг тощо). Покращіть кращим контроль над роботою міської влади з боку громадян.

Збільшення підзвітності та прозорості. Чіткі стандарти поведінки та правила гри, а також відкритість на торгах, при видачі субсидій та програм фінансової допомоги покращують підзвітність. Підзвітність залежить від можливостей внутрішніх аудиторів, бухгалтерів, омбудсменів, інспекторів, спеціалізованих підрозділів поліції та прокурорів. Але підзвітність має також всіляко залучати громадян,

спілки, неурядові організації, ЗМІ та приватні фірми, включаючи створення наглядових громадських рад, гарячих ліній, зовнішніх аудиторських перевірок, комісій із розслідування тощо. Міська влада може допомогти зовнішнім діячам у зборі та розповсюдженні більшої інформації про ефективність державної служби. Врешті, міста мають заохочувати приватний сектор самостійно контролювати свої власні внутрішні корупційні схеми закупівель, укладання контрактів, регулювання тощо.

ЗАСТОСУВАННЯ ЦЬОГО МЕХАНІЗМУ В ГОНКОНЗІ

Багато таких заголовків дуже корисні для підсумовування результатів стратегії Незалежної Комісії проти корупції (ICAC). Це не означає, що Джек Кейтер (засновник Комісії) та його штат знали напам'ять Блок 4, скоріше їхній власний аналіз корупційних проблем також підкреслював необхідність систематичних реформ. Розгляньте, наприклад, Блок 5. Він демонструє, як заголовки Блоку 4 привертають увагу до багатьох ключових ініціатив ICAC.

Блок 5: Механізм аналізу стратегії, застосованої у Гонконгу

А. Оберіть собі помічників – довірених осіб

1. Відсійте нечесних (використовуючи минулі дані, перевірки, прогнозовану чесність). Тільки декілька людей зі штату старого антикорупційного органу були призначені на посади в ICAC після ретельної перевірки.
2. Всіляко підтримуйте прийом на роботу людей за їхніми заслугами та запобігайте «кумівству». Використання виключно принципу людських достоїнств при наймі бухгалтерів, аудиторів, системних аналітиків та інших фахівців.
3. Використовуйте зовнішні «гарантії» чесності. Будучи колонією, Гонконг міг «імпортувати» керівних посадовців для поліції.

Б. Встановіть систему винагород та покарань для своїх помічників

1. Змінюйте винагороди.

а. Підвищити зарплати для зменшення необхідності отримання корупційних прибутків. Усім членам ICAC було підвищено зарплату на 10 відсотків.

б. Винагороджуйте певні види діяльності та тих помічників, які дійсно зменшують корупцію.

в. Поліпшуйте можливість кар'єрного зростання, просування мають залежати від результатів праці. Правила державної служби не діяли в ICAC, тому просування по службі могло бути стрімким.

г. Використовуйте взаємні угоди щодо винагородження помічників на основі кінцевих успішних результатів (наприклад, конфісковані незаконні субсидії, гарантійні зобов'язання виконання контракту). Більшість штату ICAC працювало за контрактом на 2,5 років, тому їх ретельно оцінювали, перш ніж поновити на посаді.

г. Поєднуйте негрошові винагороди з якістю праці (навчання, просування по службі, пільги, поїздки, публічність, похвала).

2. Карайте за корупційну поведінку.

а. Посилюйте офіційні покарання. Уряд Гонконгу із самого початку «засмажив декількох великих риб», їхній арешт та покарання було широко висвітлено.

б. Збільшіть повноваження голови групи стосовно покарання. Організація ICAC мала повноваження звільняти будь-якого працівника в будь-який час.

в. Зробіть градацію покарань від попереджувальних дій до знищення культури корупції.

г. Використовуйте різні види покарань (виховні заходи; переведення по службі; публічність; усунення від роботи; втрата професійного становища, приробітку та можливих поїздок).

В. Збирайте інформацію щодо започаткованих зусиль та результатів. Це було основною причиною успішної роботи ICAC

1. Поліпшуйте системи перевірок та інформаційні системи управління.

а. Збирайте докази щодо ймовірних випадків корупції (використовуючи сигнали загрози, статистичний аналіз, випадкові вибірки

результатів роботи, перевірки). ICAC використовувала багато таких методів для вимірювання обсягу корупції. Також використовувались послуги таємних агентів.

б. Здійснюйте «оцінки вразливості». ICAC проаналізувала багато державних служб, співпрацюючи, а не ворогуючи з ними. Керівникам цих служб було дозволено брати кредити для впровадження реформ із запобігання корупції та збільшення ефективності діяльності, ICAC співпрацювала з ними майже як консультант із управління.

2. Посилюйте роботу інформаційних агентів-помічників.

а. Розширюйте штат фахівців (аудиторів, комп'ютерних фахівців, дослідників, наглядачів, працівників у галузі внутрішньої безпеки). ICAC підкреслювала саме важливість запобігання корупції, тому найняла дуже багато таких фахівців для Департаменту з запобігання корупції.

б. Створюйте такий клімат, у якому «агенти»-соратники (наприклад, ті, хто надає перші сигнали про те, що щось не так) звітуватимуть навіть про незначні події. Було надано безліч можливостей, починаючи з анонімних скарг у місцеві громадські органи, де громадяни могли висловлювати своє невдоволення. Організація ICAC мала цілодобову «гарячу» лінію для скарг.

в. Створюйте нові підрозділи (омбудсмени, спеціальні комітети з розслідування, антикорупційні органи, опитувальні комітети). Було створено Департамент зв'язків із громадськістю з метою збору інформації від громадськості. Громадські наглядові ради ICAC допомагали надавати інформацію, а також надійні гарантії того, що повноваження ICAC не будуть порушені.

3. Збирайте інформацію від третіх сторін (ЗМІ, банки). ICAC використовувала суворі закони, які допомагали розслідувати джерела отримання коштів державними службовцями, включаючи перевірку банківських рахунків.

4. Збирайте інформацію від клієнтів та громадськості (включаючи професійні асоціації). Департамент зв'язків із громадськістю отримувал багато інформації від громадян про корупційні дії та неефек-

тивну діяльність. Наглядові ради залучали відповідних фахівців на місцях для співпраці з ICAC.

5. Змініть тягар доведення того, щоб потенційні корупціонери (наприклад, заможні державні службовці) були змушені доводити свою невинуватість. Саме для цього було створено організацію ICAC.

Г. Реструктуруйте відносини «керівник – агент – клієнт» з метою впливу на монопольні повноваження, обмеження свободи дій та збільшення підзвітності.

1. Стимулюйте конкуренцію у наданні товарів та послуг (через приватизацію, конкуренцію державних і приватних секторів, конкуренцію між представниками влади).

2. Обмежуйте свободу дій своїх агентів-помічників.

а. Чітко визначте цілі, правила, процедури та оприлюдніть їх.

б. Змушуйте помічників працювати в команді, вони мають працювати згідно з ієрархічною відповідальністю.

в. Розділіть великі рішення на окремі завдання.

г. З'ясуйте та визначте межі впливу ваших помічників на ключові рішення (зміна вирішальних правил, зміна осіб, які приймають рішення, зміна ініціатив). ICAC встановила потужну систему внутрішнього контролю, яка серед інших своїх функцій також обмежувала свободу дій та збільшувала підзвітність.

3. Чергуйте помічників як функціонально, так і географічно.

4. Змінюйте основне завдання організації, її продукт або технологію для того, щоб вона була менш вразливою для корупції. ICAC стала навіть чимось більшим, ніж організація з проведення розслідувань. Вона наголошувала на впровадженні превентивних заходів та залученні громадськості як основних напрямках довгострокової стратегії.

5. Організуйте групи клієнтів для того, щоб вони були менш уразливі для деяких корупційних форм, сприяйте інформаційним потокам та створюйте антикорупційне лобі. Департамент зв'язків із громадськістю організував місцеві громадські органи, які допомагали

громадянам протистояти корупції, звітувати про неї та боротися проти неї.

Г. Збільшуйте «моральні витрати» корупції.

1. Використовуйте навчання, освітні програми та приклади персоналу. Департамент зв'язків із громадськістю працював із багатьма програмами з громадського навчання як у школах, так і за допомогою ЗМІ.

2. Поширюйте етичний кодекс (для державних служб, професійних організацій та установ). ICAC встановила суворий кодекс поведінки.

3. Змініть корпоративну культуру. ICAC встановила «найчистіші» моральні принципи та завдяки прозорості інформації, що надавалась від громадських наглядових рад, створила структури для забезпечення дотримання цих моральних принципів.

ПРИКЛАД ЗАКУПІВЕЛЬ

Закупівлі демонструють ще один приклад корисності Блоку 4. Найчастіше сфера закупівель у місцевій владі є найбільш корумпованою у грошовому еквіваленті. Корупція у сфері закупівель має різноманітні форми. Серед її основних типів є такі:

1) змова між покупцями, що призводить до підвищення цін для міста; корумповані службовці можуть або не можуть отримати вигляд за завищеної ціни;

2) «відкати» міським службовцям від фірм з метою «вирішити» питання конкуренції у процесі закупівель;

3) хабарі міським службовцям, які регулюють поведінку підрядника, який виграє торги. Існування такого типу корупції може сприяти виникненню аномально низьких цінових пропозицій, які будучи нижчими передбачуваних витрат, виграють контракт, але потім вони «коригуються» шляхом розрахунків підрядника з урахуванням наступних перевитрат коштів та вигідних змін у контрактних умовах, що дозволяються завдяки хабарям.

Блок 6 показує, як механізм аналізу стратегії сприяє корисним пропозиціям для кожної з цих трьох проблем.

Цей додаток детально розглядає цей Блок і досліджує ускладнення й можливості у процесі зменшення корупції шляхом поліпшення та вдосконалення систем закупівель.

Блок 6: Рамки політичної аналітики, які використовуються для запобігання змові у закупівлях

А. Оберіть учасників торгів

1. Ретельно перевірте на чесність (упевніться у відсутності таємних угод; наведіть довідки про підрядників; їхнє виконання попередніх контрактів).
2. Використовуйте зовнішні гарантії чесної участі в торгах та сумлінного виконання угод.
3. Дозвольте тільки одній фірмі пропонувати ціну та жорстко торгуйтеся.

Б. Змінюйте винагороди та покарання для учасників торгів.

1. Змінюйте винагороди для заохочення чесних пропозицій ціни (відстрочка платежів у залежності від ціни та якості; заохочувальні контракти).
2. Змініть покарання для того, щоб зробити таємну угоду менш привабливою (позбавляйте участі у торгах ті фірми, що укладають таємні угоди; застосовуйте кримінальні санкції; оприлюднюйте назви таких компаній).

В. Використайте інформаційні стратегії для збільшення можливості виявлення й покарання таємної угоди

1. Використовуйте системи виявлення таємних угод.
2. Посильте роботу агентів-помічників стосовно збору інформації (робота таємних агентів, нагляд, ринкові ціни, розрахунок витрат).
3. Залучайте треті сторони для отримання достовірної інформації (інформаційні бюлетені та консультанти різних галузей, незалежні оцінювачі витрат, аудитори).
4. Використовуйте учасників торгів як джерела інформації (невдоволені працівники; учасники торгів, які програли; ті учасники, які відмовилися від торгів).

Г. Реструктуруйте відносини «постачальник-замовник»

1. Стимулюйте конкуренцію між учасниками торгів (запрошуйте нові фірми, поширюйте гласність, знизьте вимоги до участі, контракти з розподілу ризиків, вимоги щодо спільного використання контрактної інформації).
2. Зменшіть свободу дій ваших агентів-помічників (правила заявок на зміни, наступні зміни, «непередбачені випадки», запечатані пропозиції ціни, вирішальні правила для визначення серед учасників торгів, ієрархічний нагляд за прийняттям рішень).
3. Чергуйте завдання своїх агентів-помічників.
4. Перевизначте «продукт» організації (більше стандартизованих товарів за ринковими цінами; вибір витрат та результатів, форми платежів для перевірки корумпованості; вертикальна інтеграція – краще зробіть, ніж купуйте).

Г. Змініть свою позицію щодо таємних угод

1. Відокремте таємні угоди від прийнятної практики (наприклад, експортні картелі) та цілей (наприклад, максимізація доходу від зовнішніх валютних операцій).
2. Навчайте підрядників тому, як відбуваються конкурентні торги у світі.
3. Сприяйте визначенню усіх учасників торгів відповідно до соціальної і суспільної цілі контракту.

Розділ 4. ОЦІНКА КОРУПЦІЇ

Економічний аналіз може бути корисним у діагностиці сфер, у яких може виникати корупція та у послабленні цієї тенденції. Як можна використовувати рамки політичної аналітики, які ми щойно розглянули, у кожному окремому середовищі?

ПАРТИСИПАТИВНА ДІАГНОСТИКА

На нашому власному досвіді ми пересвідчилися, що ті люди, які працюють у корумпованих установах, допоможуть проаналізувати, де і як може виникнути корупція. Це може здаватися дивним, але часто це так особливо якщо зосереджуватися на корумпованих системах, а не на людях. На семінарах із корупції, що проводився автором у багатьох країнах, з часом учасники ставали дуже відвертими щодо існуючої корупції, як вона працює та як їй можна запобігти, навіть коли дослідження та аналіз суперечать особистій інформації як єдиному доказу корупції.

У середовищах із систематичною корупцією чимало політиків та службовців мають складні та змішані почуття щодо корупції. Вони можуть широко ненавидіти її й прагнути подолати її, але водночас брати в ній участь або закривати на неї очі. Психологи та поліцейські часто стикаються з такими явищами. Як використовувати ці змішані почуття для діагностики корумпованих систем?

Що таке партисипативна діагностика

Якщо відповісти простими словами — це давати людям змогу обговорювати ці системи використовуючи аналітику. Ми іноді ви-

користуємо метафору *терапевтичного підходу до хворої установи*. Оскільки корупція — це поняття, обтяжене почуттям сорому й захисною поведінкою, то, перш за все, необхідно розвіяти міф про корупцію. На наших семінарах із корупції ми починаємо з того, що учасники аналізують конкретний випадок успішної антикорупційної кампанії в іншій країні. Вони бачать, що ці проблеми можна спокійно аналізувати й ефективно боротися з ними. Навіть якщо ситуація в іншій країні неминуче відрізняється від ситуації в їхніх країнах, простий факт виконання успішного аналізу та впровадження успішних дій заспокоює їхній скептицизм і стимулює творчий підхід.

Потім ми пропонуємо **аналітичні рамки** для того, щоб допомогти учасникам зрозуміти, що корупція є (тільки або головним чином) не стільки проблемою поганих людей, але проблемою корумпованих систем. Також подається формула корупції — корупція дорівнює монополії, плюс свобода дій, мінус підзвітність. Розуміння цього справді здається терапевтичним ефектом для членів корумпованих організацій.

Як і в якісній терапії потім учасники переходять до **самодіагностики** та самопризначення ліків. Результати можуть бути відмінними. Проведено діагностику корумпованих систем, покладено початок тому, як можна поліпшити ситуацію. Така партисипативна діагностика може сприяти появі двох речей: більш глибокого колективного розуміння корумпованих систем та плану дій з їхнього реформування.

Як проводити партисипативну діагностику

Хоча подібні семінари можуть і повинні проходити на всіх рівнях місцевої влади, дуже важливо, щоб перший семінар відбувався за участі найвищого керівництва. В ідеалі цей семінар організовують мер або голова міської ради. У деяких випадках семінар проводиться тільки для внутрішнього персоналу, але можливі варіанти, коли на семінари запрошуються люди ззовні. Директори, менеджери, консультанти, поліцейські службовці, голови профспілок, голови бізнес-груп та громадських організацій, і навіть голови релігійних організацій можуть брати участь у семінарах. Ідеальна кількість

учасників – 20-25. Ідеальний формат – 1-2 дні, інший варіант – дві години на день упродовж п'яти днів.

Перша сесія семінару аналізує випадок успішних антикорупційних зусиль в іншій країні. Цей випадок подається у двох частинах. Спочатку за допомогою слайдів демонструються проблеми, потім учасники працюють у двох підгрупах по 8 учасників у кожній. Кожній підгрупі дається завдання описати типи корупції у цьому випадку, обговорити, який тип є найбільш та найменш серйозним, запропонувати альтернативні антикорупційні заходи та їхні плюси і мінуси, а також надати попередні рекомендації. Потім підгрупа презентує висновки свого обговорення на засіданні. Після обговорення, презентується друга частина цього випадку: що конкретно зробила країна або місто та досягнуті результати. Учасники обговорюють ці результати. Навіть якщо контекст дуже відрізняється від їхнього конкретного випадку, це стимулює увагу учасників усвідомленням того, що реформування спрацьовує.

Після перерви учасникам пропонується лекція з економіки корупції, що зосереджується на мотивах та можливостях, і на формулі: $K = M + D - P$. Усіляко заохочуються питання й обговорення. Для розгляду надається механізм аналізу стратегій у Блоку 4.

Потім група аналізує другий випадок, це знову історія успіху. Робота з цим випадком потребує, щоб вони подали не тільки те, що називається економічним аналізом корупції та як її подолати, а ще й політичну та бюрократичну стратегію її подолання. З цього випадку ми підкреслюємо три основних висновки. Перший – зламати культуру корупції та цинізму, «велику рибу» необхідно «підсмажити», тобто головних правопорушників, включаючи правопорушників із правлячої партії. Другий – після «підсмажування великої риби» всі зусилля мають зосереджуватися на запобіганні корупції. Зусилля мають включати вибір співробітників, зміну стимулів, збільшення підзвітності, структурні зміни з метою ослаблення монополії та свободи дій, а також зусилля зі збільшення «моральних витрат» корупції. Третій – антикорупційні зусилля мають усіляко залучати людей. Саме вони знають, де зосереджується корупція. Дайте їм шанс розповісти про це. В контексті залучення людей варто відзначити «гарячі лінії» з питань корупції, комісії громадського контролю із залученням громадських груп та неурядових організацій для діагностування та контролю роботи державних установ, а також із

залученням сільських і місцевих організацій для контролю громадських робіт із залучення груп юристів і бухгалтерів тощо.

Після розгляду другого випадку учасники розглядають свою власну ситуацію. Незалежний фасилітатор пропонує учасникам пройти через ті ж етапи (як із попередніми випадками) та визначити, які типи корупції існують в їхній організації, її найбільш та найменш серйозні типи, які альтернативи та їхні плюси й мінуси, а також попередні рекомендації. Підгрупи проводять аналіз і потім презентують їхні результати всій групі. Відбувається жвава дискусія, результатом якої є попередня діагностика наявних типів корупції, їхньої поширеності, збитків та можливого лікування.

На закінчення семінару фасилітатор пропонує останню проблему. «Це був справді цікавий досвід. Але ми не чекатимемо наступного семінару. Що має бути зроблено у наступні шість місяців, які конкретні кроки має зробити кожна група для того, щоб зрушити це питання з місця?»

Із нашого досвіду результати були чудовими. Зазвичай, з'являється практичний та якісний план дій, хоча іноді не вистачає ресурсів, досвіду та важелів для виконання цього плану. Тут муніципальні керівники, можливо, з використанням зовнішньої допомоги, можуть запропонувати спеціальний проект для такого випадку, або декількох випадків на різних рівнях державного й приватного секторів. Наступні ініціативи мають використовувати деякі рекомендації семінару, залучати ключових учасників як активістів та наглядачів, а також поліпшувати умови для успішного впровадження антикорупційних зусиль за допомогою батога та пряника.

Блок 7 підсумовує те, що можна назвати «першим» аналізом різних типів корупції у місті Ла-Пас у 1985 році. Це результат декількох семінарів для службовців і політиків. Цей процес допоміг зробити відкритий аналіз уразливих стратегічних питань, а також надав низку пропозицій стосовно лікувальних заходів, які навряд чи могли бути розроблені людиною ззовні.

Блок 7. Спільне діагностування у місті Ла-Пас, 1985 рік

Результат зустрічей щодо питань діагностики із службовцями муніципальної влади міста Ла-Пас, Болівія, наприкінці 1985 року.

Тип	Вартість	Хто отримує користь	Хто зазнає шкоди	Причини	Лікування
Ухиляння від сплати податків (усі види)	\$20-\$30 млн.	Особи, які ухиляються від сплати податків	Отримувачі міських послуг; сумлінні платники податків; майбутні мешканці Ла-Пасу	Важко платити; дуже високі податки; низькі міри покарання; відсутність розгляду таких випадків	Полегшення сплати податків; зниження тарифів; посилення мір покарання та їхнє виконання; розгляд випадків ухиляння
«Врегулювання» оподаткування (всі види)	\$5-\$10 млн.	Корумповані платники податків та службовці	Отримувачі міських послуг; сумлінні платники податків; майбутні мешканці Ла-Пасу	Низький рівень комп'ютеризації; не-ефективні покарання; відсутність розгляду таких випадків; оплата через муніципалітет; низька зарплата	Комп'ютеризація; посилення покарання; розгляд випадків; оплата через банки; підвищення зарплати; підвищення стимулів збору податків
Вимагання грошей	\$0.5-1 млн.	Корумповані службовці	Безпосередні жертви	Складні правила, тарифи та процедури, неможливість повідомити про вимагання; низькі міри покарання; відсутність розгляду таких випадків; низька зарплата	Спрощення правил, тарифів та процедур; «гаряча лінія» для надання інформації громадянами; посилення покарання; розгляд випадків; оплата через банки; підвищення зарплатні

Гроші за прискорення розгляду справи	\$0.5-1 млн.	Деякі платники податків; корумповані міські службовці; посередники для отримання більшої плати	Більшість платників податків через зниження темпів роботи; репутація міської влади	Складні процедури; низький рівень комп'ютеризації; оплата через муніципалітет; слабкі заходи покарання; відсутність нагляду; низька зарплата	Спрощення процедур; комп'ютеризація; оплата через банки; посилення мір покарання; нагляд та інформація від громадян; підвищення зарплати
Крадіжки (майна міста, запчастин, вимагання компенсації з боку поліції)	\$0.5-1 млн.	Крадії; особи, які не платять податки на транспортні засоби	Отримувачі міських послуг; довіра поліції	Брак інвентарю та ресурсів; низька децентралізація; низькі заходи покарання; відсутність нагляду та розгляду таких випадків	Комп'ютеризація ресурсів; децентралізація відповідальності; вибіркові перевірки та нагляд
Закупівлі	\$0.5-3 млн.	Корумповані службовці та постачальники, які виграли торги	Отримувачі міських послуг	Брак інформації стосовно цін; відсутність розгляду таких випадків; низькі міри покарання; низька зарплатня	Перевірка та підтвердження цін; розгляд таких випадків; посилення мір ефективного покарання; підвищення зарплати службовцям, які ухвалюють рішення

«Мертві душі», затримка у звітності щодо виконаної роботи	\$0.1-0.2 млн.	Симулянти, недбайливі працівники	Мораль та репутація міської влади	Відсутність нагляду; низькі заходи покарання	Нагляд; посилення заходів покарання та їхнє виконання
---	----------------	----------------------------------	-----------------------------------	--	---

ТЕХНІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ЕКСПЕРИМЕНТИ

Партисипативна діагностика має включати проведення семінарів на декількох рівнях місцевого управління (та охоплювати точки зору як клієнтів, так і інших зацікавлених сторін). Проведення досліджень було б корисним для сприяння впровадженню реформ. Особливо цікавим є дослідження систем інформування й оцінки (ступінь, якість, як правильно чи неправильно використовуються), аналіз фактичних та експериментальних систем стимулювання й дослідження некорумпованих установ або відділів у межах міста чи в іншій країні, яка розглядається.

Консультанти можуть бути корисними у декількох напрямках (див. Блок 8). Однак дуже часто дослідження із залученням дорогих експертів є необґрунтованими. Зазвичай дослідження муніципальної адміністрації проходять з урахуванням трьох припущень, які зменшують їхню ефективність. По-перше, вони припускають, що будь-які реформи мають включати глобальні зміни всієї державної служби. По-друге, такі реформи потребують глобального аналізу та планування. По-третє, такі дослідження є технічно складними, тому вони потребують залучення дорогих експертів, включаючи іноземних технічних консультантів.

Блок 8: Деякі переваги залучення зовнішніх консультантів

Переваги використання допомоги консультантів є такими: сигнал про те, що керівництво незадоволене «звичайним бізнесом»; звільнення менеджменту від виконання інших завдань; надання нових ідей; виконання функції «громовідводу»; надання менеджерів зовнішньої довіреної особи.

Ще три переваги залучення консультантів, що необхідні для муніципального керівника, який зацікавлений у запобіганні корупції.

1. Компетентність. Консультант може надати свої знання і досвід, яких немає у міської влади. Наприклад, у таких питаннях, як комп'ютерні системи для встановлення й запобігання шахрайству; спеціальні методи розслідування; системи управління та процеси закупівель.

2. Фасилітація процесу. Партиципативна діагностика є надзвичайно важливою. Його вразливість зазвичай свідчить про те, що залучення модератора з середини не є доречним. Окрім досвіду у фасилітації таких зустрічей, консультант є людиною відокремленою від муніципальної імперії.

