

Коррупци ованные города

**Практическое руководство по
лечению и профилактике**

**Роберт Клитгаард
Рональд Маклин-Абароа
Брат Линдси Пэррис**

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

1. ВАЖНОСТЬ КОРРУПЦИИ

Что такое «коррупция» и чем она вредна?

Определение

Пример

Почему коррупция является такой важной проблемой сегодня?

Почему многие усилия по борьбе с коррупцией терпят неудачу?

2. ФОРМУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ

Пример превентивной стратегии

Как сформулировать стратегию

3. КОРРУПЦИЯ КАК СИСТЕМА

Экономический подход к коррупции

Коррупция как преступление расчета

Основа для анализа политики

Применение фреймворка к Гонконгу

Пример приобретений

4. ОЦЕНКА КОРРУПЦИИ

Партисипативная диагностика

Что такое партисипативная диагностика?

Как можно проводить оценку с участием всех заинтересованных сторон

Технические исследования и эксперименты

Вовлечение частного сектора и граждан

5. РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ⁵⁶

Организация борьбы с коррупцией

Выбирайте фрукты, которые находятся под рукой

Согласование с благоприятными силами

Покончить с культурой безнаказанности

Жарка крупной рыбы

Искупайтесь

Коммутационные системы

Немного бюрократической тактики

Начните с чего-то позитивного

Акцентируйте внимание на информации и стимулах

6. ВЫВОДЫ И РАСШИРЕНИЯ

Раскрытие коррупции

ПЕРВАЯ БИТВА ПРИ ЛА-ПАСЕ

Диагноз

Стратегия

Реализация

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О МЕРАХ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

ПОДДЕРЖКА РЕФОРМ

ИНФОРМАЦИЯ И СТИМУЛЫ

ПОЧТОВЫХ ЯЩИКОВ

ПРИЛОЖЕНИЕ О КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

ЗНАКОМСТВО

Тонкий четырехэтапный процесс закупок

Виды коррупции, которые характеризуют каждый шаг

Условия, более благоприятные для коррупции

Индикаторы потенциально коррупционной деятельности

Корректирующие меры

Последние работы по закупкам

Эффекты второго порядка

Двойная подача

Механизмы протеста

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предупреждение коррупции способствует увеличению доходов, улучшению государственных услуг, повышению доверия и участия населения, а также победе на выборах. Эта книга призвана помочь гражданам и государственным должностным лицам в диагностике, расследовании и предотвращении случаев коррупции и противоправного поведения. В нем рассматриваются ситуации систематической коррупции и менее отдельные случаи незаконной инициативы со стороны отдельных лиц и особое внимание уделяется превентивным мерам, а не карательным мерам или морализаторским кампаниям.

В книге приведены примеры эффективных антикоррупционных стратегий. В то время как коррупция является предметом страстного обмена мнениями и несет особое этическое бремя, ее предотвращение требует тщательно просчитанной стратегии, как и в случае любого серьезного изменения в политике или методах муниципального управления. Эта стратегия должна выходить за рамки морализаторских споров, законодательных уловок или клише, утверждающих, что если бы мы все выполняли свой долг, коррупции больше бы не существовало. Он должен выходить за рамки рефлекса создания новых норм, правил или уровней анализа.

В книге также содержатся предложения о путях *реализации* в сложных условиях, характеризующихся либо политическим безразличием, либо бюрократической инерцией, либо тем, что поддержка граждан еще не мобилизована. Мы предлагаем здесь несколько моделей анализа и действий, которые, как мы надеемся, станут стимулом для лиц, принимающих решения, и менеджеров. Но эти модели не нацелены на то, чтобы указывать мэрам, советникам и старшим чиновникам, на какие кнопки нажимать, какую политику менять, какие системы устанавливать, кого нанимать, а кого увольнять или с какими формами коррупции бороться в первую очередь. Рекомендации и примеры – это не рецепт, который можно применять во всех ситуациях. Они должны быть тщательно переработаны и адаптированы к особенностям каждой местности.

Читатели обнаружат, что в этой книге коррупция и муниципальное управление в целом обсуждаются с большей скромностью и смелостью, чем в других произведениях. Скромно признается, что универсальных решений не существует, что возможности наступления определяются и ограничиваются политической ситуацией и практическими вопросами управления, и что то, что работает в одном городе, может потерпеть неудачу в другом. В то же время читателю смело предлагается взглянуть на коррупцию под другим углом, с экономической точки зрения, временно отложив в сторону перспективу морали и этики. В ней анализируется, хотя и схематично, то, что многие трактаты по менеджменту опускают, а именно: *тактика* достижения положительных результатов даже в условиях сложившейся коррупции. Принятый здесь подход основан на уверенности в том, что городские власти будут использовать эту книгу как источник вдохновения, стимулируя собственное творчество.

Мы постараемся поместить коррупцию в общий контекст. Это не единственный и даже не самый важный аспект, который должен беспокоить руководителей муниципалитетов. Современные города должны решать множество задач. Они должны предоставлять услуги. Она должна расширять права и возможности граждан. Они должны работать коллегиально с частным сектором, что было бы необычно или невозможно поколение назад, и эти отношения часто служат другой цели: превратить муниципалитеты в сильные и активные экономические центры.

Правильный подход к коррупции может стать средством достижения этих более широких целей. Мы не рекомендуем подход к коррупции, основанный на усилении мер контроля, разрастании законодательства или бюрократии. Они приводят лишь к параличу администрации, а в некоторых случаях могут способствовать