3. Співпраця. Більшість підрозділів муніципалітету мусять співпрацювати у процесі боротьби з корупцією. Зовнішній консультант сприймається як нейтральна людина, але він має бути достатньо компетентним для надання допомоги у цьому процесі спільної праці.

Ми вважаємо, що більш корисним є проведення «дослідження» самими службовцями та клієнтами, а здійснюється експериментальна діяльність. З нашого досвіду, службовці та клієнти дуже добре розуміють, як працюють корумповані системи. Їх треба заохотити поділитися своєю інформацією, не побоюючись зустрічних обвинувачень, наприклад, шляхом анонімних опитувань, або групової роботи з анонімними письмовими повідомленнями для обговорення. Ми рекомендуємо безпосереднє залучення працівників у процес планування (і, зрештою, у процес оцінки) експериментів з новими системами інформування, заохочування та підзвітності. Це явно контрастує з тим, як їх зазвичай на місцях залучають до глобальних досліджень, що виконуються зовнішніми експертами.

Наприклад, розгляньте реформування стимулюючих засобів, що розробляються для подолання двох ключових чинників, які знаходяться в основі корупції, а саме: мізерна заробітна плата та неможливість отримувати винагороду за належне виконання своїх обов'язків. Муніципалітет може вибрати нові ключові функції, такі як підвищення доходів, аудиторські перевірки та закупівлі. У кожній сфері слід запропонувати службовцям проробити схематичний план Блоку 9.

**Блок 9: Зразок інструкції для працівників
як основа для проведення досліджень стимулів**

1. Кількісний стислий виклад незадовільної ситуації, яка існує зараз. Через недоліки показників X, Y, Z (ресурси, стимули, можливості) ми зараз можемо обробити тільки A% випадків, які ми маємо обробити, але відповідно оброблені тільки випадки B%. В результаті, влада міста та громадяни не отримують _____ прибутків та зазнають _____ витрат.

2. Приклади. Ось три нещодавніх приклади того, що ми не змогли зробити, що, відповідно, призвело до втрачених прибутків та додаткових соціальних витрат.

3. Виміри успіху. Після розгляду наших цілей та ключових завдань організації ми отримали критерії оцінки роботи, згідно з якими ми б хотіли бути оцінені у наших зусиллях. Наприклад:

- ◆ кількісні показники (а) започаткованих дій та (б) досягнуті результати;
- ◆ оцінки якості пробних дії з боку групи фахівців, сторонніх осіб або клієнтів за умови того, що ці оцінки будуть диференційовані для того, щоб не кожна людина та кожен вид діяльності не вважались «відмінними»;
- ◆ статистичний контроль, який «регулює» показники оцінки роботи для врахування відносної складності цільової групи, з якою працюють (наприклад, для податківців: у якій місцевості, який тип економічної діяльності, вид податку тощо; тобто всі ці аспекти впливають на зароблену суму);
- ◆ змагання між працівниками на предмет кращого виконання своєї роботи, та
- ◆ критерії етичності діяльності персоналу й плинності кадрів.

4. Пропозиція. Якщо ми маємо X, Y, Z (додаткові ресурси, стимули, можливості), тоді ми за період часу K зможемо досягти наступних вимірюваних (навіть якщо з якісної точки зору) прибутків та зниження витрат: 1, 2, 3, 4, і т.д. Ми хочемо розробити такі-то стимули за умови досягнення таких-то поставлених цілей, які контролюватимуться наступними прозорими методами: i, ii, iii, iv, і т.п.

Потім результати аналізуються на семінарах. Залежно від результатів, муніципалітет може започаткувати експерименти, які реалізують пропозиції у четвертій колонці Блоку 9. Стимулюючі засоби можуть включати зарплату, але також і навчання, поїздки, професійні нагороди, зміну функцій, просування по службі, поліпшення умов праці, більшу незалежність тощо. Деякі з цих стимулів можуть бути індивідуальні, але більшість із них призначена для команд (офісів, бюро, відділів).

Ці радикальні зміни підтримуються технічними дослідженнями, що описані у Блоці 10.

Блок 10: Приклади технічних досліджень з метою надання допомоги у розробці реформування стимулів

1. Підсумуйте інформацію стосовно існуючої шкали заробітної плати та умов праці, особливо для ключових технічних посад та адміністративних функцій. Приклади даних, які відносно легко зібрати: кількість людей, які звільняються, кількість вакантних посад і кількість некваліфікованих осіб, які обіймають посади, що потребують іншої кваліфікації; порівняйте зарплати та додаткові пільги у приватному й державному секторі для людей з приблизно однаковим рівнем кваліфікації. Зокрема, зверніть увагу на ключові позиції у сферах підвищення доходів, аудиторських перевірок, бухгалтерії, управління, закупівель і досліджень. Порівняйте із зайнятістю в іншому державному та приватному секторах.

2. Проаналізуйте викривлення, спричинені існуючими «прийомами» для отримання користі від добових виплат та інших переваг, пов'язаних з поїздками, навчанням, членством у комітетах та спеціальних комісіях тощо. Запропонуйте лікувальні засоби. Можливий метод: проведення бесід з 25 високопосадовцями; детальне вивчення бюджетів з метою оцінки витрат кожного підрозділу та рівня добових виплат кожному службовцю на поїздки, навчання, грошову допомогу тощо.

3. Вивчіть дані стосовно виконання існуючих контрактів у муніципальних та в державних організаціях, а саме: обсяги витрат, прибутки від виконання робіт, вжиті заходи із запобігання «ефекту храповика», та політичні негативні реакції (включаючи невдоволення їхньою високою зарплатою). Зробіть висновки з таких експериментальних досліджень для Вашого муніципалітету.

Прикладом дійсно якісних досліджень може бути те, що більш відоме як «оцінка вразливості». В цьому разі, самі працівники або зовнішні експерти, чи працівники й експерти разом починають систематичний нагляд за діяльністю організації, зокрема за такими процесами як закупівлі або винаймання консультантів або такими видами діяльності як громадські роботи. Блок 11 подав план такого дослідження.

Блок 11: Схема «оцінки вразливості»*

А. Чи справді загальне середовище контролю сприяє корупції?

1. Якою мірою управління виконує функції потужної системи внутрішнього контролю?
2. Чи нормально працюють відповідні відносини звітності й надання інформації між організаційними підрозділами?
3. Якою мірою організація укомплектована компетентними та сумлінними працівниками?
4. Як розподіляються повноваження і як вони обмежуються?
5. Чи розуміють працівники стратегії та процедури?
6. Чи належним чином визначені і впроваджені бюджетні процедури та процедури звітності?
7. Чи належним встановлені та захищені системи фінансового та адміністративного контролю, включаючи використання комп'ютерів?

Б. Якою мірою діяльність організації зазнає внутрішнього ризику корупції?

1. Наскільки цілі програми є невизначеними та ускладненими; скільки залучено третіх сторін; як часто організація має справи з готівкою; як ведуться справи з обробкою заяв, ліцензій, дозволів та питань сертифікації?
2. Який розмір бюджету? (Чим більший бюджет, тим більші можливі збитки.)
3. Наскільки сильним є фінансовий вплив на організацію ззовні? (Чим більше можливих зовнішніх «прибутків», тим більше стимулів для корупції.)

4. Чи є ця програма новою? Чи працює вона згідно з жорсткими строками або чіткою датою її закінчення? (Якщо так, тоді виникнення корупції є більш імовірним.)

5. Чи відповідає рівень централізації виду діяльності?

6. Чи колись раніше були випадки незаконних дій у цій організації?

В. Після попередньої оцінки, якою мірою наявні засоби контролю можуть запобігти корупції?

* Джерело: Адаптовано з Інструкцій із внутрішнього контролю Адміністративно-бюджетного управління США (Вашингтон, округ Колумбія: ОМВ, грудень 1982 року), розділ 4

ЗАЛУЧЕННЯ ПРИВАТНОГО СЕКТОРА ТА ГРОМАДЯН

Приватний сектор відіграє важливу роль у боротьбі з корупцією, хоча цю роль часто ігнорують. Врешті, для танго завжди потрібні двоє: якщо урядовий службовець бере хабарі, значить хтось із приватного сектора пропонує йому ці хабарі. Приватний сектор та громадяни можуть допомогти в наданні інформації про такі порушення, вони можуть діагностувати неефективні та корумповані системи, а також допомагати контролювати свою власну поведінку.

Групи громадян стають активнішими у боротьбі проти корупції. Прикладом тому є організація «Transparency International» (ТІ), – неурядова організація, яку було засновано у Берліні в 1993 році «для боротьби з корупцією таким же чином як «Amnesty International» бореться за права людини». Організацію ТІ було створено на основі відкритого кодексу поведінки (без хабарів, нечесних цінових пропозицій тощо), який є результатом попередньої роботи Міжнародної Торгівельної Палати та ООН. В Еквадорі організація ТІ та уряд застосували цей кодекс поведінки як до урядових службовців, так і до приватних фірм, які змагалися за державні контракти. Фірми обіцяли не пропонувати хабарі, а державні службовці обіцяли не вимагати та не брати їх. Зверніть увагу на те, що фірми зацікавлені в тому, щоб інші не платили хабарі. Таким чином, фірми, які підписали цей кодекс поведінки, могли об'єднуватися у своїх власних інтересах

для регулювання власної діяльності, якщо також були впроваджені системи покарань та механізм розслідування.

Це нашоventhуло міську владу на дуже цікаву ідею. Припустимо, що місто вимагає від усіх фірм, які власне працюють з містом, підписати цей кодекс поведінки. Тобто, якщо одна фірма вважає, що інша фірма виграла контракт завдяки хабарю, тоді ця ображена сторона може закликати інші сторони, які підписали кодекс поведінки, а також міську владу провести розслідування. Коли розслідується це можливе порушення, водночас мають проводитися широкі дослідження тих видів діяльності, в яких було помічено порушення. Наприклад, якщо цей можливий хабар мав місце саме у сфері закупівель, дослідники опитують багато приватних фірм на конфіденційній основі та розробляє опис того, як працює корумпована система закупівель. Дослідники також надають рекомендації щодо впровадження змін. Результати розслідування та досліджень публікуються, хоча вони і не мають законодавчої сили.

Прийняття цього простого кодексу поведінки — як процес, зрозумілий для чиновників, преси та громадськості — може бути важливою частиною кампанії проти корупції. Це може також бути корисним у разі, якщо існують механізми створення та втілення в життя норм і правил для приватного сектора.

Нарешті, громадськість може значно та всебічно допомогти в боротьбі з корупцією. Найголовніший ворог корупції — це люди. Громадяни — це чудове джерело інформації про корупційні випадки. Ці механізми включають систематичні опитування клієнтів, фокус-групи, «гарячі лінії», прямі лінії зв'язку, сільські та окружні ради, органи громадського нагляду за державними установами, залучення професійних організацій, освітні програми тощо.

Блок 12 демонструє приклад міста Бангалор, Індія. У Бангалорі неурядова організація використовувала безліч механізмів громадського зворотного зв'язку: від опитування клієнтів до організації фокус-груп, і створила так звану «картку звіту» стосовно муніципальних послуг. Дослідження й виконання цього плану допомогли збільшити ефективність роботи муніципалітету та визначити найбільш корупційні сфери.

Блок 12: Картка звіту стосовно муніципальних послуг у місті Бангалор

Неурядова організація у місті Бангалор, Індія, щойно завершила розробку інноваційної «картки звіту» стосовно того, як працюють різні муніципальні служби з погляду громадян. Було використано безліч засобів збору інформації від опитувань та бесід з громадянами до досліджень об'єктивних критеріїв оцінки роботи таких служб. Однією з основних тем для розгляду була корупція. Наприклад, у скількох відсотках випадків громадянин був змушений давати хабара з метою отримання муніципальної послуги? Дуже поширені випадки корупції були задокументовані, в результаті чого виявилось, що річні збитки від корупції, які зазвичай важко виміряти, перевищили весь муніципальний бюджет у сім разів.

Результати були дещо суперечливі, але вони сколихнули муніципальних керівників та відповідні служби. Найважливішим, мабуть, було те, що ці дослідження стали основою для подальшого залучення громадян до процесу інформування муніципальних органів стосовно їхньої роботи.*

** Примітка: стаття Семюела Пола, «Оцінка державних послуг: Приклад міста Бангалор, Індія», Нові напрями оцінки, Американська Асоціація з оцінки програм (AEA), № 67, осінь 1995 року*

Рональд Маклін-Абароа описує один із прикладів того, як участь населення стала причиною ухвалення кращих рішень та зменшення корупції у місті Ла-Пас:

Щороку мер мусить подавати операційний міський бюджет на розгляд міської ради. У бюджеті наступного року визначаються пріоритети для проведення громадських робіт. Авжеж, кожне вдосконалення міста впливає не тільки на благополуччя громадян у певній частині міста, що реконструюється, а також впливає та підвищує ціну нерухомості й землі у місті та навколо нього.

Незабаром я дізнався, що наявних міських фондів було вкрай недостатньо для задоволення всіх потреб міста та передмість. Таким чином, мені була потрібна стратегія для встановлення пріоритетів серед багатьох конкуруючих потреб. Протягом перших років мого управління мій технічний персонал розробив та надав мені вибірку громадських робіт та місця їхнього знаходження. Ця вибірка

показала, що більшість громадян незадоволені, зокрема найбідніші верстви, які жили далеко від центру міста та не мали майже нічого. Ці люди не були готові ще багато років пасивно чекати обіцяного поліпшення.

У перше літо моєї каденції та у всі наступні літа я наймав групу аспірантів, здебільшого з Гарварду, або технологічного інституту штату Масачусетс (МТІ), США, для роботи зі мною у Ла-Пасі. Я пропонував їм проблему, і ми спільно розроблювали модель рішення з використанням декількох виражених чинників для встановлення пріоритетів низки громадських робіт, які надають місту значної додаткової вартості. Наприклад, модель надає більшій важливості (більшій вираженості з аналітичного погляду) тим проектам, які принесуть користь більшій кількості людей, незаможним людям та дітям. На мій подив, проекти, які були порівняно неважливими у списку пріоритетів, наданого мені моїм технічним відділом, різко набували пріоритетності при багатоваріантних оцінках моделі. Таким чином, місто могло допомогти багатьом людям, надати їм більше корисних послуг та збільшити їхнє благополуччя навіть без збільшення витрат.

Через декілька місяців після мого обрання мером я почав проводити міські опитування з метою визначення наших нагальних потреб з погляду саме городян. Були встановлені деякі кореляції з моделлю Гарварда-МТІ, але я вважав, що мені була потрібна додаткова інформація ще до встановлення остаточної пріоритетності завдань та розподілу фондів на будівництво. Тому ми з муніципальним технічним відділом розробили анкету з описом певних громадських робіт і розповсюдили її у місті й передмісті з проханням до громадян визначити їхні власні пріоритети цих громадських робіт та надати коментарі стосовно цих та інших проектів, які вони вважали найбільш важливими у їхньому районі.

Для збереження анонімності ми встановили у місті так звані «скриньки для пропозицій». Хоча ми не отримали очікуваної великої кількості відповідей, але ж ті, які ми все ж отримали, не зовсім співпадали з пріоритетністю, запропонованою технічним персоналом або моделлю вибору з погляду коштів та вигоди. Замість цього, чимало дорогих робіт зі списку технічного персоналу, яким було надано хоча і невисоку пріоритетність у списку відповідно до моделі, навіть не бу-

ли згадані або згадані як незначні в анонімних анкетних відповідях громадян.

В результаті я вирішив самостійно зробити огляд цих підозрілих об'єктів. На мій подив, вони здебільшого знаходяться у малозаселених районах і мали вигляд, буцімто вони планувались для того, щоб розбудувати місто, а не обслуговувати вже наявні заселені райони. Крім того, під час моїх раптових візитів, я бачив, як муніципальні машини та робітники будували нові вулиці та виконували інші роботи, незаплановані у списку міських будівельних програм. Тільки потім я з'ясував, що керівники середньої ланки муніципалітету, які зазвичай відповідають за техніку та робочу силу, розробили свій власний розпорядок та пріоритети виконання громадських робіт, які не були ані необхідні громадянам, ані відповідали моделі «коштів та вигод».

Ці роботи виконувались в обмін на «певну користь», іншими словами за хабарі, що пропонувались групою приватних осіб або сусідів, які спекулювали землею та таємно домовлялися з міськими службовцями й інженерами, з якими вони розплачувалися землею, де виконувалися міські будівельні проекти. В деяких випадках, мешканці цих бідних районів були змушені самостійно збирати власні гроші для негайного поліпшення стану будинків у їхньому районі, не звертаючи уваги на формально затверджений операційний бюджет міського будівництва. У багатьох випадках технічні бюрократи середньої ланки управління самостійно вирішували, де та коли виконувати громадські роботи в обмін на хабарі, послуги та допомогу натурою (зазвичай землею). З погляду муніципальних інженерів та технічних працівників, які були втягнені в корупційні дії, ця схема компенсувала їм (ще й як!) їхню мізерну зарплату (еквівалент 15-30 американських доларів на місяць). В дійсності ця практика перетворила деяких із них на успішних земельних магнатів і спекулянтів нерухомістю.

Цю корумповану систему було ліквідовано за допомогою укладання контрактів на проведення громадських робіт, а точніше поступового стимульованого процесу виконання контракту, згідно з яким платежі виконувалися тільки після належного виконання основних етапів проекту. А також за допомогою участі населення, за допомогою анкетування та безпосередніх контактів у кожному районі, що дало змогу

виявляти корупційний обмін громадських робіт на нерухомість або побічні платежі.

Таким чином, надаючи надійну інформацію, аналіз і формулювання стратегії з боку сторони-постачальника, а також стимулюючи та заохочуючи громадян як сторону-замовника до участі в перевірці та корегуванні результатів роботи постачальника, ми досягли значного поліпшення системи надання громадських благ та державних послуг.

Розділ 5. ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ

ОРГАНІЗАЦІЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Після використання різних методів оцінки, викладених у Розділі 4, припустимо, що тепер ми вже добре розбираємося в типах та рівнях корупції, з якою ми стикаємося. Тоді ми могли б працювати з нашим персоналом у стилі «мозкового штурму» щодо можливих витратах та користі від різних видів діяльності, використовуючи інформацію з Розділу 3 (блоки 4 і 5). Ми б почали з локалізації тих галузей, у яких збитки від корупції здаються вищими, а витрати на корегувальні дії — відносно нижчими.

Однак, перш ніж ми почнемо, маємо проаналізувати як проблеми, так і альтернативи від перспективи впровадження. Нам необхідно працювати за допомогою політичних, бюрократичних та особистісних аспектів антикорупційних зусиль. Один із політичних аспектів полягає в тому, яким чином використовувати боротьбу проти корупції як важіль для трансформації міської влади, не перетворюючи його в генератор ще більшого бюрократизму та затримок.

З достатніх або недостатніх підстав, проблеми тих, хто при владі. Запобігання корупції та її стримування вимагає об'єднання зусиль багатьох владних органів. Звичайно, кожна складова частина міської влади має свої відособлені обов'язки у сфері управління, заохочування та контролю. Однак деякі функції мають антикорупційні ролі, які певною мірою суперечать іншим функціям. Багато з цих функцій виконуються не в самій міській владі, а ззовні (як у багатьох країнах у випадку з поліцією), наприклад, на рівні префектури, провінції, території або на національному рівні. Візьміть до уваги те, що ці функції мають відповідно виконуватися для того, щоб запобігти корупції. Необхідно виконувати

бухгалтерські та аудиторські функції, деякі з них у більшості країн Латинської Америки підпадають під вплив «контралорії» (прим. перекладача – державного органу Контролю). До цього можна додати поліцію (часто місцеву, іноді національну при Міністерстві внутрішніх справ), прокуратуру, суди різних рівнів, урядове міністерство, що відповідає за управління. Також сюди можна включити міську раду та, можливо, національний або федеральний законодавчий орган. Функції, спрямовані на підвищення державних доходів, дуже важливі, тому, що вони представляють органи, які виконують державні функції. Регуляторні функції представлені у безлічі видів. Список можна було б продовжити, оскільки межі між цими сферами нечіткі. Однак очевидним є те, що розслідування, переслідування та визнання окремих осіб винними не буде успішним доти, доки певні владні органи не стануть працювати спільно. При цьому не буде безлічі превентивних заходів. Назвімо це проблемою координації.

Досвід припускає, що існує ще одна потреба в антикорупційних кампаніях: фокусна точка. Будь-яка особа або деякі офіційні органи повинні відповідати за антикорупційну кампанію: тобто мати політичну владу, бути публічними і нести особисту відповідальність. Однак, оскільки жоден орган не може робити все в боротьбі проти корупції, тож, виникає необхідність у координаційні зусиль, офіційний орган має бути насамперед посередником об'єднаних дій та мобілізувати ресурси багатьох державних органів. Інакше кажучи, він не може керувати всім.

Ключове політичне питання щодо впровадження антикорупційної стратегії полягає в тому, який вид координаційної влади є необхідним.

Тут може бути декілька відповідей, але не існує жодної правильної для всіх рівнів. Незалежна Комісія проти Корупції в Гонконгу, яку ми розглядали у Розділі 2, є одним із прикладів. Ця комісія є *зразковим органом боротьби* проти корупції. Вона поєднує розслідування (поліція), попередження (консультативний орган управління) та громадську участь (служба зв'язків з громадськістю). Її повноваження величезні. Вона має свій власний бюджет та можливість наймати відмінний персонал – не тільки фахівців із забезпечення правозастосування, але й бухгалтерів, економістів, експертів з менеджменту, системного аналізу, юристів та інших фахівців.

Існують приклади муніципальних відділів з великими повноваженнями, хоча й не таким як у ICAC. Блок 13 ілюструє цікавий приклад у Нью-Йорку.

Блок 13. Незалежний відділ з боротьби з корупцією у сфері будівництва шкіл міста Нью-Йорк

У 1989 році щойно створена Адміністрація з будівництва шкіл міста Нью-Йорк зіткнулася з поширеною корупцією у багатомільйонній програмі з будівництва шкіл (нечесна пропозиція ціни, фіксування ціни, незаконні картелі, рекет, хабарництво, вимагання грошей та шахрайство) у будівельній промисловості міста. У відповідь було створено Відомство генерального інспектора (OIG Inspector General Office). За допомогою інституціональної реформи діяльності Адміністрації, Відомство OIG «підсмажило декілька великих риб», включаючи працівників Комісії з освіти та самої Адміністрації; усунуло понад 180 фірм від подання заявок на отримання контрактів із будівництва шкіл; зекономило мільйони доларів для Адміністрації і навіть спонукало постачальників цієї промисловості до внутрішніх реформ.

Ключові організаційні принципи Відомства включали:

1. Подолання корупції не є відповідальністю тільки правоохоронних органів. Менеджери та службовці, відповідальні за постачання, повинні вживати активних заходів та координувати свою роботу з правоохоронними органами. Ефективними є позасудові адміністративні санкції за винятком кримінальних звинувачень.
2. У разі виявлення корупції, в першу чергу більшість сфер повинна співпрацювати, а якщо стримування корупції є неможливе, то – виявляти й переслідувати такі випадки і карати порушників у судовому порядку для підтримки довіри суспільства. Ці сфери включають юристів, дослідників, бухгалтерів, аналітиків, інженерів та фахівців з теорії менеджменту й державного управління.
3. Це Відомство (OIG) має бути незалежним та автономним від Адміністрації з будівництва шкіл. Взаємодія з Адміністрацією відбувається неформально шляхом щоденної співпраці та формально через одну з головних посад в Адміністрації. Дуже важливо, щоб надання одній організації повноважень для боротьби з корупцією не попало

у пастку, жертвою якої стало багато антикорупційних зусиль, а саме: створення додаткових правил та інструкцій, а також безлічі наглядових органів, які, у свою чергу, «роблять свій внесок в організаційний параліч і дисфункціональний конфлікт, таким чином, як це не парадоксально, збільшуючи стимули [та можливості] для корупційних платежів ...»

Стимування (включаючи фінансове оздоровлення) і блокування можливостей були першими методологічними ідеями в основі зусиль Відомства генерального інспектора (OIG).

1. Стимування

Кримінальні переслідування з використанням таємних агентів, ордерів на обшук, прослуховування телефонних переговорів та прихований нагляд, прогнозованим результатом чого є суворі штрафи та ув'язнення.

Цивільні переслідування з суворими грошовими штрафами (конфіскація, відшкодування збитків у потрібному розмірі, судові заборони).

Адміністративні санкції, переважно заборона фірмам брати участь у змаганні за отримання контракту на будівництво; покарання корумпованих фірм через найуразливіше місце – їхній гаманець. (На щастя, інші державні організації часто притримуються цих санкцій та завбачливо відмовляються працювати з такими компаніями.)

2. Блокування можливостей

Відсторонення, попередження та перевірка сертифікації. Відсторонення фактично забороняє фірмі брати участь у торгах на отримання контракту на будівництво. Попередження інформують керівників проекту про підозрювані порушення у цій організації-постачальнику. Вимога перевірки сертифікації у керівників деяких фірм призводить до скасування контрактів і повернення всіх грошових коштів, якщо наступні події свідчатимуть про те, що отримання контракту базувалося на шахрайських стимулах та мотивах.

Незалежна аудиторська фірма або приватний генеральний інспектор. Вони фінансуються фірмами у тому разі, коли існують відповідні докази для кримінального переслідування, але через інтереси суспільства ці контракти не можуть бути скасовані або діяльність фірми не може бути заборонена. Тобто у таких випадках, ці незалежні органи,

обрані Відомством OIG, контролюють виконання робіт організацією-підрядником.

Інші ініціативи. Зокрема, оцінки вразливості для визначення слабких місць у діяльності Адміністрації й процедурах укладання контрактів; забезпечення чесної та етичної практики ділових відносин при укладанні контрактів; приватизований контроль за виконанням закону про оплату праці з боку постачальників-порушників.

Основним інструментом досягнення успіху Відомством генерального інспектора є ретельний **процес попередньої оцінки** кожного учасника торгів. Кожен постачальник, який хоче брати участь у торгах з отримання контракту на будівництво шкіл, має заповнити велику за обсягом (40 сторінок) анкету, яка перевіряє такі традиційні критерії як фінансові активи, необхідні кошти та досвід, а також основних осіб, які пов'язані з компанією або стоять на її чолі. Попередня оцінка дала Відомству OIG ту інформацію, яка зазвичай не була у вільному доступі, а могла бути отримана тільки через складні й довготривалі процедури правозастосування.

Ще один варіант — це міжвідомчий *координаційний орган*. Міста — це не країни, звичайно, керівники міст не будуть здатні контролювати багато важливих організацій. Цілком можливим є об'єднання важливих органів разом для поліпшення координації їхньої роботи.²⁰

²⁰ Які можливості мають бути скоординованими? Професор права Філіп Гейман виділив ідеальні попередні умови для антикорупційної кампанії, які можуть бути сформульовані таким чином:

Внутрішні інспекційні підрозділи. Спеціалізовані підрозділи, які поєднують технічні навички, досвід та концентрацію зусиль, мають бути організовані відповідно до функціональних потреб батьківської організації.

Спеціалізовані поліцейські підрозділи. Правозастосовна діяльність є суттєвою, якщо антикорупційні випадки можуть розглядатися у суді, який діє згідно з нормами загального права. Тривалість більшості антикорупційних досліджень, необхідність того, щоб інформація могла використовуватися в кримінальному судочинстві, затягнений та вразливий характер розслідувань без конкретної жертви й високотехнічний характер сучасних злочинів підкреслює необхідність навчання поліції антикорупційним методам.

Компетентні, чесні прокурори. Як чемпіони у боротьбі проти корупційних дій, прокурори-обвинувачі мають бути кваліфікованими та об'єктивними у висуванні звинувачень тим, хто працював поза законом для власної користі. Часто, в очах суспільства, правдивість і справедливість усієї системи залежать від прокурора та його команди.

Належні судові системи. Судова система — це заключний арбітр кримінальних справ. Зокрема у процесі «виловлювання великої риби», ця система має бути не-

У 1992 році Роберт Клітгард провів деякий час у Венесуелі, працюючи з багатьма установами, залученими в боротьбу проти корупції на національному рівні: поліцією, контралорією, прокурорами, Верховним судом (який керує всіма судами) і Кабінетом міністрів. Різні організації стояли на варті своєї власної автономії й не бажали об'єднуватися в одну організацію — кожна хотіла бути самостійною. Персонал кожної організації на своїх зборах розповідав надзвичайні історії про те, як їхні власні досягнення були знищені некомпетентністю та корупцією інших організацій. Вони розповідали, як зникали факти через недоліки їхнього теоретичного обґрунтування від збору інформації до розслідування, судового переслідування та винесення судового рішення. Провина по-різному розподілялася між цими організаціями, але два висновки зазначалися завжди: широко розповсюджена корупція та жакхлива деморалізація у межах кожної організації.

До та після таких зборів і засідань Клітгард зустрічався з керівниками цих установ — міністрами, головним суддею та генеральним інспектором, він також зустрівся з представниками Кабінету міністрів Венесуели. Вони погодилися з діагнозом, поставленим їхнім високопосадовцям. Вони так само погодилися заснувати два міжвідомчих координаційних органи. Один був на рівні міністерства, другий — на рівні Президента або вищих державних службовців. Серед завдань другого координаційного органу було простежування важливих справ через усю систему. Обидві комісії також працювали над систематичними проблемами: наприклад, над превентивними заходами та більш тісною координацією їхніх антикорупційних зусиль.²¹

Протягом року ці координаційні органи зафіксували значний успіх. Окремі організації за допомогою їхніх спільних зусиль вивчали, як поліпшити не тільки їхню взаємодію, але й окремі дії. Спільне обговорення роботи змусило кожну організацію розглянути

упереджено у своїх рішеннях, незалежно від політики та ефективно у розгляді справ у розумний термін і з розумними витратами.

До цього ми можемо додати п'яту умову: *Зовнішній інспекційний підрозділ*. Ця організація не повинна бути великою, це тільки зовнішній підрозділ, незалежний від центрального управління та оснащений багатосторонніми інструментами для виконання ролі додаткового гальма для корупційної діяльності.

²¹ У 1995 році у Венесуелі було організовано антикорупційне відомство, незалежне від координаційного комітету, його очевидна функція полягала у навчальних заходах.

те, як інші організації сприймають їхні дії. Погляд на себе з боку міг бути шоком, але він також міг мотивувати вдосконалення діяльності. Незабаром значна кількість антикорупційних справ проходили через цю систему. Одна з цих справ стосувалася дуже великої «фігури»: Президенту Карлосу Андреасу Пересу було висунуто обвинувачення.

У 1995 році Колумбія впровадила версію координаційної моделі, яка теоретично мала деякі цікаві характеристики. Існував один координаційний орган в уряді, а другий орган містив у собі ідею громадської контрольної ради, яка існує в Гонконзі. Далі, сім доволі відомих громадян мали виконувати роль посередника між суспільством та координаційним органом. Вони мали бути передавати скарги та результати досліджень від приватного сектора й громадянського суспільства урядовому координаційному органу, також передбачалося, що вони повинні до кінця простежувати все, що відбувається з цими скаргами. Додатково передбачалося, що вони повинні спостерігати за урядовою антикорупційною діяльністю як на рівні загальної стратегії, так і на рівні окремих дій. Очікувалося, що результатом має бути більша ефективність, прозорість, довіра та боротьба проти корупції.²²

Перша проблема полягала в необхідності організації владної антикорупційної боротьби. Принципи, очевидно, вступили в протиріччя: координація й фокусна точка. Хтось мав керувати антикорупційною кампанією, однак кампанія може бути успішною за умови скоординованих зусиль багатьох організацій.

Наступне питання — з чого починати діяти. Що слід застосувати спочатку?

ЗБИРАЙТЕ ПЛОДИ, ЩО НИЗЬКО ВИСЯТЬ

Розглядаючи це питання, припустімо, що міські керівники дотримувалися кроків, описаних у Розділах 3 та 4. Вони застосували формулу $K = M + D - P$, а також використовували систему поглядів

²² Як ми писали, у лютому 1996 року Президента Колумбії Ернесто Сампера було звинувачено в тому, що його кампанія незаконно фінансувалася наркомагнатами. Ми нічого не знаємо про ролі, які могли б відігравати нові антикорупційні організації в цьому епізоді.

для аналізу політики (Блок 4), щоб стимулювати реакцію на види антикорупційних заходів, які могли б застосовуватися для різних типів корупції. Вони оцінили свої організації, а також ступінь і вплив різних типів корупції. Вони визнали, що не всі види корупції однаково руйнівні та однаково легко піддаються запобіганню. Вони об'єднали економічний аналіз із політичною оцінкою. Вони запитали: «Які види корупції завдають найбільшої шкоди й кому? Які найефективніші способи боротьби з корупцією, і які їхні прямі й непрямі витрати?»

Та подібний аналіз має зосереджуватися на зовнішніх впливах і стимулах, що породжуються корупційною діяльністю різних видів, а не на сумах грошей, які переходять із рук у руки. Як кажуть про урядових чиновників Мексики: «Вони витратили мільйон, щоб украсти тисячу». Особливо важливою є корупція, що послаблює фінансові й банківські системи або системи правосуддя. Непрямий негативний вплив цієї корупції може бути величезним. Те ж стосується і діяльності, яка призводить до політичних деформацій. Важливість основних служб життєзабезпечення робить ці види діяльності кандидатами на спеціальне дослідження, особливо через те, що вони перебувають під впливом систем державних закупівель, пов'язаних із отриманням коштів та їхнім розподілом.

Після проведення всього аналізу існує просте правило стосовно того, з чого починати: «Збирайте плоди, що низько висять». Це означає, що Вам треба відібрати тип корупції, де незабаром можна досягти видимого прогресу без великих витрат. Ця порада йде врозріз із прагненнями реформаторів робити все й відразу або з ретельністю братися за якийсь вид корупції ціною дуже великих витрат (які так само можуть стати дуже складною й затяжною битвою, а отже, не тим, з чого треба починати).

Іноді це правило буде трохи відрізнятися. З політичних причин або просто для того, щоб знайти підтримку, ми можемо почати з атак на ті види корупції, які найбільш очевидні для громадян або які вони найбільше ненавидять, або які здаються їм невідкладними. З політичних причин було б краще почати антикорупційну кампанію там, де громадяни вважають корупцію найбільш очевидною та набридливою або там, де політичне лідерство набуло особливого значення, або де вірять, що корупція зведе економічні реформи нанівець.

Мер Маклін-Абароа описує приклад «плодів, що низько висять» у місті Ла-Пас у 1985 році.

Можливо, найбільш очевидна та звичайна форма корупції відбувається у коридорах влади та будинку мерії. Сотні громадян намагаються отримати необхідні папери й документи або сплатити податки. Через відсутність організації та інформації для громадян, з'являється безліч «посередників», які пропонують свої послуги в «залагодженні» паперових проблем громадян або вирішенні проблем отримання дозволів.

Перше здирство грошей із громадян починається тоді, коли вони передають документи цим «посередникам». Потім, коли паперова робота закінчена, зазвичай нелегально, громадянам пропонується сплатити так звану «вдячність» на додаток до офіційної вартості послуги. Наявність чеків навіть за офіційні суми були рідкістю, тобто більшість грошей було вкрадено службовцями. Все, що отримували громадяни, було щось на кшталт тимчасового «захисту» від інспекторів та інших відповідальних осіб.

Першим нашим кроком було ізолювання таких «посередників» від суспільства. Ми не дозволили жодній людині вільно ходити від кабінету до кабінету, «збираючи підписи та печатки». Всі документи повинні були здаватися в одне вікно, пакету документів присвоювався власний номер. Громадяни повинні були забирати свої документи через декілька днів в іншому кабінеті. Посадові особи, які виконували ці операції, були практично ізолювані на другому поверсі муніципалітету, де вони не мали можливості «контактувати» з клієнтами.

До того ж ми відкрили рахунки в банку для того, щоб сплачувалися податкові платежі безпосередньо в банк, а муніципальні касири не могли б отримувати вигоду від «вільного коливання курсу», тобто спекулювання доларами на чорному ринку, що було дуже поширеним.

Ці прості заходи не змогли подолати корупцію взагалі, але вони позбавили основного джерела зловживань, від яких постраждало чимало громадян. Через декілька тижнів можна було пересуватись коридорами мерії, не спостерігаючи натовпів збентежених та стривожених громадян, жертв вимагань і прихованих погроз. Громадянам стало набагато легше спостерігати за рухом їхніх документів у системі завдяки центральному комп'ютерному реєстру виконання справ. Вони усвідомили, що ситуація змінилась на краще.

ОРІЄНТУЙТЕСЯ НА ДОПОМОГУ ПРИХИЛЬНИКІВ

Для керівників міст дуже важливо шукати союзників та способи поєднання антикорупційних зусиль з громадськими силами. Три приклади ілюструють цей погляд.

Перший приклад. Припустімо, що національний уряд наполегливо просуває ринкові реформи та приватизацію. Буде корисно підкреслити ці елементи антикорупційної кампанії для того, щоб заручитися підтримкою на національному рівні та отримати фінансування. Або, якщо федеральний уряд у цей час наголошує на боротьбі проти організованої злочинності, муніципальна влада могла би приділити особливу увагу тим галузям міської корупції, де організована злочинність скоріше за все відіграє провідну роль.

Другий приклад. Приватний сектор та суспільство можуть уже мати підготовлених союзників для антикорупційних зусиль. Таким союзником може стати відділення організації «Transparency International», чия підтримка та компетентність можуть бути корисними. Можливо, місцеві організації бухгалтерів чи юристів або керівники підприємств порушували питання проблеми корупції. Можливо, громадські лідери, неурядові організації, групи студентів або профспілки висловили своє невдоволення з приводу шахрайства, вимагання хабарів або «відкатів» і можуть негайно вступити в кампанію. Ми можемо вибирати, з чого почати, залежно від того, які види корупції ці союзники визнали пріоритетними для боротьби, та від того, де вони можуть бути найбільш корисними для зменшення корупції.

Третій приклад. Міжнародні організації можуть відігравати важливу роль у муніципальній роботі або в діяльності з децентралізації влади. Багато хто з них вважає боротьбу з корупцією одним із своїх пріоритетних напрямків діяльності, і вони можуть бути тими особливими доступними джерелами підтримки, якщо керівники міст у них зацікавлені. Наприклад, агенція з міжнародної допомоги може бути зацікавлена у фінансовому менеджменті. Наше місто може добровільно стати прикладом реформування, так би мовити, прецедентом. Агенції з міжнародної допомоги також можуть мати спеціальні кваліфікації, наприклад, у галузі закупівель, оподаткування або систематичному анкетуванні клієнтів.

ПОДОЛАЙТЕ КУЛЬТУРУ БЕЗКАРНОСТІ

Інший аспект впровадження антикорупційної стратегії містить у собі подолання культури безкарності, коли громадяни стають знесиленними й переможеними. Ми наводимо приклад з газетної статті у Гватемалі:

Коли в суспільстві існує ганебний тріумф, коли злочинцями захоплюються, коли принципи знищуються, а опортунізм переважає; коли існують зухвалі правила, а люди їх терплять, коли все стає корумпованим, а більшість мовчить ... [В усьому світі тривають невдоволення, і він доходить висновку:] Коли існує так багато «коли», можливо, настав час сховатися; час припинити боротьбу, час перестати бути Дон Кіхотом; ні, це час переглянути нашу діяльність, заново оцінити тих, хто нас оточує, і повернутися до себе.²³

Коли корупція стає системною, ми повинні атакувати руйнівне усвідомлення того, що *безкарність* існує. Не роблячи нічого в цьому напрямку, наші зусилля в боротьбі з корупцією та поліпшенні управління не сприйматимуться серйозно. Суспільство стало цинічним щодо корупції. Громадяни та бюрократи вже чули всі ці слова. Вони навіть спостерігали декілька незначних судових процесів. Однак культура корупції може залишитися, особливо — відчуття безкарності на вищому рівні.

«Підсмажте велику рибу»

Для того, щоб побороти культуру корупції, необхідно «*підсмажити велику рибу*», як свідчить досвід. Значні корумповані особи мають бути названі та покарані так, щоб цинічна громадськість повірила в те, що антикорупційний рух — це більше, ніж просто слова. Також важливо те, що антикорупційна кампанія не є політичною кампанією або кампанією проти опозиції. Отже, важливо, щоб одна з перших великих «риб» переважно прийшла з політичної правлячої партії.

Ось декілька прикладів. У випадку з Гонконгом довіра до нової Незалежної комісії проти корупції (ICAC) з'явилась тоді, коли ко-

²³ Марта Альтогуерра, «Cuando Sucede...», La Prensa (місто Гватемала), 22 лютого 1990 року, у перекладі авторів.

лишній голова поліції Гонконгу був виданий Англією та покараний у Гонконзі. ICAC також зосередила увагу на інших високопоставлених особах у поліції. Для скептично налаштованого суспільства та загартованої державної служби «підсмажування» цих «великих риб» було надійним сигналом: «Правила гри дійсно змінилися». Як написав колишній працівник ICAC:

Важливим моментом, який ми повинні були завжди усвідомлювати (зараз теж повинні усвідомлювати) є статус людей, яких ми обвинувачуємо. Суспільство схильне вимірювати ефективність за статусом! Чи будуть вони всі людьми маленькими та незначними, або серед них буде пропорційне число людей з високим статусом? Ніщо не вбиває довіру суспільства швидше, ніж переконаність у тому, що антикорупційні зусилля спрямовані тільки на тих, хто нижче певного рівня в суспільстві.²⁴

Італійський безпрецедентний успіх у боротьбі з корупцією привернув увагу всього світу. Вирішальним кроком стало схоплення високопоставленого мафіозного чиновника, багатьох керівників бізнесу та декількох головних політиків правлячої партії. Це показало громадянам, що якби вони виступили із засудженням злочинності та корупції, то могли б значно змінити ситуацію.

У місті Ла-Пас мер Маклін-Абароа негайно вжив заходів щодо корумпованого касира.

В адміністрації міста у 1985 році касир був сумішшю Робін Гуда та хрещеного батька. Він позичав гроші службовцям та, мабуть, допомагав їм із незаконними «преміями» до їхньої мізерної зарплати. Мені розповідали, що він навіть «прискорював» отримання коштів для мера, коли, наприклад, йому було потрібно негайно виїхати у відрядження, тобто звичайна процедура отримання грошей була занадто повільна. Як я вже згадував, сам касир жив як король. Його вважали недоторканим завдяки його послугам, які він надавав у муніципалітеті, та його зв'язкам з державним казначейством.

Я зрозумів, що необхідно дати дуже очевидний сигнал про те, що старий порядок скінчився, і нова демократично обрана влада не хоче миритися з корупцією. Найпомітнішим представником старого ко-

²⁴ Пітер Вільямс, «Концепція незалежної організації для подолання корупції», роботу представлено на Міжнародній конференції з корупції та економіки в уряді», Вашингтон, округ Колумбія, жовтень 1983 року, с. 23.

рупційного порядку був касир з поганою репутацією, якого ми швидко звільнили на подив опозиції багатьох функціонерів, які запевняли мене, що місто не може працювати без майже «чарівних» можливостей цього касира.

Звільнення касира було першим із тих розпочатих заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією.

Хоча «підсмажування великої риби» є необхідним кроком у знищенні культури безкарності, акцент на колишніх злочинцях може бути перебільшеним. Тут є доречною аналогія з політикою охорони здоров'я. Окремі випадки важкої хвороби повинні лікуватися. Але ж, врешті, запобігання має бути пріоритетним. Отже, після «підсмажування великої риби» міські чиновники повинні зайнятися проведенням профілактики та реформи установ.

Зробіть сплеск

Існує багато інших способів для того, щоб антикорупційні зусилля викликали довіру та сприяли розвитку гласності. Мер може скликати конференцію з питань попередження корупції. Після ретельної попередньої підготовки він може доповісти про системну програму, що включає отримання державних доходів, громадські роботи, вигоди, ліцензії, дозволи й наведення порядку. Він може запросити громадськість засудити акти корупції та запропонувати різні шляхи для їхнього виявлення. Потім, через декілька тижнів або місяців, знову після ретельної попередньої підготовки він може повідомити про арешт «великої риби».

Ось ще приклади, які ілюструють те, як зробити сенсацію для здобуття довіри. Кожен приклад ґрунтується на реальному, національному досвіді, для наочності вони показані на муніципальному рівні:

1. Мер організовує семінар для вищих міських посадових осіб та керівників приватного сектора й суспільства з питань корупції та можливостей її подолання. Завдяки цьому заходу виникають деякі ідеї, що включають шестимісячний план дій. Після цього семінару можуть бути й інші семінари в різних ключових відділах, на громадських роботах та в поліції.

2. Мер оголошує, що всі посадові особи повинні підписати кодекс поведінки, який перешкоджає отриманню хабарів. Водночас, він говорить, що тим особам, які не підпишуть цей кодекс, що перешкоджає хабарництву, не дозволятиметься брати участь у конкурсі на державну посаду. Приватний сектор залучатиметься у процес формування незалежного моніторингу з метою проведення розслідувань на основі отриманих скарг. Необхідно налагодити контакти з такими організаціями як «Transparency International» для того, щоб заручитися їхньою підтримкою.

3. Мер повідомляє про експериментальну програму в міському податковому управлінні, відповідно до якої чиновникам платитимуть пропорційно додатковим податковим надходженням, отриманим у межах наступних двох років. Премія дорівнюватиме приблизно 25 – 50% від наявної оплати праці та застосовуватиметься, тільки якщо прибутки перевищать певне заплановане кількісне зростання (можливо на 25%). Водночас, чиновники розроблятимуть систему продуктивності, в якій плани надходжень обумовлені регіоном та діяльністю, і в яку включаються некомерційні показники компетентності та відсутності зловживань.

4. Мер повідомляє про створення установи з питань запобігання корупції. За допомогою міжнародних консультантів ця служба займатиметься розглядом усіх бюрократичних процедур з особливою увагою на зменшенні можливостей для корупції та зловживань: те, що ICAC Гонконгу називає «оцінкою вразливих місць». Першими організаціями, що підлягають перевірці, стануть ті, в яких суспільство вважає корупцію систематичною – наприклад організації, що дають дозволи та ліцензії, податкові організації, організації із закупівель та інші установи.

5. Мер шукає шляхи залучення громадськості до боротьби за якісне управління за допомогою вищенаведених способів.

6. Мер відзначає команди чесних високопосадовців та молодих випускників, які блискуче закінчили навчальний заклад, для розслідування повідомлених фактів корупції, а також для оцінки випадкової вибірки важливих випадків податкових платежів і винятків, державних закупівель, тощо.

7. Постачальники муніципальних послуг повинні розробляти ефективні заходи, завдяки яким продуктивність можна було б штучно підтримувати на одному рівні, а потім зробити експеримент, що

пов'язував збільшену компенсацію та продуктивність. Засоби заохочування виплачувалися б на груповій основі та були б у межах 25-50% від заробітної плати за зразкову продуктивність. Стабільність експерименту залежала б від перспективи збирання оплати з користувачів.

8. Мер відкрито оголосив, що місто проводитиме певну кількість закупівельних «стимулювальних» операцій протягом наступного року. Навіть якщо тільки невелику кількість подібних операцій було б виконано у вигляді частини пакету ініціатив, цей крок міг би віднадити потенційних хабарників.

ЗМІНІТЬ СИСТЕМИ

Корупція за своєю суттю є справою ризикованою. «Для того, щоб приєднатися до корупції, — зауважує Філіп Гейман, — урядовий чиновник або приватна особа повинні визначити один одного як потенційних корумпованих партнерів та знайти шлях, щоб досягти угоди, а потім передати те, що кожен із них пообіцяв таким чином, щоб залишитися непоміченим. Кожен із цих кроків може виявитися надзвичайно складним, у кожному існують свої вразливі місця для виявлення зловмисника».²⁵

<i>Корупція вимагає</i>	<i>1. знаходження корумпованих партнерів</i>
	<i>2. здійснення платежів у непомітний спосіб</i>
	<i>3. надання того, що куплено корупційним шляхом</i>

Коли корупція стала системною, це означає, що були визначені можливості та встановлені відносини, існує механізм для здійснення платежів і надання послуг поставлено на потік. Таку загальноприйнятну практику складно встановити. Таємна змова також вимагає значних попередніх умов, як показує аналіз аукціонів:

Яким чином члени довідаються, що об'єкти беруть участь у конкурсі на головному аукціоні? Наскільки високу ціну вони пропонують?

²⁵ Гейман, «Боротьба з корупцією», 1995, с. 14.

тимуть? Якщо товар виграє член коаліції, чи буде він володіти цим товаром? Чи треба їм переказувати гроші членам коаліції? Якщо товар виграє член коаліції, яким чином визначається право власності? Яким чином прибуток, отриманий завдяки таємній змові, ділиться між членами групи? Які стимули існують для зради таємної угоди? Як коаліція може відмовити та/або контролювати членів, щоб запобігти зради?²⁶

Однією антикорупційною тактикою може бути необхідно проаналізувати корупційну загальноприйнятую поведінку та зламати її. Корупція віддає перевагу стабільному й потайному середовищу. Шляхом створення достатньої неоднорідності, невизначеності та недовіри ми сподіваємося зменшити корупцію.

Що потребує такий процес подолання корупції? Дещо автоматичною відповіддю може бути — «нові закони». Але на практиці системна корупція часто співіснує з високорозвиненими правовими кодексами. Іноді велика кількість правил і норм не тільки придушує ефективність, але й дійсно створює можливості для корупції. Нові закони й правила завжди бажані в разі, коли вони змінюють стимули, знижують монопольну владу, роз'яснюють або зменшують повноваження і збільшують інформаційний потік та підзвітність. Деякі приклади бажаних нових законів подаються у Блоку 14, але в цілому ми вважаємо, що нові закони не є найкращим рішенням.

**Блок 14: Деякі нові закони, які допоможуть
зменшити корупцію**

Удосконалені закони можуть дуже допомогти. Ось чотири приклади, які знаходяться поза сферою повноважень муніципальної влади, але вони можуть допомогти місцевим кампаніям у зменшенні корупції.

1. Фінансування політичних партій та кампаній

У багатьох країнах фінансування кампаній пов'язано з примусовими платежами та іноді з відкритим хабарництвом. Коли така поведінка стає систематичною, навіть «чесна» політична партія може відчувати вплив корупції з боку своїх конкурентів і вимагати гроші у підпри-

²⁶ Роберт С. Маршал та Майкл Дж. Мойрер, «Чи завжди нечесна пропозиція ціни є порушенням антитрестівської практики?», неопубліковане, червень 1995 р., с. 59.

емців за допомогою прихованих обіцянок і погроз. Партії можуть використовувати своїх членів у муніципалітетах для перекачування державних фондів для їхніх політичних війн. У деяких країнах партії та місцеві політики засновують місцеві «фундації» і неурядові організації для перекачування державних фондів для «місцевого розвитку» без звичайних урядових аудиторських процедур.

Впливи таких видів корупції можуть бути зменшені за допомогою встановлення обмежень на діяльність кампаній та партійні фінанси, які мають перевірятися, а також державне фінансування кампаній та обов'язковий збалансований розподіл часу на телебаченні та радіо. Всі фундації, що отримують бюджетні кошти, мають підлягати обов'язковій аудиторській перевірці.

2. Незаконне збагачення

У деяких країнах урядові службовці можуть переслідуватися не тільки за очевидні докази хабарництва – докази, які зазвичай важко отримати, – але й також за наявність надмірного достатку, яке може пояснюватися саме як результат незаконних дій. Деякі країни навіть скасували тягар доказу невинуватості: урядового службовця можуть попросити довести те, що його достаток та достаток його родини було зароблено саме законним шляхом. У деяких країнах навіть непотрібно доводити те, що ця особа винна у скоєнні злочину.²⁷

Закони з нелегального збагачення дещо ризиковані. Повноваження вимагати докази можуть неправильно використовуватися. Відмінним потенційним кандидатам на державні посади можуть перешкоджати вимогою оприлюднити їхні фінанси та фінанси їхніх родин для розгляду. У дуже корумпованих ситуаціях такий закон може просто спонукати корумпованих чиновників до приховування їхніх фінансів поза межами країни. Однак у Гонконгу важелі впливу, отримані в результаті внесення змін у закон про нелегальне збагачення, допомогли розвернути боротьбу проти корупції, перетворивши на частину великої програми, що включає запобігання корупції та участь громадськості.

²⁷ Примітка: Корисний прецедент на міжнародному рівні – Конвенція ООН проти незаконної торгівлі наркотиками та психотропними речовинами (ООН, E/CO-NF.82/15 та поправка 1 і 2. Також див. статтю 5, розділ 7). Принцип конфіскації активів застосовується з тягарем доказу на обвинуваченому. Через можливі зловживання стосовно звинувачень у корупції, це скасування тягара доказу має бути обмежено тільки доказами та може бути спростовано.

3. Викриття

Санкції, застосовувані адміністративною владою, не завжди можуть бути підкрплені кримінальним переслідуванням, але вони можуть створювати ще одну можливу загрозу. Наприклад, якщо інформування про хабарництво буде обов'язковим для розпорядницьких та податкових органів, тоді ситуація зміниться. У порівнянні з поліцією ці органи зазвичай мають кращий доступ до інформації та мають вищу компетенцію. Цим органам достатньо легко застосувати санкції. Такі органи можуть також скористатися розбіжністю інтересів всередині корпоративних структур (аудитори та члени ради, які можуть бути налаштовані на реформи або просто думати про самозахист).

4. Структура антикорупційних зусиль

Деякі муніципалітети та відділи заснували антикорупційні підрозділи; такі підрозділи на національному рівні можуть допомогти саме місцевим зусиллям у подоланні корупції. У невеликому (і менш дорогому) масштабі антикорупційні закони можуть водночас: (1) створити антикорупційного координатора з числа існуючих підрозділів та (2) уповноважити і вимагати від різних типів координаційних механізмів і наглядових функцій гарантій, що різні частини зусиль чітко сформульовані, і що громадськість має можливість контролювати те, що потребує антикорупційних зусиль.

Існує ще багато прикладів кращих законів, які можуть допомогти контролювати корупцію, наприклад, коли фіксований прибутковий податок або закон про спрощене ліцензування зменшують обсяг незаконних дій.

Найбільш перспективний підхід полягає в попередженні корупції шляхом зміни основних умов конкуренції, свободи дій, підзвітності та мотивації заходів. Це означає ретельний розгляд, наприклад:

1. Приватизація робіт субпідряду або виконання робіт за договорами здійснення, зосередження обмежених муніципальних ресурсів на перевірці й моніторингу погоджених і помірних результатів.

2. Прийняття «другорядних» правил і стандартів, які хоча й не оптимальні в дещо теоретичному розумінні, але використовуються для опису свободи дій чиновників і полегшують правила гри. По-

ширення правил гри серед громадян може стати ключовим кроком (див. Блок 15).

3. Нові джерела інформації про результати, включаючи експертні перевірки, громадські оцінки, об'єктивні показники та ретельну оцінку зразків продуктивності. Культура непродуктивності призводить до низьких, не гнучких зарплат, що породжує корупцію та неефективність.

4. Інноваційне використання комп'ютерів для простеження можливого шахрайства, завищених тендерних пропозицій, недоплати податків на майно та підозрілої перевитрати коштів або затримки у виконанні громадських робіт.

5. Використання приватним сектором механізмів самоконтролю, як було описано раніше.

6. Основні експерименти зі спонукальними стимулами, які також були описані раніше.

Блок 15: Посібник для громадян допомагає у подоланні корупції

Муніципальна влада міста Ла-Пас була пронизана корупцією, тому що муніципальні правила і норми були вкрай ускладненими і непрозорими для громадськості. Наприклад, дізнатися як отримати певний дозвіл було практично неможливо. Звичайні закупівлі на суму до \$2000 потребували виконання 26 етапів у межах муніципалітету. Муніципальні працівники могли використовувати як затримки, так і незрозумілість процедури для вимагання грошей за прискорення справи або у деяких випадках навіть вимагати гроші, неправильно трактуючи деякі правила та норми.

До муніципальних працівників звернулися з проханням описати, що являє собою кожна процедура. Вони чинили опір тому спроба задокументувати всі методи муніципалітету затягнулися більше ніж на рік. Потім були започатковані два заходи. По-перше, були спрощені процедури. 26 етапів були скорочені до 6 етапів. Те, що вважалося контролем та оглядом кожної справи (зазвичай поверховим або і взагалі відсутнім), перетворилось на ретельний огляд випадкової вибірки справ.

По-друге, місто опублікувало посібник для громадян з описом усіх процедур. Для більшості громадян це був їхній перший шанс отримати чесну й об'єктивну інформацію про муніципальні процедури та правила.

Місто Ла-Пас використовувало приватні банки замість міських касирів для здійснення платежів податків та виплати зарплати, результатом чого стало радикальне скорочення кількості державних службовців в обмін на величезні надбавки до зарплати для тих, хто залишився. У радикальному зусиллі покінчити з таємними угодами в оцінках податків на власність було розроблено просту модель, що базується на ринкових цінах на нерухоме майно. Потім громадян попросили самостійно оцінити їхню власність, але із завуальованою погрозою, що їхні будинки можуть бути викуплені державою, якщо заявлена вартість буде дуже низькою. Громадянам було надано методичні рекомендації в залежності від характеристики їхніх будинків та їхнього розташування. Громадяни зрозуміли та посприяли цьому процесу: податкові надходження від власності у місті Ла-Пас піднялися вище звичайного рівня саме тоді, коли корупційні механізми були, по суті, ліквідовані.

Інший приклад — це використання національним урядом Болівії приватних агенцій для оцінки учасників торгів з отримання державних контрактів. Фактично, цей процес також було втрачено через звинувачення в корупції. Однак доказом може бути те, що міжнародні фірми з репутацією мають більші стимули контролювати потенційно корумповані відносини між замовником і виконавцем, ніж це роблять слабorozвинені урядові органи.

ТАКТИКА РОБОТИ З БЮРОКРАТІЄЮ

Для того, щоб системні зміни відбувалися, муніципальна бюрократія повинна бути мобілізованою та контрольованою.

Почніть з чогось позитивного

Досвід свідчить, що для місцевих керівників дуже нерозсудливо починати з атаки на своїх підлеглих чиновників та організації, навіть якщо відомо, що вони пов'язані з корупційною діяльністю. За словами судді Ефрана Плани, який успішно подолав систематичну корупцію у Філіппінському Бюро внутрішніх державних доходів: «Ви не можете бути в організації як «білий лицар», кажучи, що всі навколо чорні і Ви збираєтесь скрутити їм шиї». Він ужив позитив-

них заходів для допомоги своїм службовцям у розробці нових засобів продуктивності.

Доти, доки вони не почнуть вкладати душу у свою роботу або припинять привласнювати гроші уряду, ви не доможетеся ефективності. Отже, нам необхідна система винагороди за ефективну роботу ... Таким чином, я офіційно впровадив нову систему оцінки продуктивності. Я найняв людей, залучених у формування цієї системи, тих, які здійснювали оцінювання фактичного оподатковування та стягнення податків, а також декількох інспекторів-спостерігачів.

До того приватна оцінка здійснювалася наглядачами, зокрема тими людьми, які фактично вибрали просування по службі. Тепер, замість цього, я запровадив систему, засновану на кількості оцінок, зроблених спостерігачем, скільки його оціночних результатів було підтримано, фактично зібрані суми – все залежить від обсягу та виду юрисдикції спостерігача.²⁸

Акцент на інформації та спонукальних стимулах

Вирішальними компонентами для пожвавлення бюрократії виступають нові впливання інформації про продуктивність та нові стимули, пов'язані з цією інформацією.

Занадто багато керівників зосереджуються на адміністративній реформі на основі (а) реорганізації або (б) додавання компетенції. Наша непохитна точка зору полягає в тому, що, коли існує системна корупція, жоден крок не матиме великого значення, якщо те, що могло б називатися інформаційним середовищем, не буде радикально видозмінено, а стимули (позитивні й негативні) будуть перетворені. На наш погляд, як згадувалося раніше, найкращий спосіб досягти цих цілей — це експериментальний підхід, який залучає потерпілих службовців і який використовує зворотний зв'язок (інформацію) від клієнтів та громадян міста.

Формування кращого управління шляхом посилення бюрократії за західним зразком не мало успіху в багатьох країнах, що розвиваються. Ситуація в цих країнах не є сприятливою для успішних інститутів управління. Наприклад:

²⁸ Уривок з інтерв'ю Клітгарда з Ефраном Платою у 1982 році.

1. Інформація та оцінка дуже мізерні та дорогі, – це перешкоджає здійсненню зовнішнього й внутрішнього контролю.

2. Навички обробки інформації слабкі як на індивідуальному, так і на інституційному рівні через, наприклад, низький рівень освіти, невелику кількість комп'ютерів, а також невелику кількість фахівців, таких як бухгалтери, аудитори, статистики та інші.

3. Спонукальні стимули слабкі в тому розумінні, що добра продуктивність практично не винагороджується, а низька продуктивність практично не карається. Блок 16 дає декілька практичних порад щодо реформування систем винагород.

4. Домінує політична монополія, іноді пов'язана з насильством та залякуванням.

5. Інститути протидії слабкі, частково через проблеми у сфері інформації та мотивації, але також і завдяки ворожим діям з боку держави.

6. Отже, неспроможність урядових інститутів пояснюється низкою економічних підстав. Немає потреби посилалися на культурні або політичні чинники, і немає потреби негайно звертатися до цих чинників для прийняття рішення.

**Блок 16. Деякі радикальні поради
для реформування системи мотивації**

Перше питання: де нам знайти гроші для збільшення зарплати? Мер Маклін-Абароа вжив радикальних заходів зі звільнення персоналу; багато інших мерів не матимуть такої кризи для виправдання цього кроку. Експерименти, які починаються з підвищення доходів та економії витрат у деяких частинах муніципалітету, можуть самоокупитися, навіть формування доходів може використовуватися для фінансування другого етапу експериментів зі стимулюванням в інших частинах міської влади. Збори, отриманні від споживачів, можуть бути розділені із службовцями. Гроші іноземної допомоги можуть іноді використовуватися для «преміювання» ключового персоналу.

Реформування стимулів потребує участі самих службовців у визначенні цілей кожної з установ, визначенні критеріїв оцінки роботи та структури таких стимулів.

Можуть бути використані кількісні і якісні показники результатів. Тобто можна оцінювати показники, оскільки оцінки знаходитимуться

ся на кривій діаграми (іншими словами, не кожного буде оцінено на «відмінно»).

Стимулювання команди є більш бажаним та здійсненим, ніж стимулювання окремих людей.

Розробляючи критерії оцінки роботи, дуже корисно визначити «ключові завдання», іншими словами, ретельніше проаналізувати «виробничу функцію» організації.

Також додайте інформацію від клієнтів.

Надайте повноваження клієнтам. Шукайте схожість з ринковою владою або спільним управлінням. Впроваджуючи ці реформи, постійно пам'ятайте про «інформування та мотивацію».

Експериментуйте із податками споживачів та їхніми аналогами, такими як внески в натуральній формі, оскільки частина доходів від них може бути використана для підвищення зарплат службовців.

Пам'ятайте про принцип вибірки: стимули можуть ґрунтуватися на вибірці результатів роботи. Зокрема під час експерименту, коли немає потреби загальних вимірів кожного результату та кожної дії.

Уникайте генеральних планів постійного стимулювання для всіх установ. Вчіться на практиці. Пересвідчіться в тому, що сторони, уражені корупцією, беруть участь в оцінці експериментів зі створення мотивації.

Починайте з найлегших випадків. Зокрема, випробуйте реформи в тих сферах, де відносно легко оцінювати результати роботи і де збільшення доходів та економія витрат може зробити експеримент самокупним.

Мотивація включає в себе не тільки гроші, а й інші речі: просування по службі, навчання, поїздки, спеціальні завдання, винагороди, визнання та просто похвали. Навіть інформація про те, як людина якісно й добре працює, може бути стимулом.

Сприяйте політичній підтримці, зокрема від профспілок та іноземних донорів. Ідея проведення експерименту зменшить їхню стурбованість і залучить їх до процесу розробки й оцінки.

Вимагайте технічної допомоги (ТД) від іноземців. Наприклад, використовуйте фонди ТД для фінансування експериментів, в яких

місцеві експерти та навіть урядові службовці виконують необхідні «дослідження», що спираються на спільне діагностування проблем і можливих рішень.

Підійдіть творчо до приватизації. Це може означати експериментування з поєднанням державного й приватного секторів, які працюють разом у сфері надання послуг.

Відповідно, принципи реформування корумпованої бюрократії включатимуть:

1. Поліпшення інформації й оцінки. Передача їх у руки клієнтів, законодавців і тих, хто має офіційні контрольні повноваження (аудитори, судді й так далі).

2. Удосконалення спонукальних стимулів. Пов'язання мотивації з інформацією про досягнення погоджених цілей.

3. Сприяння конкуренції і протиборчим силам (включаючи суспільство, ЗМІ, законодавство й суди, а також політичні партії) і процедур, які дозволяють цим різним інтересам та думкам змінити політику, стратегію і управління.

Цей підхід контрастує з підходами, що ґрунтуються на *більшому*: більшому навчанні, більших ресурсах, більших впровадженнях, більшій координації, більш централізованому плануванні та більшій технічній допомозі. Аргументом є те, що *без системних реформ* це «більше» не вирішить проблему неефективної, корумпованої державної адміністрації в тих ситуаціях, які виявлені в багатьох країнах, що розвиваються. У цьому розумінні боротьба з корупцією може стати авангардом перебудови у міському управлінні.

Розділ 6. ВИСНОВКИ ТА ДОДАТКИ

У цьому заключному розділі ми підсумуємо основні теми та надамо стислий огляд тих кроків, які можуть обміркувати муніципальні керівники для зниження рівня корупції. Потім ми повернемося до прикладу міста Ла-Пас, але вже у 1996 році. Корупція, яку було жорстко придушено у середині 1980-х років, знову повернулась. Що цей випадок може сказати про стабільність антикорупційних ініціатив?

ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

Корупція — це використання своєї посади для власної користі. Список корупційних дій включає хабарництво, вимагання, фальшування, непотизм, шахрайство, сплату грошей за прискорення справи, привласнення грошей тощо. Хоча ми зазвичай розглядаємо корупцію як гріх влади, але вона також існує і в приватному секторі. Фактично, приватний сектор втягнуто у більшість урядових корупційних дій. Ми всі разом в це втягнуті, тому разом мусимо знайти вихід.

Не всі види корупції однаково шкідливі. Є корупція, яка підтримує правила гри (наприклад систему правосуддя, права власності, банківську сферу або кредитування), гальмує економічний та політичний розвиток. Є корупція, яка дозволяє виробникам забруднювати ріки, а лікарням вимагати гроші у пацієнтів, і вона є екологічно та соціально руйнівною. У порівнянні з цим, сплата грошей за прискорення надання послуг або невелика корупція у фінансуванні кампаній є менш шкідливою.

Звичайно ж, що обсяги корупції також мають значення. Більшість систем можуть чинити опір корупції; також можливо, що деякі

дійсно жажливі системи можуть бути виправлені. Але коли корупція стає нормою, її наслідки деформують ці системи.

Таким чином, навіть якщо будь-який муніципалітет та будь-яка країна стикається з корупцією, різноманітність та обсяг корупційних дій відрізняються. Систематична корупція є вбивцею, яка впливає на правила гри. Це одна з основних причин того, чому найбільш нерозвинені частини нашої планети залишаються такими й досі.

Що ж робити із систематичною корупцією? Як багатопартійна демократія, так і реформи вільного ринку можуть суттєво допомогти. Збільшення конкуренції та підзвітності також зменшують корупцію. Але тільки демократії та вільних ринків не достатньо. Корупція діє за формулою: $K = M + D - P$, тобто корупція дорівнює монополія, плюс свобода дій мінус підзвітність. Немає значення, чи то державний, приватний або некомерційний сектор, чи знаходимось ми у Ла-Пасі, Лілонгве або Лос-Анджелесі, але якщо хтось має монопольну владу над товарами або послугами, має свободу у вирішенні питань щодо того, хто отримає ці товари або послуги та за яку ціну, і якщо не існує підзвітності, то ми знайдемо корупцію.

Корупція — це злочин з розрахунку, а не емоційний злочин. Дійсно ті люди, які стійкі перед спокусою, просто святі, а чесні службовці проявляють стійкість перед багатьма спокусами. Але коли розмір хабара є великим, а шанс бути схопленим, або штраф у разі, якщо вже схопили, є малим, то багато службовців піддаються корупційній спокусі.

Рішення проблеми починається з самих систем. Необхідно впливати або усувати монополії. Свободу дій необхідно визначити та посилити підзвітність. Необхідно підвищити можливість бути схопленим та посилити покарання за корупційні дії (для тих, хто дає, і для тих, хто бере хабарі). Стимули необхідно поєднати з продуктивністю праці.

Кожен із цих чинників є звичайно величезним полем для дій, але зверніть увагу, що майже ніхто не береться за те, про що ми думаємо в першу чергу стосовно корупції, тобто за нові закони, посилення контролю, зміни в менталітеті, етичну революцію. Закони та контроль часто виявляються неефективними, коли системи не застосовують їх на практиці. Так, трапляються моральні пробудження, але вони дуже рідко є результатом ініціативи наших державних керівників.

Якщо ми не можемо виростити непідкупних чиновників та громадян, тоді ми неспроможні й стимулювати конкуренцію, змінити стимули, збільшити підзвітність: іншими словами тоді ми створюємо систему, яка вигодовує корупцію.

Ми не кажемо, що це легко. Але ці три чинники заслуговують на те, щоб на них звернули увагу. По-перше, успішні приклади подолання корупції справді існують на рівні фірм, міст, проектів, міністерств і навіть цілих країн. По-друге, багато цих успішних історій мають однакове підґрунтя, яке ми стисло розглянемо згодом. По-третє, боротьба з корупцією може бути тією силою, яка призведе до ширших та глибших реформ у муніципальній владі. Наприкінці цього розділу ми стверджуємо той факт, що якщо боротьба проти корупції не призводить до ширшого та глибшого реформування, корупція виникне знов.

Один із успішних прикладів мав місце у місті Ла-Пас, у Болівії, починаючи з 1985 року.

ПЕРША БИТВА МІСТА ЛА-ПАС

Більшість спостерігачів визнавали те, що ситуація в Ла-Пасі у 1985 році була жахливою. У місті відбулися перші демократичні вибори за останні 40 років, у результаті яких мером було обрано Рональда Маклін-Абароа. Гіперінфляцію в Болівії було припинено завдяки потужній програмі суворої економії. Але ці корисні зміни співпали з кризою в місті. Коли Маклін-Абароа сів у крісло мера, міська платіжна відомість складала 120% від загальних доходів міста. Мізерні зарплати з'їдалися інфляцією: інженер-містобудівник міг заробити тільки 30 доларів на місяць, зарплата мера складала мізерну суму в 100 доларів на місяць. Попередні мери наймали все більше й більше працівників з політичних причин. У 1985 році місто наймало близько 5 700 людей, 4 000 з них були робочими.

Муніципальна влада була розсадником корупції. У громадських роботах, які здебільшого виконувалися містом, процвітали всі можливі порушення від крадіжок запасних частин та палива до шахрайського порушення стандартів якості, в результаті наявними були всі ознаки неефективності. Стягнення податків зазвичай вирішувалось хабарами (занижена оцінка Вашого будинку в обмін на хабар) та

грошима за прискорення справи (місто само збирало податки, але їхня сплата означала стояння у великих чергах). Заявки на отримання ліцензій та дозволів зазвичай дуже довго розглядалися, поки люди не сплачували додаткові гроші, а потім саме отримання дозволу або ліцензії також потребувало ще одного хабара. У процесі закупівель було багато незрозумілих аспектів та мало прозорості, що також призводило до хабарів і вимагання грошей за отримання контракту, а потім, після виконання робіт, для того, щоб отримати гроші за роботу, знов було необхідно дати хабара. Системи отримання посади працювали на основі дружби та політичних впливів; питання професіоналізму майже не бралось до уваги. Перевірки та розслідування були слабкими і також корумпованими. Врешті, декілька вищих посадовців та декілька членів міської ради використовували свої посади для просування прохачів і постачальників в обмін на грошові та інші незаконні компенсації.

Не кажучи вже про те, що за таких обставин місто не могло впоратися з жодним із своїх завдань. Стикаючись із систематичною корупцією, багато людей просто відмовилися від боротьби. Або вони вимагали інституційного зміцнення того, що ми називаємо «стратегією пропозиції» — іншими словами, пропозиції *більшого*: більше навчання, більше іноземних експертів, більше комп'ютерів, більше правил, а також зміни етичного кодексу та перегляду ставлення до цієї проблеми.

Стратегія Рональда Маклін-Абароа була іншою, хоча вона теж містила елементи стратегії пропозиції. Він розумів, що в основі інституціональної гнилизни лежать зруйновані системи надання інформації та спонукальних стимулів. Він всерйоз почав розглядати формулу $K = M + D - P$.

Діагностика

Його першим кроком було впровадження деяких діагностичних дій. Де знаходиться корупція, наскільки вона серйозна, які її причини та можливе лікування? Семінари з вищими службовцями, раніше ми називали це «спільною діагностикою», не тільки зібрали корисну інформацію (Блок 12), але також мотивували цих службовців обміркувати їхні власні стратегії реформування. Також допомогли

спеціальні дослідження, починаючи від неформальних бесід (бесіди із секретарками, які зазвичай є цінним джерелом інформації про порушення в установі) до аналізу системи закупівель.

Стратегія

Після оцінки своїх масштабних проблем мер Маклін-Абароа застосував ранню версію механізму аналізу стратегії (Блок 4) до кожного виду основної діяльності міста (наприклад, ремонтні роботи, збір податків, дозволи та ліцензії, закупівлі, аудиторські перевірки та оцінка). Міська влада започаткувала багато значних кроків з метою поліпшення ситуації.

Ремонтні роботи. Мер використав фінансову кризу в місті як виправдання звільнення багатьох працівників, зокрема будівельників. Він скористався цією можливістю для зміни завдань міста: по-перше, виконання термінових робіт, а тільки потім — основні проекти. В останньому випадку, це означало, що роботи контролюватимуться, але нові роботи не розпочинатимуться. Мер Маклін-Абароа отримав міжнародну допомогу для адміністративних робіт та реформування міської адміністрації. Він використав невелику суму цих грошей на «підвищення» заробітної плати основним службовцям. Тепер була можливість платити достатньо високу зарплату для залучення дійсно талановитих людей на ключові посади з планування та контролю громадських робіт.

Які саме роботи? Мер Маклін-Абароа використовував безліч методів для загальної оцінки вартості різних видів робіт у місті та передмісті. Ці методи включали дослідження місцевих груп та аналіз вигідності витрат за допомогою кваліфікованих зовнішніх консультантів.

Збір податків. Збір податків було доручено банкам, а не міським службовцям, що зменшило обсяг хабарів та вимагання грошей серед міських чиновників. Складна система оцінки власності для податкових цілей була замінена «самооцінкою», тобто громадяни декларували вартість свого майна самостійно, побоюючись, що місто може придбати їхню власність за зниженою вартістю, яку вони задекларували. В результаті прибутки міста різко збільшились.

Дозволи та ліцензії. Мер скасував регулювання деяких видів діяльності, наприклад, регулювання видачі дозволів, щоб припинити вимагання хабарів. Він також скасував службу з регулювання цін.

Він створив єдиний реєстр для всіх заявок на отримання дозволів та ліцензій. Прохачі приходили до кабінету, де були тільки реєстратори, а не ті службовці, які приймали рішення щодо видачі дозволів і ліцензій. Кожну заявку вносили в єдину систему, де її обробку можна було проконтролювати. Обсяг хабарництва було зменшено, а інформацію, зібрану завдяки цій системі, можна було використати для оцінки роботи різних служб та окремих службовців. Цю систему так і не було цілком впроваджено, але різниця була помітна.

Він доклав величезних зусиль для спрощення та прискорення видачі дозволів і ліцензій. Потім він опублікував свою книгу «Manual for Rasocos» (*Посібник для мешканців міста Ла-Пас*), в якій детально описував кожний процес для того, щоб громадяни знали, що очікувати, і могли опиратися вимаганням від них грошей.

Для дозволів на будівництво він створив план із залученням архітекторів приватного сектора під егідою Колегії архітекторів. Вони брали на себе відповідальність за оцінку й гарантування якості та законності планів будівництва. Залучення більш ніж 100 архітекторів приватного сектора прискорило видачу дозволів і оцінювання якості будівництва.

Закупівлі. Системи, що потребували проходження багатьох етапів, і які було важко контролювати, спростилися до декількох етапів з більш ретельним контролюванням кожного етапу.

Персонал. Були докладені зусилля з підвищення професіоналізму міських працівників через наймання та просування по службі, завдячуючи власним здібностям. Для молоді було розроблено спеціальний план під назвою «Bolivia Juven» (*«Молодь Болівії»*). Завдяки скороченню штату, підвищенню доходів та іноземній допомозі були підвищені зарплати до такого рівня, який впродовж двох років міг конкурувати з приватним сектором. Був значно збільшений обсяг навчання, а також впроваджено спеціальну програму, що фінансувалася Світовим Банком, і мала за мету підвищити кваліфікацію міських працівників. Було засновано новий інститут Муніципального навчання.

Аудиторські перевірки. Проект було розпочато разом із провідною консалтинговою фірмою для спільної розробки та впровадження комплексної фінансової системи управління, що включає заявки на

придбання матеріалів і роботи стосовно їхньої закупівлі, зберігання і контролю. На жаль, цю систему не було повністю впроваджено до кінця перебування Маклін-Абароа на посаді мера.

Впровадження

Мер Маклін-Абароа дотримувався розсудливої стратегії впровадження. Він співпрацював з відповідними національними й міжнародними організаціями. Йому вдалося «підсмажити декілька великих риб» на початковому етапі, й використати цей приклад для того, щоб дати всім зрозуміти, що старі корумповані системи змінилися. Він не нападав на бюрократію, а спочатку допомагав їй, потім почав боротися з корупцією за допомогою превентивної стратегії та водночас реформував систему надання інформації, стимулів та конкуренції. Він пробудив пам'ять міста. Наприклад, він реанімував основне дослідження довгострокових потреб міста щодо його інфраструктури. Цей план, повністю фінансований французьким урядом, тривав 8 років. Він включав широкомасштабні дослідження, які допомагали організаціям обмірковувати необхідні роботи та послуги.

Результати були відмінними. Протягом 3 років інвестиції в інфраструктуру міста збільшилися у 10 разів. Прибутки стрімко зросли. За 2 роки зарплати в міській владі могли конкурувати з приватним сектором. Згідно з усіма показниками, корупція зменшилася. А мера Маклін-Абароа обрали на другий термін.

СТИСЛИЙ ОГЛЯД КРОКІВ З ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ

Блок 17 підсумовує ті кроки, яких необхідно дотримуватися у своїх зусиллях із подолання корупції. Але універсального рецепту немає, тільки низка порад, розроблених для стимулювання нового мислення міських керівників.

Блок 17. Рекомендовані етапи у процесі подолання корупції

1. Діагностика типів корупції та її обсягу.

- а) Спільна діагностика: семінари для людей, замішаних у корупції.

- б) Систематичні анонімні опитування працівників та клієнтів.
- в) Спеціальні дослідження, включаючи «оцінки вразливості».

2. Розробка стратегії, яка зосереджується на системах. Використуйте механізм аналізу стратегії (Блок 4) для знаходження можливих варіантів, їхнього впливу та їхніх прямих і непрямих витрат. Загальні напрями включають:

- а) Вибір агентів-помічників.
- б) Встановлення системи винагород та покарань.
- в) Отримання інформації про результати.
- г) Реструктуризація відносин «замовник-виконавець»: зменшення монополії, визначення й обмеження свободи дій та збільшення підзвітності.
- г) Підвищення «моральних витрат» корупції.

3. Розробка стратегії впровадження.

- а) Організація зусиль уряду: координація та фокусна точка.
- б) «Збирайте плоди, що низько висять»: спочатку виберіть легку для вирішення проблему.
- в) Орієнтуйтеся на допомогу прихильників (національні, міжнародні організації, приватний сектор, неурядові організації).
- г) Подолайте культуру безкарності, «підсмажте велику рибу».
- г) Оприлюдніть та просувайте програму антикорупційних зусиль.
- д) Зробіть щось гарне для урядових службовців перш ніж атакувати їх.
- е) Посилюйте інституційну потужність не тільки через «стратегію пропозиції» (більше навчання, більше експертів, комп'ютерів), але через зміну систем інформування й стимулювання.
- е) Обміркуйте, як антикорупційна кампанія може сприяти ширшим та глибшим змінам у міській владі (наприклад, клієнтські консультації, оплата за результатами, приватизація з її подальшим суворим регулюванням).

ПОСТІЙНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ

Після закінчення чорнового варіанту своєї книги в серпні 1995 року, Рональд Маклін-Абароа вирішив знову балотуватися на посаду мера міста Ла-Пас — в цьому разі, як часто й буває, це не було випадковістю. Під час виборів у листопаді жоден кандидат не набрав більшості голосів. Маклін-Абароа переміг чинного мера шляхом голосування серед одинадцяти обраних членів міської ради. Обійнявши цю посаду в 1996 році, він запросив Роберта Клітгарда в Ла-Пас для оцінки фінансової ситуації міста та аналізу загальної муніципальної стратегії. (Ліндсі Перріс тоді приїхати не зміг.) Минуло чотири з половиною роки, як Маклін-Абароа залишив кабінет мера, з того часу змінилося ще два мери. За цей проміжок часу корупція з'явилася знову.

Один із керівників команди мера сказав: «Я знаю, що всі ви зіткнулися з великими проблемами у 1985 році, коли справи були набагато гірші, але я вважаю, що нам треба починати все спочатку. Ситуація все ж погана».

«Ось один приклад. Мені здається, що 95 відсотків транспортних засобів мерії їздять зі зламаними одометрами, спідометрами та стартерами. Чому? Вони постійно вимагають бензин, хоча він надається у величезній кількості. Ми витрачаємо купу грошей на нього. Мені, на моїй посаді, наприклад, призначено 600 літрів бензину на місяць. Ми скоротили цю кількість на 200 літрів, і цього навіть більше, ніж досить. Мені здається, що всі транспортні засоби мерії безперервно їздять цілими днями, навіть не зупиняючись. Але ж усі вимагають компенсації за понаднормовий час, за сніданки, за обіди, тому що вони постійно працюють».

Були навіть гірші приклади інституційного занепаду.

Ремонтні роботи. Будівельна Палата, група приватних фірм звернулися з публічними скаргами на попередню адміністрацію стосовно вимагання грошей. Майже безсоромного вимагання. Як казали деякі люди в муніципалітеті, отримання контрактів коштувало хабара в 10-15 відсотків від суми контракту. По закінченні робіт для отримання платежів треба було сплатити ще 10% хабара «за участь». Загроза неплатежів була реальною, оскільки короткострокові борги міста, включаючи неплатежі, різко збільшилися за останні 2 роки. У 1996 році місто заборгувало 20 мільйонів американських доларів.

Збір податків. Система «самооцінки» майже зникла, коли стало зрозуміло, що місто не має важелів покарання за зниження вартості майна. (Погроза придбати власність за маленьку частину реальної вартості виявилась незаконною і через декілька років вона також майже зникла.) У 1995 році було впроваджено нову систему, яка надавала «автоматичну» оцінку залежно від самостійно задекларованих характеристик майна. У результаті виникло безліч завищених оцінок для майна незаможного та середнього класу, тобто відповідно і більшого оподаткування. Це викликало хвилю протестів та тисячі індивідуальних скарг з вимогами знизити оцінку майна. Громадський гнів не стихав, а один член попередньої адміністрації навіть вважав, що наслідки цього епізоду призвели до поразки чинного мера. У будь-якому разі, таке ухиляння від податків через недооцінку майна призводило до нестачі принаймні 100 відсотків прибутків від податку на власність.

Дозволи та ліцензії. Система єдиного реєстру для заявок на отримання дозволів, ліцензій та інших документів взагалі не працювала. Один із відповідальних службовців описав (у службовій записці в лютому 1996 р.) «майже нескінченний» список причин величезної плінності чиновників, які шукали власної користі та користі для своєї партії у вигляді отримання хабарів. Це стало звичайною процедурою — «весь час, кожного дня» — сума у 40 американських доларів за прискорення справи або для «перегляду документів».

Врешті було впроваджено систему оцінки будівельних планів архітекторами, яка була готова вже чотири роки. Архітектори продовжували брати свою частку винагороди, яка сплачувалась тими, хто хотів отримати дозвіл на будівельні роботи, але офіційно вони тільки перевіряли правильність заявлених квадратних метрів (та оплату відповідних платежів). Коли їх попросили дотримуватися положень первісної угоди, тобто підтверджувати якість та законність будівельних планів, Колегія архітекторів почала скаржитися, що вони не хочуть, щоб корупція перейшла від міської влади до Колегії. (Однак Колегія як і раніше хотіла отримувати свою частку винагороди й далі.)

Закупівлі. Таємні угоди стали звичайним явищем. Нижчі цінові пропозиції від зовнішніх компаній відхилялися корумпованими муніципальними працівниками через нечіткі стандарти якості. Як уже згадувалося раніше, використовувались підставні особи та хабарі як на рівні отримання контракту, так і на рівні оплати робіт.

Персонал. Зарплати залишилися відносно високими, але якість роботи не заохочувалась преміями та просуванням по службі. Замість цього були поширені політичні призначення, в результаті яких попередньою адміністрацією було замінено близько 40 % управлінського й технічного персоналу, і близько 70 % було замінено адміністрацією, яка працювала ще раніше. Секретарям казали, що вони не отримуватимуть підвищення зарплати, якщо вони не вступлять в політичну партію мера. Хіба ж це не було джерелом образи для громадськості? Простою причиною цьому є те, що будь-яку ідею кар'єрного росту було знищено. Як сказала одна з секретарок про це: «Впродовж чотирьох років ми жили з керованими думками та зачиненими ротами. Якщо хто-небудь скаржився [на незаконні дії], його негайно звільняли. Але всі завжди потихесеньку розмовляли між собою про те, що діється».

Більше того, внутрішні системи для розгляду й перевірки скарг стали жертвами впливу та некомпетентності. Звіти й нароби групи експертів, які працювали над комплексною системою фінансового менеджменту, стали непотрібними. Яку, до речі, після чотирьох років так і не було впроваджено. Хоча структура цієї нової системи і не була цілком допрацьована, іншою причиною затримки її впровадження був (за словами менеджерів програми) «опір з боку міських службовців, які не хотіли бути частиною цієї системи фінансового менеджменту через свої власні інтереси».

Також існувала централізована корупція. «Попередній мер створив службу СПКК, тобто «Службу з планування, координації та контролю». Про це розповів новий директор цієї служби: «СПКК централізувала все, будь-яке рішення. Зрештою всі дозволи, ліцензії та контракти мали ухвалюватися саме там. Ця служба стала джерелом безлічі зловживань. Ми прозвали її Службою з планування та збору хабарів».

Так, дійсно, ситуація змінилася на краще у 1985 році, але деякі із започаткованих реформ були припинені. Скасування контролю деяких галузей міської економіки поступово зменшило корупцію, яка раніше там існувала. Зменшення ролі міської влади в інших сферах також допомогло. Наприклад, міська влада не стала знову основним будівельним монополістом, хоча іноземний проект допомоги значно збільшив її запаси устаткування. Але, на жаль, процес

надання дозволів та контроль будівельних проектів погіршився, і корупція знову повернулася.

Результати опитування мешканців міста Ла-Пас у лютому 1996 року показали, що 50 відсотків населення згодні з тим, що «рівень корупції у порівнянні з минулим погіршав». Інші 43 відсотки сказали, що рівень корупції не змінився. Жоден респондент не сказав, що ситуація покращилася; останні 7 відсотків відповіли: «Не знаю». (Опитування стосувалося всіх рівнів влади, а не тільки міста) Близько 74 % респондентів сказали, що болівійські політики менш чесні ніж політики в інших частинах Латинської Америки. На питання, що є основним мотивом політиків: державна служба, «економічні амбіції» або «жага влади», — 84 % чоловіків і 52 % жінок відповіли «економічні амбіції». Тільки 9 відсотків об'єднаної вибірки відповіли «державна служба».²⁹

Не дивно, що неправильне управління та корупція у Ла-Пасі супроводжувалося тривожними тенденціями у міських фінансах. Останній повний рік роботи мера Маклін-Абароа був 1990 рік (за болівійським законодавством він був змушений подати у відставку в першій половині 1991 року для того, щоб стати кандидатом на перевиборах наприкінці року). З 1990 по 1995 рік, дефіцит видатків над поточним доходом (за винятком руху капіталів та іноземної допомоги) виріс з приблизно \$1,2 мільйонів (4 % поточного доходу) до \$40,7 мільйонів (87 % поточного доходу). За той же період в умовах поточних цін загальний обсяг інвестицій виріс із \$10,4 мільйонів до \$14,6 мільйонів, тоді як поточні витрати зростали набагато швидше, з \$8,5 мільйонів до \$32,0 мільйонів у 1995 році.

Що ж пішло не так? І що можна зробити для того, щоб вирішити ці проблеми?

ІНФОРМАЦІЯ ТА МОТИВАЦІЯ

Випадок міста Ла-Пас демонструє два уроки. Перший урок — систематичну корупцію можна змінити. Другий урок — з часом та з

²⁹ «Los pascos ya no creen en nadie», спеціальний звіт *Ultima Hora* (Останні новини), 18 лютого 1996 року, с. 18-19. Опитування проводилося на основі стратифікованої випадкової вибірки дорослих громадян віком від 18 до 65 років з чотирьох районів міста, які належать «до середнього класу». Обсяг вибірки не вказано.

новим керівництвом деякі антикорупційні заходи можуть бути спотворені та згодом перетворитися в інші форми корупції. Це викликає багато питань. Чому спостерігається цей крок назад? Які наслідки розробки антикорупційних стратегій?

По-перше, хочемо підкреслити, що ситуація Ла-Пасом не єдина. Інші міста, інші країни також мали труднощі з постійною підтримкою антикорупційних ініціатив. Випадок Гонконгу є дуже повчальним. Передчуття та сподівання 1997 року мали великий вплив. Цитуючи один звіт, «Невпевненість у майбутньому Гонконгу після повернення його Китаю наступного червня тільки підігріває бажання швидко розбагатіти».³⁰ Незалежна Комісія проти Корупції (ICAC) Гонконгу заявила, що випадки корупції у державному та приватному секторі за період з 1992 по 1994 рік зросли на 58 відсотків. (У 1995 році ці випадки зменшилися на 10 відсотків). Представники «Kroll Associates» (Азія), провідної міжнародної консалтингової компанії, кажуть, що кількість злочинів «білих комірців» зросла вдвічі за період із січня 1995 року по червень 1996 року. Генеральний директор «Kroll Associates», Стівен Вікерс, скаржиться на те, що ані поліція, ані ICAC за останні 2 роки не довели до суду жодного гучного розслідування.

Проблема полягає в тому, що Китай вважається однією з найбільш корумпованих країн в Азії. Таку сумнівну репутацію він отримав завдяки класифікації, опублікованій організацією «Transparency International» у травні 1996 року, яка спиралася на результати багатьох комерційних рейтингових служб. Гонконг зараз знаходиться майже в кінці цієї градації. Люди дуже стурбовані тим, що провідні китайські компанії, які працюють у Гонконгу, набувають корумпованих звичок, а тому наступного року правила гри можуть змінитися в багатьох аспектах.

Підтримка впровадження стратегій, а не тільки антикорупційних зусиль у багатьох сферах міської влади є важкою справою. Згідно з одним із останніх песимістичних досліджень, зовсім небагато міст у країнах, що розвиваються, здатні підтримувати короткостроковий успіх у будь-якій сфері. Такі успішні приклади як «бразильське місто Курітіба, індійське місто Бангалор та декілька інших прикладів можуть свідчити про те, що реальною проблемою неможливих міст

³⁰ Видання *The Asian Wall Street Journal*, 11 червня 1996 року, посилання на видання *Business Day*, 12 червня 1996 року, с. 12.

є не стрімке збільшення населення або ресурсна база, а відсутність компетентного управління, чинних законів та стратегій в адміністрації». ³¹ Окрім відсутності відповідного управління, Лінден також вказує на такі проблеми, які в цілому дуже впливають на міста в країнах, що розвиваються, а саме — міграція, бідність, екологічні проблеми, дуже несталі іноземні інвестиції, відстала харчова промисловість, злочинність, що зростала та громадські суперечки.

Чи стосується це й корупції? Чи її просто занадто складно перемогти за допомогою постійно використовуваних методів?

Першою проблемою є те, що міська влада залишатиметься відносно прибутковою й відносно вразливою цілями для безпринципних людей. Порівняно з національними урядами, місцеві адміністративні системи є слабкішими. Оплата праці професіоналів є нижчою, що призводить до зниження професіоналізму персоналу. Завдяки ефектам масштабу зростає можливість кооптації місцевих еліт або місцевих популістів. Так чи інакше, але різні міста в багатьох країнах є найбільш зручною формою державної влади та благополуччя. У руках безпринципних опортуністів або ідеалістів, неспроможних керувати містом, міська влада може стати осередком дрібної тиранії або систематичної корупції, або того й іншого. Це дуже ендемічні загрози.

Економічний підхід до корупції потребує нашого зосередження на тих видах діяльності, які могли бути монополізовані безпринципними працівниками, де існувала свобода дій з метою власної користі та майже була відсутня підзвітність. Усунення влади від (монопольних) видів бізнесу, в яких можуть працювати (конкурентоспроможні) фірми, є дуже корисною ідеєю. Враховуючи ймовірність корупції у будь-якій регульованій сфері, можна ослабити регулювання цієї сфери таким чином, щоб налагодити нормальне функціонування державних установ. З іншого боку, приватизація та ослаблення регулювання може призвести до ризику виникнення корупції, неефективності та несправедливості. Сам процес приватизації може бути корумпованим, як, на жаль, демонструє нещодавній досвід у багатьох країнах. Ослаблення регулювання є корисним, якщо це не стосується регулювання сфери соціальної допомоги, але ж у середовищах, що характеризуються неактивними ринками, картелями, недостатніс-

³¹ Юджін Лінден, «Швидкозростаючі міста країн, що розвиваються», видання *Foreign Affairs*, Том 75, № 1 (січень-лютий 1996 року): 63

тю інформації та суспільною невизначеністю, нерегульований ринок сам може зазнати значної неефективності й несправедливості.

Як ми вже побачили, що натхненні міські керівники можуть створити ефективні стратегії проти систематичної корупції, які спрацьовують у стислі терміни. Наприклад, вони можуть змінити інформаційні та стимулювальні методи таким чином, щоб зменшилася монопольна практика. Але в подальшому, коли керівництво змінюється, завжди існує ймовірність того, що антикорупційні зусилля будуть припинені. Єдиний реєстр усього документообігу міста Ла-Пас було скасовано, а плани щодо комплексної системи фінансового управління так і не були реалізовані. Платники податків застосовували «самооцінку» свого майна, а органи влади були неспроможні виконувати перевірку та облік цього через відсутність систематичного ведення документації. (Така дезорганізація була тільки на руку податківцям, тому що вони могли вимагати хабарі від людей в обмін на зниження оподаткування.) Мери міста ігнорували наймання та просування талановитих працівників з метою повного контролю всіх відповідальних посад.

Антикорупційні заходи можуть бути не просто скасовані, вони також можуть перетворитися на корумповані. У Ла-Пасі підвищення зарплати службовцям, які обіймали основні технічні посади, було важливим кроком у зміні ситуації на краще. Але в 1991 році це стало джерелом політичних суперечок і питанням політичних кампаній (як у більшості випадків, коли люди отримують високі зарплати при владі) і потім, після зміни мера, ці зарплати стали важелем для запрошення друзів та членів політичної партії при владі на ключові посади, незважаючи на їхню некомпетентність. Ідея поєднання процесу приватизації й суворого контролю може стати корумпованою, по-перше, через відмову від процесів торгів та замовлень послуг, а потім і через скасування владних функцій нагляду та контролю якості. Централізована система управління всіма закупівлями може стати однією корумпованою монополією.

Сили демократичних виборів та економічної конкуренції можуть дещо обмежити корупцію. Місцеві деспотичні режими стримуються демократичним процесом, навіть якщо в центрі знаходяться популістські та редистрибуційні питання. Конкурентоспроможна економіка прагнучим до знищення картелів і таємних змов, принаймні, якщо у стосунках влади і бізнесу існують хоча б мінімальні зусилля із забез-

печення прозорості процесу. І ще, як стародавні, так і сучасні філософи кажуть, що демократія не є гарантією відсутності корупції.³²

Тривалі регресивні рішення полягають у створенні структур на свою користь, які базуються на демократичних принципах та принципах вільного ринку. Громадяни, які є жертвами корупції, мають отримати більший доступ, зворотній зв'язок та контроль над корумпованими системами, існування незаконних дій має стати очевиднішим, а ефективне реформування — перспективнішим. Ділові кола, в широкому сенсі, мають зацікавленість як в ефективних міських послугах, так і в конкурентному наданні товарів і послуг у цілому. Певна річ, може виникнути спокуса для таких суб'єктів економічної діяльності, які захочуть скористатися нагодою надання менш дорогих послуг, ухиляння від сплати податків або отримання монополії за допомогою хабара. Але, якщо колективні дії ділових людей можуть бути заохочені, можливо, за допомогою державного сектора, наприклад, через впровадження законів про рекламу, якісні стандарти або конкурентоспроможну поведінку, тоді в кінцевому результаті їхні колективні інтереси зможуть контролювати корупцію.

Впровадження міською владою системи стимулів також дуже важливе. Можна припустити, що керівники корумпованої міської влади, корумпованих компаній, неурядових організацій та університетів будуть більш зацікавлені в подоланні корупції у сфері доходів та податків, ніж у будь-якій іншій сфері. Таким був випадок міста Ла-Пас. Міські доходи й податки збільшилися тільки там, де їх підняло безпосередньо саме місто (у порівнянні з перерахуванням від федерального уряду частини податків, що були збільшені у Ла-Пасі та країні), наприклад, (з 1993 року) податки на власність та на транспортні засоби. У цьому разі навіть слабка й корумпована адміністрація може призначити висококваліфікованого керівника та надати йому ресурси та підтримку.

Стимули, з якими стикаються бюрократи, також є важливими визначальними чинниками корупції. Мер Маклін-Абароа розпочав деякі експериментальні дії стосовно оплати за результатами праці, але ці зусилля так і не були впроваджені. Місто не впровадило загальніші системи стосовно оплати за продуктивність та просування по службі в муніципальній владі. Наступні міські ад-

³² Бернардіно Браво, «*Democracia: Antídoto frente a la corrupción?*», видання *Estudios Políticos*, № 52 (Primavera 1993): 299-308.

міністрації з легкістю скасували систему заслуг. Тобто для ефективної стратегії пропонується впровадження оплати за результатами праці людей, які мають досвід та зацікавленість у підтримці такої стратегії та запобігання корупції. Оплата за послуги та ідеї впровадження платіжних карток також є цікавими варіантами більшої децентралізації міських послуг. У цілому, чим більше громадськість залучена в процес оцінки роботи міської влади і чим більше до неї дослухаються та перетворюють у фінансові стимули, тим більше влада чинить опір корупції та зловживанням. Участь громадськості потребує реформування як системи надання інформації, так і системи заохочування.

1. Необхідна **інформація** стосується результатів діяльності міста й зусиль працівників з погляду як позитивних наслідків, так і негативних, таких як корупція.

2. **Стимули** — це винагорода й покарання працівників та організацій, які пов'язані з інформацією про результати.

У Ла-Пасі навіть не було надійної інформації про громадські роботи, збір податків, видачу дозволів та ліцензій, ефективність закупівель і зловживання установ, а систему стимулів було замінено на фаворитизм. Лікувальна стратегія має бути спрямована саме на усунення цих недоліків.

Як можна посприяти такому зворотному зв'язку й показникам ефективності?.. Чимало важливих чинників можуть бути поза межами муніципальної влади. Існує схожість з операційними та інформаційними витратами, які можуть бути зменшені за допомогою поліпшених систем освіти, вільної преси, поліпшених юридичних систем, якіснішої інфраструктури комунікацій тощо. Інші не менш важливі аспекти — це очікування більшого зворотного зв'язку від клієнтів та більш досконаліші механізми сприяння.³³

³³ Див. Роберт Клітгард, «Інформування та заохочування в інституційному реформуванні», за редакцією Крістофера Клейга, *Установи й економічний розвиток* (Балтімор: надруковано Університетом Джонса Хопкінса, 1997), і Роберт Клітгард, «Інституційне регулювання і пристосування для інституцій», Документ для обговорення № 303 (Вашингтон, округ Колумбія: Світовий Банк, вересень 1995). Як свідчать останні досягнення США та інших країн ОЕСР, значні загальнонаціональні зусилля з розвитку відповідних заходів та гарантій посприяли оплаті за результатами праці й просуванню по службі. Іноді інструкції й правила державної служби мають бути змінені або обійдені шляхом проведення досліджень, якщо вони обмежують використання оплати за результатами праці.

Таким чином, цілком можливо прийняти економічну перспективу стосовно корупції та пояснити регрес монопольними повноваженнями, слабкими інформаційними системами, а також системами заохочування, які легко деморалізують безпринципних службовців. Як вважають економісти, жадібний бік людської натури знаходить особливо сприятливе середовище, за винятком чесних людей, в умовах бідності, нестабільності та соціальної дезінтеграції.

Звичайно ж, це не характеризується виключно економічним аспектом. Якісне керівництво та компетентні службовці також мають значення. Хоча в поганих умовах можна знищити навіть гарні системи. Чимало громадян у Гонконзі стурбовані тим, що великі повноваження Незалежної Комісії проти корупції можуть бути неправильно використані після того, як Китай контролюватиме Гонконг. Як свідчить досвід багатьох країн, можна подолати навіть найкращі юридичні системи, якщо службовці є некомпетентними та немотивованими.

Керівники змінюються, як на кращих так і на гірших, політичні та інші сили можуть призвести до заміни компетентних службовців на тих, які хоча й бажають працювати, але не здатні керувати інформаційною системою, системою контролю та заохочування. Не існує універсальних ліків від корупції. Але ми можемо зробити наші антикорупційні зусилля ефективнішими:

- ◆ ми можемо зробити постачання товарів та послуг більш конкурентоспроможним,

- ◆ ми можемо спростити інструкції та дозволи, зробити їх менш складними,

- ◆ ми можемо зробити зворотній зв'язок громадян стосовно гарних і поганих дій влади ефективнішим,

- ◆ ми можемо поєднати результати цього зворотного зв'язку з грошовими та негрошовими винагородами міським службовцям, і

- ◆ можемо зробити муніципальні справи та питання прозорішими.

Не треба дивуватися цим можливостям — це справді добрі керівні принципи для ефективного та якіснішого управління містом.

КОРУПЦІЯ В ЗАКУПІВЛЯХ

ПЕРЕДМОВА

Коли місту потрібен товар або послуги, міська влада має дві основні альтернативи: *виробити* або *придбати*, тобто місто може виробити товар та надати послуги самостійно, або придбати їх у приватного сектора. Корупція — це один із аспектів цього вибору. Здебільшого, в цій книзі наголошується на тому, що корупція з'являється тоді, коли місто *надає* послугу. Додаток до цієї книги зосереджується на ситуаціях, коли міська влада вирішила *придбати* щось у приватного сектора, та розглядає різні типи корупції й можливі антикорупційні заходи. Найбільш імовірна муніципальна корупція у сферах, де обертаються великі суми грошей. Оскільки контракти уладаються «там, де гроші» (якщо цитувати відповідь Віллі Саттона на запитання, чому він грабував банки), то сфері закупівель завжди загрожує корупція.

Серед основних типів можна назвати таємну угоду щодо пропозиції ціни (що призводить до підвищення витрат/цін для міста; платежі, які діляться або не діляться між корупційними службовцями); «відкати» від фірм для «вирішення» закупівельної конкуренції; хабарі чиновникам, які регулюють поведінку підрядника-переможця (тобто дозвіл на неправдоподібно низьку ціну з наступними перевитратами коштів і непотрібними змінами в умовах контракту).

Укладання закупівельних контрактів часто потребує великих грошових сум і втягує дуже відомих або впливових людей як ззовні, так і з влади. Отже, цей тип корупції може бути особливо шкідливим для муніципалітету, оскільки він спотворює стимули, підриває

довіру громадськості й несправедливо розподіляє гроші та повноваження.

Формула $K = M + D - P$ пропонує правильну основу для розуміння схильності до корупції на кожному етапі закупівель. В ідеалі «низька» M , «низька» D і висока P допомагають висвітлити кожен етап, із одночасним усвідомленням, що за деяких обставин витрати на досягнення цього ідеалу в умовах постійних затримок, якості, адміністративних витрат та втрачених можливостей можуть бути занадто високими. Наприклад, основні рішення щодо кожної закупівлі виходить із того, чи потрібен цей спеціальний продукт або послуга, чи відповідає він вимогам, чи ефективні прибутки від придбання цього спеціального продукту, що покривають можливе збільшення ціни та чи можна уникнути прихованих корупційних витрат (які можуть бути великими), що пов'язані з придбанням цього «стандартного» продукту.

Останні роботи з економіки та аналізу державної політики пропонують нові особливості аналізу ефективності закупівель і корупції. Наприклад, як можна побачити, деякі важливі види роботи потребують більшої свободи дій службовців з питань закупівель. В інших випадках, які вивчаються теоретиками, деякі таємні угоди навіть корисні, оскільки вони допомагають фірмам зняти сумніви щодо реальної вартості проекту, тобто допомагають уникнути згубних низьких пропозицій ціни. Ще одним якісним уроком є те, що в закупівлях не уникнути взаємних поступок, тому в цій сфері, як і всюди в державному управлінні, боротьба з корупцією — не єдина мета.

УМОВНІ ЧОТИРИ ЕТАПИ ПРОЦЕСУ ЗАКУПІВЕЛЬ

Закупівлі починаються тоді, коли влада формує потребу у товарі або послугах і просить постачальників виконати роботи або надати послуги. Ця заява про необхідність у закупівлях також відома як етап під назвою «запит пропозицій» або «оголошення про торги». На другому етапі зацікавлені постачальники надають свої цінові пропозиції. Владний орган або його представник розглядає пропозиції постачальників, вибирає переможця й укладає контракт на третьому етапі. На четвертому етапі постачальник виконує цей контракт. Блок *A1* зображує ці етапи; всі етапи помічені літерою та номером кожної чарунки курсивом (від *A1* до *E4*).

Розглянемо цю дещо складну таблицю поетапно. Наступні параграфи, які помічені жирним курсивом (наприклад, *[Чарунка А1]*), стосуються до чарунок у Блоку А1. Нашою метою є розуміння типів корупції, які можуть виникнути на кожному етапі, та розгляд заходів протидії і їхньої вартості.

Блок А1: Закупівлі та корупція: структура для владних службовців

Умовний процес закупівель	А. Типи корупції та проблеми	В. Найбільш сприятливі умови для корупції	С. Ознаки потенційної корупції	Д. Звичайні лікувальні засоби для боротьби та запобігання корупції
ЕТАП 1 Влада встановлює та повідомляє про необхідність у товарі або послугі	А1 Надмірна специфікація Специфікації «закритого доступу»	В1 Влада не може чітко визначити потреби — високотехнологічні / провідні проекти — посередні державні службовці Погана система кар'єрного росту, зарплат, компенсацій	С1 Невизначені або відсутні умови Необхідність у певному бренді або обладнанні Термінова необхідність / терміновий контракт Постачальник допомагав у встановленні умов	Д1 Підвищення рівня органів із закупівель (професійні, чесні та сумлінні службовці) Використання зовнішніх консультантів для встановлення вимог на дослідження межі можливостей
ЕТАП 2 Постачальники подають свої пропозиції відповідно до цієї необхідності.	А2 Таємна угода / нечесна пропозиція ціни — покривальна заявка — стримування заявки — ротація заявок — розподіл ринку (напр., за регіон. профілем)	В2 Тільки цінова або якісна конкуренція Негнучкий владний попит Оприлюднення заявок та інформації про постачальників Однорідність фірм, можливість частих комунікацій Урядовий агент із закупівель має необмежену владу	С2 Невелика кількість фірм або незмінна частина ринку протягом тривалого часу Розвиток цінових моделей протягом часу Інформація про те, що заявки вищі, ніж ринкові ціни «Сліди» одного постачальника на всіх заявках	Д2 Сприяння додатковій конкуренції Відбір учасників торгів Зміна винагород та покарань для учасників торгів Використання інформації для підвищення ймовірності виявлення й покарання корупції Реструктуризація відносин «покупець-постачальник» Зміни у ставленні / культурі

ЕТАП 3 Уряд оцінює пропозиції постачальників та обирає переможця	А3 Бюрократ. корупція — хабарі — «відкати» — політичні міркування («годовниця») Невідповідність відносин «принципал-агент» — зосередження на вартості або якості — фаворитизм на користь певної фірми — невідповідність стимулів та ризиків агента	В3 Великі контракти (пов'язані ринки) Надмірно регульовані та передбачувані закупівлі Якість (або ціна) є єдиним чинником надання контракту	С3 Контракт наданий не тому, хто запропонував найнижчу ціну Контракт наданий постачальникові без попереднього досвіду Єдине джерело постачання (без торгів) Повторний тендер Внесення змін в урядовий перелік робіт після оголошення необхідності Завищення ціни у рахунках-фактурах	Д3 Підвищення кваліфікації органу із закупівель Посилення суворості та невідворотності покарань — особливо кримінальних покарань Необхідність у підтвердженні своєї невинуватості
ЕТАП 4 Постачальник виконує контракт	А4 Фактична корупція (надмірні прибутки) — неправдива (підвищена) звітність про вартість — неправильні витрати (перехресне субсидування)	В4 Ситуація з єдиним постачальником Постачальник працює на багатьох ринках, у державному та приватному секторах	С4 Перевитрати коштів Продовження контракту з єдиним постачальником Скасування рішення Погана якість Чисельні заявки на зміни Строки виробництва або надання послуг затягуються	Д4 Ротація агентів Перегляд процедур звичайних закупівель Призначення додаткових агентів та виділення додаткових ресурсів на нагляд Використання ринкових та цінових досліджень

ТИПИ КОРУПЦІЇ, ЯКІ ХАРАКТЕРИЗУЮТЬ КОЖНИЙ ЕТАП

[Чарунка А1] На ранньому етапі постачальник зацікавлений у своєму впливі на заяву про необхідність для того, щоб підкреслити

свої переваги й зменшити недоліки, тобто підвищити свою конкурентоспроможність. Це стає можливим під час звичайного обміну інформацією з міським урядом ще до оприлюднення заяви про необхідність, зокрема в ситуаціях, що потребують дуже технічних умов, які більш зрозумілі для постачальника, ніж для влади. Також міські службовці можуть незаконно ділитися внутрішньою інформацією, яка надає певним учасникам торгів нечесну перевагу. Ще однією можливістю є «надмірна специфікація», коли — імовірно в обмін на хабар — службовець з питань закупівель не допускає учасників до торгів на підставі дуже диференційованих продуктів або безлічі вимог. Специфікація «локауту» — це виключення всіх претендентів, крім одного учасника.

[Чарунка А2] На другому етапі картель постачальників може укласти таємну угоду або збивати ціну на торгах для того, щоб один із них виграв контракт. Канадське Бюро з конкурентної політики відрізняє чотири категорії нечесної цінової пропозиції.

1. Покриваюча заявка: Фірми роблять номінальну пропозицію ціни, зазвичай надто високу, для того, щоб заздалегідь обраний член картелі виграв контракт.

2. Стимування заявки: Фірми утримуються від пропозиції ціни або навіть залишають торги для того, щоб уступити місце заздалегідь обраному постачальнику.

3. Ротація заявок: Фірми по черзі передають виграшні заявки одна одній; за допомогою побічних платежів кожна фірма отримує свою «чесну» долю на торгах.

4. Розподіл ринку: Фірми ділять ринки на регіональні, специфічні й інші ринки та утримуються від конкуренції поза встановленими межами.

Таємна угода — це не обов'язково хабар для урядового службовця. Це також можуть бути антиконкурентні дії або поведінка картелі; це є незаконним, але не вважається корупційним. З іншого боку, об'єднання учасників торгів часто має ресурси для підкупу або погроз службовцям із влади, які можуть їх викрити.

[Чарунка А3] Процес оцінювання, тобто третій етап, може збільшити ризик хабарництва та «відкатів» в обмін на позитивний розгляд заявки постачальника та спроби завоювання політичної популярності політиками в обмін на підтримку заявки їхніх спонсорів. Те, що можна назвати «невдалим вибором» у відносинах принци-

пал-агент,³⁴ може призвести як до неефективності, так і до таємної угоди. Багато таких показників можуть бути схожими, і час від часу дуже важко розрізнити неефективне від продажного. Муніципальні керівники повинні бути готовими до обох типів.

[Чарунка А4] На цьому етапі корупція може використовувати неправдиву (підвищену) звітність про вартість, зміни умов або неправильні додаткові витрати. Для великих компаній з багатьма підрозділами та можливостями перехресного субсидування набагато легше впливати на корупційні дії на цьому етапі. Зверніть увагу, що можливості для корупції на цьому етапі впливають на схильність до корупційної поведінки протягом першого та другого етапів. Наприклад, корумповані постачальники можуть занижити первісну заявку для того, щоб виграти контракт, якщо під час виконання контракту можна підвищити ціни або домовитися про це заздалегідь. Інша форма корупції використовує нижчу якість, ніж було обіцяно, якщо інспектори та наглядачі були підкуплені для того, щоб вони цього не помітили.

УМОВИ, ЩО НАЙБІЛЬШЕ СПРИЯЮТЬ КОРУПЦІЇ

[Чарунка В1] Міські адміністрації іноді мають дуже погані ресурси для визначення своїх потреб. Особливо у галузі передових технологій легше знайти постачальників з кращими знаннями та розумінням державних потреб, ніж державних службовців. При цьому звичайні державні службовці, відповідальні за процес закупівель,

³⁴ Перші невірні вибори можуть відбутися між службовцем з питань закупівель та владою, якщо цей службовець має стимули, надані системою, або особисті стимули у прийнятті рішень, які не покращують добробут громадськості. Зосередження на вартості (вибір дешевої заявки учасника, особливо якщо якісну різницю важко оцінити) або якості (пошук високоякісних продуктів, незважаючи на вартість — іноді це може бути випадок закупівель оборонної системи зброї) може задовольнити певних постачальників. Службовці, які відповідають за закупівлі, можуть відображати різні напрямки; службовці, які укладають контракти, звертають увагу на вартість; технічні консультанти — на якість. Час від часу службовці, відповідальні за закупівлі, можуть виявляти певний фаворитизм не тільки через хабар або «відкат» (наприклад, вони готують ґрунт для майбутнього працевлаштування). Врешті, так звана проблема «застосовності» визнає невідповідність між ризиками, які несуть службовці, відповідальні за закупівлі, та винагородою, яку вони можуть отримати за укладання ефективного, прибуткового контракту. Це може призвести не тільки до мінімальних зусиль службовця, але й до можливості корупційної спокуси.

також не здатні відповідно сформулювати потреби. У будь-якому разі, двері залишаються відчиненими для стратегічної поведінки поставачальника, яка, можливо, є корумпованою, але фактично саме це визначає того, хто виграв контракт.

Чи повинні умови бути точними або гнучкими? На це питання немає однозначної відповіді, проблеми можуть виникнути у будь-якому разі. З одного боку, дуже нечіткі умови можуть призвести до внесення заявок від поставачальників, які нездатні виконати цю роботу. З іншого боку, більш детальні та чітко визначені умови зменшують кількість підрядників, які могли б подати реальні заявки. В останньому випадку, адміністративні витрати можуть підвищитися у процесі оцінювання і, можливо, згодом, якщо продукт або послуга не спрацює належним чином. Також, в останньому випадку, конкуренція є обмеженою. Але в обох випадках існують можливості для корупції. Жорсткі умови обмежують свободу дій, але також можуть збільшити монополію серед поставачальників. Як ефективні, так і корупційні результати відрізняються в залежності від випадку.

[Чарунка В2] На другому етапі формула $K = M + D - P$ пропонує чіткий напрямок дій. Усе те, що надає монополістичні переваги, робить виникнення корупції імовірнішою. Саме така ймовірність корупції збільшується, коли службова свобода дій дуже висока, а підзвітність низька, наприклад у галузі закупівель, що базується тільки на суб'єктивних вимірах якості. В деяких випадках, монополія та свобода дій є необхідною, але завжди треба пам'ятати про корупцію.

[Чарунка В3] На етапі оцінювання великі (грошові) контракти залежно від розміру ринку пропонують корумпованим особам додаткові можливості для приховання незаконних грошей. Свобода дій є очевидною проблемою. Але тут існує вибір між пропозицією службовцям, відповідальним за закупівлі, додаткову свободу дій для того, щоб вони приймали рішення щодо оцінювання умов, які важко визначити, з одного боку (що може спричинити корупцію), і надмірне обмеження свободи дій цього службовця за допомогою правил та інструкцій для того, щоб керувати кожним його рішенням. (Ми ще повернемося до цього вибору, який залежить від запропонованого товару або послуги та від середовища, у якому відбувається сам процес закупівель.)

[Чарунка В4] Ситуації з одним єдиним поставачальником перш за все шкодять конкуренції, тому що з часом розвиваються індивіду-

альні відносини. Контракти з націнкою можуть пропонувати дуже спокусливі можливості для постачальників щодо «прикрашання» свого продукту, додаючи йому якостей, яких він фактично не має. У разі, коли постачальники є великими фірмами та мають декілька видів діяльності, їхні менеджери можуть з більшою легкістю приховувати перехресне субсидування і неправдиві накладні витрати. В цілому, якщо критерії перевитрат коштів та заявок на зміни є невизначеними, а власна підзвітність є непрозорою, то тим більш вразливими будуть службовці щодо хабарів.

ОЗНАКИ ПОТЕНЦІЙНОЇ КОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Виявлення корупційних дій зазвичай ускладнюється, тому що неефективність та корупцію важко розрізнити. Жодна з ознак сама по собі не є стовідсотковою ознакою корупції у кожному випадку. Як наслідок, ці ознаки є тільки орієнтиром для припущення того, де може бути виявлена корупція за допомогою ретельного дослідження.

[Чарунка С1] На етапі встановлення потреби, будь-яка дія, що відхиляється від стандартного процесу та практики закупівель, може бути ознакою незаконної діяльності. Можливі ознаки включають: невизначені або неіснуючі умови; необхідність у певному бренді або певному обладнанні, що використовується у вузькоспеціалізованій сфері (занадто обмежувальні умови); непередбачувані випадки в найостанніший момент; або докази того, що постачальники були надзвичайно активні у визначенні потреб муніципалітету.

[Чарунка С2] Деякі ознаки є дуже корисними для визначення таємної угоди на етапі подання заявки на участь у торгах. Можуть з'явитися незрозумілі моделі пропозиції ціни, наприклад, якщо кількість фірм, що пропонують свою ціну для специфічних контрактів або у специфічній галузі, залишається невеликою або незмінною протягом тривалого часу, незважаючи на багатьох потенційних конкурентів. Частки ринку державного сектору, що належать окремим фірмам або групі фірм, залишаються незмінними, також незважаючи на багатьох конкурентів. Інформація від аудиторів або слідчих виявляє такі торги, на яких ціни суттєво відрізняються від умовних або реальних ринкових цін. Почерк або стиль написання одного постачальника виявляється на всіх поданих заявках. Будь-яка з таких

ознак може свідчити про наявність нечесної пропозиції ціни. Деякі з них, які з'являються водночас, можуть потребувати детального розслідування.

[Чарунка С3] Існує багато випадків, які сигналізують про ймовірність корупції під час етапу вибору постачальника у процесі закупівель. Контракт отримує той постачальник, який запропонував найнижчу ціну, або той, який не має попереднього досвіду в основних сферах виконання цього контракту. Контракт надається через повторні торги. Пропозиція ціни є єдиною, тому контракт надається цьому підряднику. В урядовий перелік робіт внесені зміни, завдяки чому весь процес закупівель починається спочатку. Але ж, жодна з ознак не є безпомилковою. Хоча послідовна схема таких подій є ознакою того, що процес закупівель не є настільки ефективним, який він має бути.

[Чарунка С4] На етапі укладання контракту деякі ознаки також можуть свідчити про корупцію та неефективність, хоча знову жодна з них не є обов'язковою або достатньою умовою. У ході виконання контракту з'являються неочікувані перевитрати коштів, окрім тих, які можна пояснити інфляцією або зміною умов. У ході виконання контракту з'являються важливі або численні заявки на зміни. Продовження дії контракту надається на безконкурентній основі. Замовлення скасовується. Товари або послуги не надаються належним чином. Строки виробництва або надання послуг затягуються. Ціни, які значно перевищують національні або міжнародні стандарти, також можуть свідчити про незаконні дії.

СТРАТЕГІЧНІ «ЛІКУВАЛЬНІ» ЗАСОБИ

Існує багато лікувальних засобів для корупції у закупівлях. Успіх у подоланні та запобіганні корупції потребує від керівників певних зусиль для того, щоб зламати стереотип «звичного бізнесу» та йти далі й далі, а також виділити державні ресурси для боротьби з корупцією. При цьому керівники повинні усвідомлювати, яких витрат потребують антикорупційні заходи.

Перед тим, як розглянути основні етапи, необхідно згадати дві важливі умови. По-перше, чітко визначена кар'єрна система державної служби є основою. Муніципальні керівники повинні забезпечу-

вати відповідні зарплати для службовців, їхнє заслужене просування по службі, а також чітко окреслений професійний ріст. По-друге, мери повинні співпрацювати з правоохоронними та слідчими органами поза межами міської адміністрації. Можна запобігти критичним помилкам, якщо з самого початку спільно використовувати інформацію про підозрювані випадки таємної змови або шахрайства. Можливість успіху у боротьбі з корупцією значно збільшується, якщо ці органи є чесними та компетентними.

Існують й інші умови, що сприяють боротьбі з корупцією, наприклад, наявність демократичних установ, вільна, рішуча й енергійна преса та соціальні норми, що ґрунтуються на чесності. Статистичні показники різних країн свідчать про те, що коли інвестори оцінюють рівень корупції у країні як високий, то ця країна найімовірніше має низькі економічні й політичні права, високий рівень втручання держави в економіку, політичну та економічну нестабільність і низький рівень економічного зростання.³⁵

Більшість з цих умов, звичайно ж, знаходяться поза межами контролю міських керівників. Однак, вони можуть зменшити обсяг корупції у закупівлях, дотримуючись формули $K = M + D - P$. Наприклад:

Сприяння конкурентним умовам, наскільки це можливо. Підтримка конкурентних середовищ у тих сферах, де можуть виникнути монополії, усуне деякі можливості для корупційної поведінки. Теоретично багато постачальників, які хочуть працювати, конкуруватимуть за отримання контрактів, які надаватимуться найбільш кваліфікованому постачальникові, що, у свою чергу, знизить вартість закупівель та дасть суспільству більше прибутків і користі. Покупець (міська влада) може також пригрозити, що використовуватиме альтернативного постачальника. Як теоретичні, так й емпіричні докази свідчать про те, що конкурентні необ'єднані галузі промисловості підтримують закупівлі без принципу зацікавленості та ретельно й чітко складені контракти.³⁶

³⁵ Див., наприклад, Йоханнес Феддерке та Роберт Клітгард, «Економічне зростання та соціальні показники: Дослідний аналіз», *Економічний розвиток і культурні зміни* (скоро вийде) та відповідні посилання.

³⁶ Див. Джон МакЛарен, «Відносини з постачальниками та ринковий контекст: Теорія рукостискань», документ для обговорення № 766. Нью-Гейвен: Центр економічного зростання, Йельський Університет, жовтень 1996 року, та відповідні посилання.

Одним із методів стимулювання конкуренції може бути розділення великих проектів на декілька менших проектів для того, щоб збільшити кількість потенційних конкурентів, окрім великих постачальників з надмірними виробничими можливостями. Ця тактика є дуже корисною щодо великих за обсягом закупівель або щодо продуктів, чия вартість та якість є цілком прозорою.

Як ми побачимо далі, конкурентна модель у деяких відомих випадках може зазнати поразки через інформаційну асиметрію, високо диференційовані або технічно складні потреби, невідповідність відносин «принципал-агент», тощо (див. Блок 18). Але з самого початку, з метою підвищення ефективності та усунення корупції всі зусилля міської влади мають бути спрямовані на стимулювання, а не на зменшення конкуренції.

Спрощення та прозорість правил і норм. Коли з'являється проблема корупції, ми майже рефлекторно починаємо думати про нові правила та норми як вирішення цієї проблеми. Але рішенням є зменшення свободи дій, стимулювання конкуренції і захист чесності та ефективності за допомогою встановлених процедур, які забезпечують прозорість і виявляють відхилення від норми.

Ця стратегія часто призводить до протилежних наслідків. Дійсно, безпосередні витрати на ухвалення нових правил здаються невеликими. Політики можуть подумати про те, що такий варіант «жорсткіших правил» надає політичні вигоди. Впровадження нових правил та наглядових органів здається політикам зручною формою самострахування у разі, якщо вибухне корупційний скандал. Але у більшості випадків нові правила й наглядові органи є джерелом великих витрат. Важким може стати супровідне адміністративне навантаження. Крім того, впровадження нових правил без ретельного аналізу може фактично обмежити конкуренцію та надати чиновникам нові монополні повноваження, які призводять до хабарництва.

Правила можуть як створити, так і зменшити можливості для корупції. Наприклад, якщо правила створюють нові монополні повноваження, такі, як новий регулятивний орган; якщо вони створюють нові можливості для свободи дій у визначенні їхньої застосовності, координації та наслідків; і якщо вони обмежують отримання інформації громадянами, учасниками торгів та іншими частинами влади, стосовно того, що відбувається, тоді ці нові правила найімовірніше посилять, а не зменшать корупцію.

Але якщо ці нові правила сприяють конкуренції між постачальниками; якщо вони не залишають місця для суб'єктивних суджень; і якщо вони збільшують підзвітність за допомогою нових ознак виконання роботи та службових злочинів, то тоді корупція зменшуватиметься. А також покращуватиметься ефективність міської діяльності.

Посилення підзвітності та прозорості через три наглядових механізми аудиторської перевірки, нагляду та розслідування. Сучасні аудиторські та фінансові системи, які контролюються приватним сектором, наглядові та слідчі методи, а також комп'ютерний аналіз (можливо, конфіденційне діагностування) можуть привести до інституціональних змін шляхом правильного надання повноважень, раннього виявлення моделей незаконної поведінки та впровадження прозорості. У процесі всі ці ініціативи стримують корупцію.

Знаходження відповідного балансу між правилами та інструкціями з одного боку та свобода дій з іншого боку – це розгляд ситуацій, де існує корупція, але не в епідемічних пропорціях. Перший варіант надає системі закупівель передбачуваності та законності; другий варіант пропонує можливості професійного зростання для чесних, заповзятливих державних службовців. Зміна основної інформаційної системи, а також системи стимулів та конкуренції (це часто означає зміну відносин «принципал-агент» за допомогою систем стимулювання, спрямованих на результат) є основою цього керівного принципу та детально обговорюється у розділі про останні ініціативи.

На кожному етапі процесу закупівель можна запропонувати певні ініціативи, які в принципі можуть зменшити корупцію. Міський керівник може використовувати ці чарунки у блоку для розробки первісного варіанту аналізу стратегії. Після оцінювання типів, умов та ознак потенційної корупції у місті керівник може використати стовпчик D для вибору стратегічних ініціатив, які можуть бути придатними для детального розгляду.

[Чарунка D1] Для вживання заходів проти корупції на першому етапі влада має впевнитися в тому, що тільки компетентні люди обіймають посади, що пов'язані із закупівлями. Один підхід полягає в тому, щоб підняти рівень роботи органу із закупівель в управлінській ієрархії, тобто щоб закупівлі контролювалися компетентними та сумлінними службовцями. Але основна щоденна діяльність із закупівель потребує залучення професійних службовців і на нижчих рівнях для того, щоб менеджери вищої ланки могли зосередитися на

роботі всієї системи, а не тільки на нюансах укладання контрактів із закупівель. У Сполучених Штатах реформування галузі закупівель, впроваджене Міністерством оборони за останнє десятиліття, включало обов'язкову освіту та знання стандартів усіма службовцями, які працюють на посадах, пов'язаних із закупівлями. Але в більшості міської влади різних країн службовці, які відповідають за закупівлі, не мають відповідних знань та отримують маленьку зарплату. Іноді їх призначають через політичні мотиви з метою отримати вигоди у вигляді «відкатів» для політичної партії при владі. У більшості корумпованих міст такі посади обіймають непрофесійні та немотивовані службовці, причиною чому можуть бути як недосконалі структури та стимули, так і активна схема дій муніципальних політиків.

Другий підхід полягає в залученні експертів ззовні для допомоги у встановленні необхідних вимог та усунення прогалин у технічних знаннях, якими може скористатися несумлінний постачальник. Цей підхід також може залучати до роботи спеціальні комісії із закупівель у муніципальних органах або може потребувати приватизації процесу управління й оцінювання закупівель. Прикладами таких спеціалізованих компаній є швейцарська «Societe Generale de Surveillance» або британська «Crown Agents», які мають досвід у розробці та впровадженні складних закупівельних дій. Використання таких зовнішніх компаній не усуває спокусу таємних угод повністю, але їхній міжнародний досвід та чесна репутація означають сумлінніші підходи до закупівель.

[Чарунка D2] Хоча питання боротьби з таємними угодами щодо пропозиції цін дуже широко вивчаються, проблема виявлення та обмеження цих угод усе ж дуже складна. Блок 6 подає детальну інформацію щодо цієї чарунки у таблиці закупівель.

Методи вибору учасників торгів включають ретельне вивчення минулого досвіду,³⁷ сумлінність та фінансові ресурси; використання зовнішніх гарантій чесних торгів і сумлінного виконання; у випадках, якщо конкурентна модель зазнає поразки, то вибір єдиної компанії і проведення жорстких та прозорих переговорів з нею.³⁸

³⁷ Див. Блок 12: Незалежне відомство з будівництва шкіл у місті Нью-Йорк та подальше обговорення Чарунки E2 як приклад ефективного муніципального використання детального процесу попереднього оцінювання учасників торгів для вивчення їхнього попереднього досвіду роботи.

³⁸ Див. Р. Клітгард, *Контролювання корупції*, Розділ 7, обговорення укладання контрактів між армією США та південнокорейськими фірмами.

Зверніть увагу, що в цілому, чим раніше у закупівельному процесі міська влада вживатиме заходів стосовно ймовірних корумпованих постачальників, тим простіші стандарти доказів, необхідних для дискваліфікації компаній. Судові процеси постфактум є дорогими з погляду часу та коштів через суворі правила стосовно вимог встановлення вини та тягаря доказів невинуватості, які покладені на владу. Хоча від уряду в принципі очікується гнучкість дій, але завжди існують взаємні поступки з можливістю свавільної і навіть корумпованої поведінки. Коли збільшується свобода дій, процес може бути швидшим, але також існує можливість незаконного використання повноважень — див. далі про можливість того, як попереднє оцінювання може бути неправильно та незаконно використано.

Зміна винагород і покарань учасників торгів також змінить їхні розрахунки. Наприклад, заохочувальні контракти можуть бути підтримкою для сумлінних (та кваліфікованих) учасників торгів, пов'язуючи грошові винагороди або майбутні контракти з вартістю та якістю виконання. Посилення суворості і невідворотності штрафів і покарань, позбавлення права участі у торгах, кримінальні санкції та гласність завдадуть шкоди репутації компанії-правопорушнику, і тому допоможуть стримати потенційних змовників на торгах.

Інформаційні стратегії підвищують імовірність виявлення таємних угод і, таким чином, пропонують у сполученні з посиленими покараннями дуже потужний запобіжний засіб. Чотири спеціальні підходи включають: використання комп'ютерних систем для виявлення таємних угод шляхом визначення певних схем у процесі торгів; збільшення кількості помічників — таємних агентів, нагляд, оцінка витрат та ринкові дослідження; використання третіх сторін для отримання «внутрішньої» інформації (наприклад, інформація про діяльність, консультанти, аудитори); та використання самих учасників торгів як джерело інформації (звільнені працівники; учасники торгів, які програли; та ті, хто не брав участі у торгах).

Реструктуризація відносин «покупець-постачальник» може призвести до збільшення конкуренції шляхом активного заохочення нових фірм до участі в торгах за допомогою розподілу ризиків і більшої гласності; зменшення свободи дій службовців, відповідальних за закупівлі, за допомогою правил про заявки на зміни, внесення модифікацій і «непередбачені» випадки; зміни службовців із закупівель з метою запобігання дружнім стосункам з підрядниками; повторного

визначення потреб організації для закупівлі стандартизованих товарів за встановленою ринковою ціною; вертикальної інтеграції для виробництва та надання товарів або послуг прозоро; і визначення критерію «корумпованості» при встановленні вихідних умов і показників якості виконання. Основна ідея полягає у структуруванні відносин між міською владою та постачальником для заміни корупційних спокус на систему винагород та штрафів, тобто покарання за погане виконання та винагороди як службовцеві, так і постачальникові, які приносять (додатковий) прибуток місту.

Врешті, орган із закупівель може сприяти змінам у культурному ставленні до таємних угод через відокремлення поняття таємної угоди від практики та цілей, які вважаються прийнятними; навчання підприємників конкурентному процесу торгів; і сприяння визначенню підприємців за допомогою соціальних та громадських цілей контракту.

[Чарунка D3] Боротьба з корупцією на третьому етапі процесу закупівель має багато форм. Повноваження з прийняття рішення мають бути максимально збільшені та прозорі але під ієрархічним наглядом і з урахуванням компетентної точки зору вищих чиновників, таким чином, службовець, відповідальний за закупівлі, може більше втратити, ніж набути від фаворитизму. Посилення суворості і невідворотності покарань державних службовців (а також їхніх партнерів з приватного сектора), схоплених за незаконні схеми укладання контрактів, стримує постійні порушення. Прозорість оцінювання можна підвищити таким чином: (1) вимога письмових підтверджень та рецензій вищих чиновників при наданні контракту постачальникові, який не запропонував найнижчу ціну, або якщо при закупівлях були нестандартні дії, наприклад, повторні торги, контракти з єдиним постачальником та змінений перелік робіт, (2) відкриття торгів для громадськості, (3) вимога зовнішньої рецензії як на кожне рішення із закупівель, так і на окремі рішення.

З метою стримування незаконних дій міські керівники можуть оприлюднити фіксовану кількість вибіркового впровадження своїх агентів у процес закупівель протягом, скажімо, року. Хоча учасники контракту знають, що такий нагляд є регулярним та таємним, але оголошення про певну кількість таких ресурсномістких заходів надає цій ідеї актуальності й очевидності. Це б змусило несумлінного постачальника або службовця, відповідального за закупівлі, обмір-

кувати, чи варто все ж вступати у таємну змову або, принаймні, підвищити вартість контракту без ризику бути викритим.

[Чарунка D4] На четвертому етапі два стандартних методи — зміна помічників-агентів та виділення додаткових ресурсів на розслідування і нагляд — допомагають стримувати, а також зменшувати можливості для корупційних дій. Для звичайного процесу закупівель стандартизованих товарів необхідно регулярно, через певні інтервали часу, переглядати та переукладати контракти. При продовженні контракту з єдиним постачальником на регулярній (можливо щорічній) основі дуже корисними є дослідження ринку та вартості.

СУЧАСНА РОБОТА НАД ПРОЦЕСОМ ЗАКУПІВЕЛЬ

Вибрані службовці, високопосадовці та вчені продовжують зосереджувати свої зусилля на тому, щоб зробити процес закупівель ефективнішим та менш вразливим для корупції. Наприклад, робота над стратегією і навчальною літературою стосовно проблеми «принципал-агент» та надання особливого значення подальшій ретельній розробці заохочувальних контрактів. Сучасні розробки охоплюють усі етапи процесу закупівель та є більш застосовними у міській владі з компетентними службовцями і демократичними цінностями (і зрозумілим законодавством, яке підтримується судами), що мають певний прогрес у подоланні «культури безкарності», в яких зазвичай процвітає корупція.

У центрі цих досліджень є визнання того, що модель чистої (досконалої) конкуренції хоча й підходить для окреслення меж середовища, у якому відбуваються закупівлі, та вважається бажаною як ідеальна модель, іноді є невідповідною й недосконалою в реальних умовах. Асиметрія інформації, непередбачувані технологічні прориви, унікальні інновації та ненадійні або невизначені показники якості ускладнюють доведення того, що конкурентні пропозиції ціни, нерозподілена інформація й чітко складені контракти є можливими та бажаними.

Одним із відомих прикладів є «розорення переможця», коли фірма, яка виграла, втрачає гроші через те, що вона недооцінила витрати і згодом може недовиконати або взагалі не виконати контр-

акт.³⁹ За деяких обставин надання дозволу учасникам торгів розголошувати інформацію про витрати може призвести до оптимальніших пропозицій ціни, але це також і сприяє таємній угоді. Дійсно, деякі економісти стверджували те, що за загальним визнанням у певних надзвичайних ситуаціях таємна угода може бути кращим варіантом, ніж незалежні пропозиції ціни.⁴⁰

Другий приклад стосується так званої «проблеми затримки». Після отримання контракту постачальник оприлюднює важливу інформацію про свою фірму, що надає йому перевагу в подальших контрактних тендерах. З цією приватною інформацією постачальник може ефективно використовувати монопольні повноваження (зараз, коли він уже отримав контракт) для збільшення витрат. У цьому разі ефективним рішенням може бути організація як подвійного джерела постачання, так і розподілу витрат; з іншого боку, вони можуть погіршити чинники економії, обумовлені масштабом та спеціалізацією.

Розглянемо інші приклади з новими ідеями для обговорення ефективності та корупції у галузі закупівель.

Перший широко застосовуваний механізм, зокрема на першому та третьому етапах закупівель, є механізмом «опротестування». Фірми можуть подати протест, яки спираються на те, що згідно із заявою про необхідність у закупівлях, їх було незаконно виключено із списку учасників торгів або процес оцінювання був упереджений чи невідповідний. Ця ініціатива надає квазісудовому органу повноваження затребувати для суду документи, накладати стягнення на державних службовців та переглядати рішення щодо закупівель. Опротестування є причиною потенційно тривалих затримок та адміністративних витрат на подачу документів, захист і розгляд справи.

Власне кажучи, ці опротестування можуть дорого обійтися як службовцеві, відповідальному за закупівлі, так і конкуруючій фірмі

³⁹ Останній досвід ВМС США у випадку з винищувачем A-12 Stealth Fighter, коли Міністерством оборони США було скасовано один із найбільших контрактів на закупівлю зброї, може бути принаймні частково прикладом цього явища. Судовий процес триває і досі.

⁴⁰ Якщо учасники торгів володіють інформацією про «справжні» витрати та ризики, але різною інформацією, тоді, поділившись нею, вони зроблять пропозицію ціни ефективнішою. Зворотнім боком цього є можливість того, що таке інформування призведе до таємної змови щодо пропозиції ціни, яка дуже рідко буває соціально ефективною. Річ у тім, що існують такі взаємні поступки, яким віддадуть перевагу швидше, ніж інформуванню.

та громадськості. З іншого боку таким чином посилюються стимули для сумлінної поведінки як уряду, так і постачальників. Крім того, влада може скористатися інтересами учасників торгів, які програли, та тих сторін, які не брали участі в таємній змові й виступають за виявлення та контролювання корупції. Процес опротестування є одним із основних положень Закону про конкуренцію при укладанні контрактів, який було ухвалено Конгресом США у 1984 році з метою захисту закупівель телекомунікаційного устаткування та устаткування автоматичної обробки даних.⁴¹

Друга важлива ініціатива мотивує службовців, відповідальних за закупівлі, стимулами, які пов'язані з виконанням контракту. Хоча ця ідея не є новою, але співвідношення оплати з виконанням роботи не використовувалось під час епохи загального соціального захисту. Зараз ця ідея відроджується у якості раціоналізації роботи менеджерів державного та приватного секторів й зосереджується на конкуренції, оцінці працівників за їхніми здібностями та підзвітності щодо виконання роботи — все це потребує більшого й ретельнішого збору інформації.⁴² Принцип «інтенсивності стимулів» у відносинах «принципал-агент» може допомогти міським керівникам та їхнім командам із закупівель мотивувати державних «агентів» із закупівель і зменшити спокуси корупційної поведінки на всіх етапах процесу закупівель, зокрема на першому, третьому та четвертому етапах. Принцип «інтенсивності стимулів» зазначає, що результатом стимулювання агентів має бути постійно зростаюча гранична віддача меті та завданню; точність, з якою цю роботу можна виміряти; реагування зусиль на ці стимули й терпимість агентів до ризиків.⁴³ На тлі започаткованого

⁴¹ Для обговорення цього процесу див. Роберт С. Маршал, Майкл Дж. Мойрер та Жан-Франсуа Рішар, «Контроль процесу мотивованих закупівель у результаті опротестування», Дж. Лейцель та Дж. Тіроль, *Мотивація у процесі укладання закупівельних контрактів* (м. Боулдер, штат Колорадо: Westview Press, 1993). Див. також Стівен Келман, *Закупівлі та державне управління* (Вашингтон, округ Колумбія: AEI Press, 1990), зокрема с. 23-24.

⁴² Цей принцип було розроблено та розглянуто у праці Пола Мілгрорма та Джона Робертса *«Економіка, організація та управління»* (м. Енглвуд Кліфс, Нью-Джерсі: Prentice-Hall, 1992 рік). Емпіричні докази щодо оплати за результатами, зокрема у приватному секторі, були підсумовані у виданні Алана С. Бліндера, *«Оплата за результатами: Погляд на докази»* (Вашингтон, округ Колумбія: The Brookings Institution, 1990 рік).

⁴³ Роберт Клітгард, «Інформування та заохочування в інституціональному реформуванні», демонструє те, що коли поліпшується визначення якості роботи, угода

реформування, що включає якісніше надання інформації й залучення працівників до цього процесу, оплата за результатами є потенційно потужним інструментом для міського керівника.⁴⁴

Протягом останніх років розвивалась ідея попередньої оцінки учасників торгів. Ця ініціатива полягає у попередній перевірці або відбору учасників торгів з оприлюдненням цього процесу часто за допомогою опитування. Для того, щоб виявити потенційні порушення, здійснюються ретельні перевірки ключових посадовців постачальника (їхня репутація, внутрішній та зовнішній зв'язок з іншими компаніями цієї галузі), зв'язки самої компанії (наприклад, взаємопов'язані ради директорів), фінансові активи та зобов'язання, а також минулий досвід.

Попередня оцінка є основним з адміністративних інструментів (які використовуються спільно з юридичною та правоохоронною системами, але поза їхніми межами) у боротьбі міста Нью-Йорк проти корупції у процесі отримання контрактів на будівництво шкіл. Для того, щоб стримувати поширену корупцію у цій сфері, Офіс головного інспектора будівельного відділу міста наразі проводить попередню оцінку (анкетне опитування на 40 сторінках) кожної фірми, яка бажає брати участь у торгах для отримання контрактів на будівництво шкіл. Цей коментар відображає ефективність цього засобу: «Безліч фірм зрозуміло, що вони побоюються адміністративних санкцій у вигляді усунення від торгів набагато більше, ніж кримінальних санкцій». Протягом п'яти років цей процес у поєднанні з іншими адміністративними санкціями дуже ефективно працював проти корупції.⁴⁵

Потужна діяльність влади стосовно закупівель на всіх рівнях разом із витратами на контроль унеможлиблювала проведення ретельних досліджень можливої корупційної поведінки у кожному

щодо зарплати може як збільшувати стимули, так і знижувати ризики. Він також відзначає межі оптимальної заохочувальної теорії з урахуванням динамічних досліджень та реальних практичних аспектів. У своєму видатному теоретичному підході Жан-Жак Лафон та Жан Тіроль відзначають, що оптимальні лінійні заохочувальні схеми «вже не були такими, як раніше, оскільки були додані такі аспекти як динаміка, політекономія або інші умови». *Теорія стимулювання у закупівлях та регулюванні* (Кембрідж: MIT Press, 1993 рік), с. 663.

⁴⁴ Роберт Клітгард, «Інституціональне регулювання і пристосування для інституцій».

⁴⁵ Томас Д. Тетчер II, «Офіс головного інспектора будівельного відділу міста Нью-Йорк ...»

проекті. Але зараз надзвичайний комп'ютерний прогрес дозволяє автоматичну аудиторську перевірку та економетричний аналіз в такому рівні та в такому масштабі, які були неможливі раніше. За допомогою правил з прийняття рішень, що ґрунтуються на інформації від тривалих корупційних досліджень, ці перевірки є дуже точними у виявленні випадків можливих порушень. Нечесна пропозиція ціни на будівництві шосейних доріг, наприклад, виявляється за допомогою економетричної моделі, яка порівнює пропозиції ціни від членів картелі й тих, хто не є членами картелі.⁴⁶

Спочатку на етапі оцінювання і відбору в процесі закупівель застосовується вищезгаданий механізм опротестування, критерії терміну дії, незалежні оцінки (що базуються на стандартному методі), законодавча активність та інтенсивна мотивація відносин «принципал-агент». Для усунення низьких викупів з наступними підвищеними витратами деякі закупівлі можуть використовувати критерії, які базуються на всьому життєвому циклі продукту, та групи оцінки, в яких правила погодження можуть допомогти усунути спокуси хабарництва для людей, або давати менш ефективні хабарі у найгірших випадках. Зовнішні консультанти з незаплямованою репутацією можуть проводити розгляд заявок та вибирати переможців, усуваючи можливість корупційних дій з боку агента (через виявлення очевидних каналів для однакових типів корупції в різних місцях). Деякі міжнародні організації, наприклад швейцарська «Swiss Society Gynrale de Surveillance» та британська «Crown Agents», організовують проведення закупівель для урядів багатьох країн. Активність законодавчої та судової діяльності з часом ускладнює зв'язки та встановлені відносини державних службовців з компаніями протягом декількох закупівельних справ. Врешті, інтенсивність мотивації відносин «принципал-агент» може як поліпшити ефективність, так і зменшити схильність до вимушених корупційних дій.

⁴⁶ Роберт Г. Портер та Дуглас Дж. Зона, «Виявлення нечесної пропозиції ціни на закупівельних тендерах», *Journal of Political Economy*, Том (підшивка) 101, № 3 (1993). Хоча ця модель використовувала фактичну інформацію для того, щоб показати, що розбіжність пропозицій картелі за індивідуальними контрактами була меншою, ніж розподіл пропозицій від «конкурентоспроможних» учасників; певні відхилення від цієї моделі могли досліджувати деякі відібрані фірми, що підозрювалися у таємній змові, або навіть всі фірми. Як підкреслюють автори, іноді дуже важко розрізнити ситуації таємної змови або конкурентної рівноваги, тому що обидві ситуації залежать від правил процесу закупівель та економічного середовища.

Декілька нових підходів дають надію на поліпшення закупівель протягом етапу постачання у процесі закупівельної діяльності. У високотехнологічних галузях, наприклад у комп'ютерній галузі, технологічні досягнення та вивчення залежності вартості від якості можуть дуже швидко знизити витрати, а влада може скористатися деякими з переваг технічного прогресу через впровадження «умов модернізації». Ці умови призначені для захисту проти старіння технологічного та експлуатаційного устаткування постачальників, які б могли отримати дохід, пов'язаний з технологічними досягненнями та ефектом від накопиченого досвіду. В дійсності, ці умови дозволяють постачальникові запропонувати устаткування пізнішого покоління, якщо воно відповідає або перевищує специфікації устаткування, яке було запропоновано спочатку, за цінами не вищими, ніж запропонована ціна для первісної пропозиції.

Подвійні джерела постачання, які іноді використовуються Міністерством оборони США у закупівлях високотехнологічних систем зброї, застосовуються для запобігання монополії або фактичного єдиного джерела постачання за допомогою попередньої «спробної» закупівлі технологічних систем, яка пізніше може бути передана другому постачальникові в конкурентній пропозиції. Якщо використовуються контракти з одним постачальником, тоді ринкові дослідження вартості та якості, а також детальна звітність стосовно фактичних витрат фірми допоможуть встановити ціни та компенсацію за наступне можливе внесення змін. ВМС та ВПС США ефективно використали останній метод у закупівлі реактивних двигунів для повітряного флоту від двох постачальників «General Electric» та «Pratt and Whitney». Міські керівники повинні розглядати можливість подвійного джерела постачання, коли товари є відносно стійкими до старіння, коли вони вироблені відповідно до технологічних вимог та коли контракти із закупівель надаються впродовж багатьох років.⁴⁷

⁴⁷ Ріордан та Сепінгтон теоретично стверджують те, що єдине джерело постачання краще фактичного подвійного джерела через безліч умов. Їхнє моделювання показує, що «єдине джерело постачання є кращим тому, що: (а) прототип швидше стає застарілим (наприклад, система зброї); (б) очікуване відставання розвитку є довшим; (в) менше знецінюються майбутні вигоди; та (г) більша передбачуваність перевитрат коштів». Див. Майкл Г. Ріордан та Девід Е. М. Сепінгтон, «Друге джерело постачання», *RAND Journal of Economics*, Том 20, №1, весна 1989 року, с. 42. Обговорення цього див. Майкл Г. Ріордан, «Мотивація для зниження ціни в обо-

Інша ідея (яка дійсно базується на старій ідеї та модернізує її відповідно до сучасності) використовує зовнішні аудиторські й наглядові органи на кожному етапі процесу. Іншими словами, внутрішні аудитори не завжди настільки надійні та енергійні, як зовнішні аудитори. Використання зовнішнього нагляду є ключовою рекомендацією комітету, який нещодавно досліджував корупцію у поліції Нью-Йорка, і яку необхідно застосовувати у закупівельних процесах на місцевих рівнях. Цю ідею підтримки незалежності наглядових органів шляхом підзвітності вже було впроваджено на національному рівні у деяких країнах (США та Великобританія, наприклад, давно використовують незалежні слідчі й наглядові органи).⁴⁸

Як уже обговорювалось, групи громадян та приватний сектор можуть допомогти у створенні такого зовнішнього нагляду, визнаючи необхідність стимулювання сумлінної конкуренції та ведення бізнесу на чесних умовах (одним з таких прикладів є організація «Transparency International». Мери мають розглянути багато методів стимулювання самих учасників торгів до самоконтролю та виявлення корупційних дій.

ПОБІЧНІ НАСЛІДКИ

Більшість із цих заходів із запобігання корупції не тільки тягнуть за собою прямі витрати, але й побічні наслідки, тобто зміни, спричинені безпосередньо контрзаходами або динамічними наслідками несумлінних учасників у процесі укладання контракту, які шукають виходу з ситуації стосовно нового способу ведення справ. Деякі з цих ефектів «відчиняють двері» для нового типу корупції, а деякі просто роблять процес закупівель неефективним та дорогим для громадськості. Навіть найпростіший інструмент поширення правил та інструкцій може спричинити корупцію та витрати.

По-перше, правила й інструкції можуть створити можливості для інших типів корупції. Наприклад, Діпак Г'явалі відзначає, що типова модель корупції у проектах робіт з іригації, каналізації та будівництва доріг у Непалі «має місце навіть при наявності правил

ронних закупівлях», Дж. Лейтцель та Дж. Тіроль, *«Мотивація у процесі укладання закупівельних контрактів»* (м. Боулдер, штат Колорадо: Westview Press, 1993 рік).

⁴⁸ Звіт Mollen Commission.

та норм, яких настільки багато, що вони можуть створити ідеальне прикриття для приховування прибутків. Корупцію може спричинити ретельне дотримання всіх правил, метою яких є саме запобігання корупції».⁴⁹

Далі, адміністративні витрати на нові правила можуть бути великими, а ефективність може постраждати. Крім того, позбавлення службовців, відповідальних за закупівлі, всіх повноважень з прийняття рішень, окрім найпростіших рішень, водночас обмежує можливості цих службовців досягти ефективності закупівель, використовуючи свій досвід та знання. Це є найголовнішим аргументом Стівена Келмана стосовно свободи дій у закупівлях комп'ютерних систем у США.⁵⁰

Впровадження додаткових правил та інструкцій, таким чином, не має бути автоматичною відповіддю корупції. Коли правила допомагають? Формула $K = M + D - P$ допомагає. Правила та інструкції зазвичай знижують рівень корупції, коли вони зменшують монополістичну владу, визначають і обмежують свободу дій та полегшують підзвітність. Вони стимулюють корупцію, якщо вони надають службовцям нові монополістичні повноваження з нечітко визначеною свободою дій та непрозорою підзвітністю.

Безліч інших антикорупційних ініціатив також демонструють потенціал для побічних наслідків. Використання зовнішніх консультантів, наприклад, усуває державних службовців з під підозри у змові щодо контрактів, але створює можливості для змови між консультантом та несумлінним постачальником або навіть між консультантом та службовцем, відповідальним за закупівлі. Вертикальна інтеграція (яка в деяких випадках може бути неминучою), в якій корупція є розповсюдженою та широко прийнятною культурною нормою, змушує владу конкурувати з приватним сектором стосовно тих продуктів, які може виробляти приватний сектор — протиставлення конкуренції; це є стандартною проблемою «виробити або купити», з якою стикаються багато державних службовців. Якщо уряд здійснює нагляд за абсолютно чистими фірмами в інший спосіб і цей нагляд виявлено, це може призвести до гласності, що завдає шкоди. Контракти з розподілом ризиків збільшують можливість загро-

⁴⁹ Діпак Г'явалі, «Структурне шахрайство: Корумпована культура у галузі громадських робіт».

⁵⁰ Стівен Келман, «Закупівлі та державне управління».

зи несумлінності (морального ризику) – недостатнього інвестування підрядником, тому що частина його ризику є «застрахованою».⁵¹ Переміщення службовців, відповідальних за закупівлі, між різними органами або функціональними сферами має альтернативні витрати, зокрема несприйняття їхнього досвіду, набутого за певний час роботи в спеціалізованих сферах закупівель. Дослідження вартості з метою встановлення плану фінансування на наступний період може спонукати постачальників на підвищення цін або використання методів збільшення обліку за вартістю для забезпечення підвищеної рентабельності.

Немає навіть найсучасніших антикорупційних заходів без побічних наслідків і міські керівники мають це зрозуміти. Ми розглянемо два приклади, а саме: подвійні джерела постачання та опротестування контрактів; опротестування ми обговоримо більш детально.

Подвійні джерела постачання

Хоча подвійне джерело постачання дуже добре спрацьовує у деяких випадках, але також можуть несподівано виникати і побічні наслідки. По-перше, оскільки очікувані прибутки є меншими з самого початку, деякі фірми, навіть найбільш бажані, можуть не захотіти брати участь у тендері, дозволяючи більш дорогим виробникам пропонувати ціну та вигравати контракт. По-друге, мотивація переможця «спробного» контракту щодо інвестування в дослідження, розвиток та активи зменшуватиметься, тому що очікувані майбутні доходи будуть меншими. Хоча ці побічні наслідки більше стосуються економічної ефективності, ніж самої корупції, зменшення конкуренції може «відчинити двері» таємним змовам на ранніх етапах, тобто переможець першого етапу для того, щоб отримати доходи, які можливо відсутні на другому етапі повного обсягу виробництва,

⁵¹ Взагалі кажучи, різні форми закупівельних контрактів створюють свої власні побічні проблеми. Контракти з фіксованими витратами покладають всі ризики на підрядника, який несприятливо впливає на пропозицію ціни; інша крайність – контракти з націнкою («витрати плюс») сприяють мотивації збільшення витрат. Контракти з розподілом ризиків мають різні форми (заохочувальні контракти з фіксованою ціною, наприклад – знайдіть постачальника та покупця, які розподілятимуть витрати вище певного рівня, можливо, до цього рівня, але не вище), а також мають проміжні наслідки й моральні ризики. Проте існує «економічно оптимальна» кількість ризиків, яка притаманна будь-якому контракту.

може бути мотивованим для вступу в таємну угоду з конкуруючими постачальниками.

Таким же чином, уже допущені учасники тендера на закупівлі можуть усунути багато можливих постачальників, які могли би бути схильні до таємних змов. Однак, процес попередньої оцінки ефективно переміщує можливості для корупції на один етап назад у процесі укладання контракту, створюючи інший «пункт контролю», вхід до якого має регулюватися певним механізмом; як наслідок, центральне місце для корупційних дій може стати просто процесом отримання відповідної оцінки для включення у список учасників, допущених до тендера. Як зазначає Гейман: «...перенавантаження у будь-якій частині адміністративної системи потребує вибору того, хто це може використовувати або яке замовлення буде корисним для населення, і це завжди створює свободу дій для прийняття рішення, для кого це робиться в першу чергу. Ці дискреційні повноваження можуть продаватися чи то інспектором, який має прийняти новий будинок, чи то секретаркою, яка контролює доступ до вищих посадовців».⁵²

Механізми опротестування

Іншим прикладом відносного нового антикорупційного інструменту, який може призвести до небажаних побічних наслідків — це механізм опротестування. В системі з добре працюючими законами та міцною юридичною системою механізм опротестування теоретично має збільшити конкуренцію та допомагати мотивувати службовців, відповідальних за закупівлі, приймати рішення, які оптимізують соціальну додаткову цінність. Цей механізм стримує корупцію, створюючи її «жертвам» — сумлінним постачальникам, які втрачають свої цінові пропозиції через незрозумілі причини — можливість подати свої обґрунтовані скарги у квазісудовий орган, і, таким чином, допомогти у виявленні корупції. В реальності заохочення подання опротестувань збільшує прозорість.

Однак, самі опротестування дещо шкодять суспільним інтересам безпосередньо через адміністративні та юридичні витрати на подачу документів, захист та розгляд справи, та побічно через аль-

⁵² Гейман, «Боротьба з корупцією: на прикладі США», неопублікована праця, Гарвардська школа права, 1995 рік, с. 6.

тернативні витрати, пов'язані з відстрочкою необхідного будівництва або відсутністю у закупівлях. Для контрактів на дуже велику суму або із значними витратами на підготовку пропозиції, зокрема для тих контрактів, виконання яких розраховано на тривалий період часу, навіть ті постачальники, які програють через законні та обґрунтовані причини, можуть опротестовувати такі рішення, якщо вони не відмовляються від оплати частини цінової пропозиції для врегулювання опротестування для інформування керівництва компанії про те, що контракт (та робота залучених людей) був виграшним, якщо б у процесі відбору не було помилок. Справді, як повідомляє Келман, «Десять близько однієї третини нещодавно отриманих великих контрактів, які обговорювалися респондентами в урядовій Службі комп'ютерних адміністраторів, були опротестовані».⁵³ Головний чиновник з укладання контрактів зазначає, що «Зазвичай, коли постачальник з низькою пропозицією ціни не виграє, це привід для опротестування».⁵⁴

Маршалл *та інші* розподіляють ненавмисні побічні явища процесу опротестування на три категорії:⁵⁵

1. Надмірне стримування. Влада, через службовця, відповідального за закупівлі, ухвалює неоптимальне рішення щодо запобігання збитків в результаті можливого або реального опротестування; тоді всі зареєстровані опротестування, подані постачальником, можуть надати законності рішенню службовця, відповідального за закупівлі, незалежно від того, була чи ні наявною корупція.

2. «Федеральний підкуп». Хоча службовець, відповідальний за закупівлі, та сам процес, можливо, були бездоганні стосовно проведення закупівель, влада може запропонувати компаніям, які подають на опротестування, готівкові виплати для того, щоб запобігти юридичним витратам та затримкам у часі.

3. Окупність. Фірми, які подали серйозні протести, на основі готівкового відшкодування від фірм, що виграли. Маршалл *та інші* вказують, що процес врегулювання «надає учасникам, які мали таємну змову, чудовий юридичний майданчик для ведення бізнесу — вільне спілкування є можливим спільно з грошовими або на-

⁵³ Келман, с. 22.

⁵⁴ Келман, с. 121.

⁵⁵ Маршалл, *та інші*, «Контроль процесу мотивованих закупівель в результаті опротестування»

туральними побічними платежами між удаваними конкурентами».⁵⁶ У деяких випадках для влади практично немає різниці між ціною, яку вона сплачує за процес врегулювання, та ціною, яку вона би сплатила у разі запропонованої ціни через таємну змову.⁵⁷

Постачальники розраховуватимуть витрати та вигоди від подання опротестування та, можливо, діятимуть раціонально завдяки багатом закупівлям. Перевірка способу розподілу витрат на процес опротестування (наприклад, використання застав, що можуть бути конфісковані, встановлення витрат на опротестування для заявників протесту, які виграють та які програють, або для державних органів із закупівель) може допомогти привести систему закупівель у рівновагу з впровадженням прозорості й чесності, а також за допомогою оптимізації соціальної допомоги.

Зрозуміло, що боротьба з впливом цих наслідків не є відкритою. Певна річ, інші ініціативи, що призначені для стримування корупції або зміни системи з першорядною метою усунення стимулів для корупційної поведінки (тобто ініціативи із зменшення монополії, встановлення стимулів для отримання бажаних результатів та збільшення прозорості) служитимуть для зменшення сфери дії та серйозності побічних наслідків корупції. Однак, ці динамічні наслідки не можна повністю подолати.

Міським керівникам слід узяти до уваги те, що подолання безкарності, яку було створено систематичною корупцією у закупівлях, потребує сильнодіючих ліків. Впровадження стратегії боротьби з корупцією потягне за собою застосування низки заходів, які через дру-

⁵⁶ Маршалл, Мойрер та Рішар, «Контроль процесу мотивованих закупівель в результаті опротестування», р. 51.

⁵⁷ Келман, «Закупівлі та державне управління», посилається на мирову угодою, в якій сторону, яка прогала на початковому етапі тендера, було обрано переможцем, який надає точні рішення та постачає комп'ютерне обладнання, на яке була запропонована краща пропозиція ціни переможцем початкового етапу. Пізніше, міський орган влади врешті заплатив набагато більшу ціну за обладнання, ніж вони мали за попереднім контрактом, хоча загальна, though поточна вартість контракту не змінилася. (Див. Випадок 3, с. 132-142.) Як наслідок цього, Маршалл та інші стверджують, що всі види розрахунків між фірмами мають бути заборонені, тому що «міжфірмові розрахунки ... призводять до результатів, які повністю співпадають з результатами, які можна отримати внаслідок таємної змови між фірмами». Роберт С. Маршалл, Майкл Дж. Мойрер та Жан-Франсуа Рішар, «Вирішення проблем організації стосовно процесу закупівель шляхом нагляду в результаті опротестування», *RAND Journal of Economics*, Том 25, № 2, літо 1994 року, с. 298.

горядні (третьорядні і т.д.) наслідки, створять нову збалансованість у процесі закупівель. Приховані витрати цих другорядних наслідків можуть бути великими, тому міський керівник повинен, якщо не запобігати цим наслідкам, то принаймні усвідомлювати їхню наявність при розробці стратегії антикорупційних ініціатив відповідно до міських особливостей.

ЗАКЛЮЧНІ КОМЕНТАРІ

Що ж тоді повинен зробити міський керівник, якщо він зацікавлений у запобіганні корупції? Рецепти політичних засобів можуть виявитися суперечливими. Наприклад, невизначені умови можуть збільшити накладні витрати, спричиняючи надмірну кількість цінових пропозицій, і навпаки, жорсткі умови можуть призвести до занадто малої кількості цінових пропозицій, що полегшує таємні змови. Дозвіл або примус учасників тендера оприлюднити свою внутрішню інформацію може покращити ефективність, і навпаки, надмірна інформація може сприяти таємним змовам там, де вони раніше не існували. Другорядні побічні наслідки можуть зменшити ефективність ініціатив, які були впроваджені з метою перешкоджання корупції, і навіть можуть призвести до інших видів корупції. Крім того, більшість нових розробок для боротьби з корупцією (які можуть бути більш доречними для міст розвинених країн, ніж для міст країн, що розвиваються) можуть здаватися дуже привабливими, доки не з'являться обмеження реальних обставин. І також існує ендемічна проблема розрізнення дійсно корупційних закупівель та закупівель, які є просто економічно неефективними.

Виконати завдання при наявності суперечливих рецептів важко, зокрема за конкретних умов, притаманних кожній міській владі. Певна річ, що один єдиний набір ліків не можна застосовувати у всіх випадках. Однак, мери, які готові взятися за сферу закупівель з метою глобальної боротьби із систематичною корупцією, досягають результатів за допомогою впровадження етапів, що описані у цій книзі, зокрема етапів, наданих у Блоку 17. За допомогою застосування механізму аналізу стратегії (див. Блок 4) до специфічної міської ситуації, виконання аналізу вразливості (як пропонується у Блоку

11), розробки стратегії для певної системи та початку її впровадження, а також, можливо, за допомогою «підсмажування великої риби» та збору «плодів, які низько висять» міський керівник сприятиме необхідному розумінню ініціатив для боротьби з корупцією у сфері закупівель, які вже можуть включати збір «плодів, що низько висять» або вистежування «великої риби».

Крім того, мер та інші керівники мають розпочати роботу, що оптимізує систему державної служби — зокрема винагороди та стимули — для того, щоб гарантувати те, що кваліфіковані люди з правильною мотивацією обіймають ключові посади з питань закупівель. І ще, як було вже підкреслено у цій книзі, міські керівники мають залучити правоохоронні органи, зокрема поліцію, у команду, яка боротиметься з корупцією у сфері закупівель.

Цілком розуміло, що в надзвичайних ситуаціях з величезною корупцією, слабкими демократичними установами та кліматом навмисного нехтування ситуації, міський керівник не матиме можливості вивчити нову децентралізовану ідею стосовно повноважень. Більш традиційні правила та стандарти закупівель мають спочатку привести систему у рівновагу; витрати бюрократії є маленькими у порівнянні з потенційними витратами на надання додаткових повноважень. У цій надзвичайній ситуації розробка справедливої, мотивованої та зрозумілої системи професійної державної служби є найважливішим. Адміністративний талант є рідкісним явищем, але експерименти з розробкою індикаторів результативності роботи та її мотивації заслуговує найвищої пріоритетності.⁵⁸

Таблиця А1 подає план дій на допомогу мерові для визначення варіантів, які слід адаптувати для певної міської ситуації. Деякі з цих ключових аспектів включають:

1. Тип продукту: Чи може бути поставлено комп'ютерне обладнання, пакет програм, бази даних або щось матеріальне для передачі владі та виконання контракту? Чи можуть бути надані послуги від імені постачальника та під наглядом влади? Набагато легше оцінити якісні властивості комп'ютерного обладнання, ніж послуг. Конкурентоспроможний процес пропозиції щодо ціни щодо матеріального продукту скоріше досягне збалансованого рівня.

⁵⁸ Роберт Клітгард, «Лікування хворих установ», за редакцією Сільвіо Борена та Мартіна Пелдама, *Політичний аспект економічного розвитку*. Лондон: Macmillan, 1997 рік

2. Технологічний зміст продуктів, що поставляються: Чи відповідає продукт технологічним вимогам? Чи це звичайний, низькотехнологічний продукт нетривалого використання? Будь-яка невпевненість у певних технологіях обов'язково підштовхне компанію до запобігання ризиків, зокрема стосовно контрактів на велику суму грошей. Але скласти контракти, які мають чіткі та зрозумілі мотиви й запобігають проблемам моральних ризиків, дуже важко.

3. Вимірність результатів/успіху закупівель: Чи можна безпосередньо або кількісно оцінити успіх або невдачу закупівель? Чи це можна зробити тільки якісно й суб'єктивно? Чим більше універсальним та зрозумілим є продукт, тим краще може бути оцінена його очікувана вартість та якість, і тим вищі заохочувальні мотиви для укладання контракту.

4. Частота закупівель: Часто чи нечасто міська влада проводить закупівлі цього продукту або цієї групи продуктів? Часті закупівлі мотивують змовників обмінюватися інформацією й обмінюватися виграшними пропозиціями ціни протягом тривалого часу.

5. Кількість потенційних учасників тендера: Багато чи декілька учасників, чи тільки один? Монопольна влада є протилежністю поняттю конкуренції.

6. Гнучкість державного попиту: Чи існує заміна цього продукту, чи він є єдиним у своєму роді? За відсутності гнучкого попиту постачальники можуть мати можливості для створення цінових шаблонів.

7. Система професійної державної служби: Наскільки добре розвинута ця система? Чи є просування по службі на основі здібностей, заохочувальна оплата та компенсації, які відповідають сімейним потребам? Або ця система є погано визначеною, зрівнялівською та незмінною стосовно оплати й компенсацій, які можуть бути навіть нижчими прожиткового мінімуму? Погано сформульована кар'єрна система, в якій службовцям платять мізерну зарплату, яка не пов'язана з якістю виконання роботи, створює спокуси навіть для дуже відданих службовців; талановиті люди шукатимуть роботу в іншому місці. Реформування в цій галузі є дуже суттєвим для запобігання корупції, цей процес описується в цій книзі.

8. Структура влади: Чи широко розповсюджені демократичні установи і наскільки вони ефективні? Чи вони відсутні, чи майже

КОРУМПОВАНІ МІСТА

не працюють? Чесна й сумлінна конкуренція не може розвиватися в анархічних умовах.

9. Значне становище державного сектора як суб'єкта економічної діяльності: Чи відіграє державний сектор відносно малу пропорційну роль в економічній діяльності міста та передмістя? Чи державний сектор заважає розвитку економічної активності та зайнятості у приватному секторі? За відсутності ефективного контролю монопольна купівельна спроможність може породити корупцію.

АВТОРИ

Роберт Клітгард — почесний професор у галузі міжнародного розвитку та безпеки фундації Форда, декан магістратури корпорації RAND у місті Санта-Моніка, штат Каліфорнія. Він також був професором у Йельській школі менеджменту, в Гарвардській школі управління імені Кеннеді та в Натальському університеті. Він працював у 27 країнах, що розвиваються, був консультантом у Білому Домі, Світовому банку, Міжнародному валютному фонді, Агенції міжнародного розвитку США, Програмі розвитку ООН, Організації економічного співробітництва і розвитку та фундаціях Форда та Рокфеллера. Він написав шість книг, серед них: *«Адаптація до реальності: по той бік концепції «держава проти ринку» в економічному розвитку»*, *«Тропічні гангстери»* і *«Контролювання корупції»*.

Рональд Маклін-Абароа працює з Гарвардським інститутом міжнародного розвитку, де він обіймає посаду керівника з питань управління у центральноамериканському проекті цього інституту. Він обіймав посаду мера міста Ла-Пас та Міністра закордонних справ Болівії, а також посаду Президента компанії «MacLean-Abaroa Consultores, S.A».

Г. Ліндсі Перріс — консультант з питань менеджменту стосовно організаційного реформування і політичної економіки. Його остання наукова праця містить дослідження інновацій та креативності у великих організаціях. Як полковник ВПС США, він працював з питаннями перспектив програми СОІ (стратегічна оборонна ініціатива). Також він працював у штаті Університету національної оборони.

ЗМІСТ

Передмова від Інституту Сучасних досліджень.....	3
Передмова від Інституту Світового Банку	5
Вступ	8
Розділ 1. Важливість проблеми корупції	11
Що таке «корупція» та чому вона є шкідливою?	11
Чому корупція є такою помітною сучасною проблемою?	17
Чому багато спроб подолати корупцію зазнали невдачі?	20
Розділ 2. Формулювання стратегії.....	24
Приклад превентивної стратегії	24
Як формулювати стратегію	30
Розділ 3. Корупція як система	35
Економічний підхід до корупції.....	35
Корупція як злочин із розрахунку.....	38
Механізм аналізу стратегій	39
Застосування цього механізму в Гонконзі	44
Приклад закупівель	48
Розділ 4. Оцінка корупції.....	51
Партисипативна діагностика	51
Технічні дослідження та експерименти.....	57
Залучення приватного сектора та громадян.....	62

Розділ 5. Впровадження реформи.....	68
Організація боротьби проти корупції.....	68
Збирайте плоди, що низько висять.....	74
Орієнтуйтеся на допомогу прихильників.....	77
Подолайте культуру безкарності.....	78
Змініть систему.....	82
Тактика роботи з бюрократією.....	87
Розділ 6. Висновки та додатки	92
Виявлення корупції	92
Перша битва міста Ла-Пас	94
Стислий огляд кроків з подолання корупції.....	98
Постійна підтримка реформ	100
Інформація та мотивація.....	103
Додаток. Корупція в закупівлях	110
Передмова.....	110
Умовні чотири етапи процесу закупівель.....	111
Типи корупції, які характеризують кожний етап	113
Умови, що найбільше сприяють корупції	115
Ознаки потенційної корупційної діяльності	117
Стратегічні «лікувальні» засоби	118
Сучасна робота над процесом закупівель.....	125
Побічні наслідки	131
Заключні коментарі.....	137
Автори	141

Наукове видання

**Роберт Клітгард
Рональд Маклін-Абароа
Г. Ліндсі Перріс**

КОРУМПОВАНІ МІСТА

Відповідальний за випуск *Е.Е. Захаров*
Коректор *Н.Д. Кусайкіна*
Комп'ютерна верстка *О.А. Мірошніченко*

Інститут розвитку територіальних громад знаходиться за адресою:
01010, м. Київ, а/с 67, тел./факс: +38(044) 280-10-46,
вебсайт: www.icdu.kiev.ua

Підписано до друку 19.11.2007
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 8,1 Умов. фарб.-від. 8,75
Умов.- вид. арк. 8,9 Наклад 1000 прим.

Видавництво «Права людини»
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України
серія ДК № 2275 від 30.08.2005 р.

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4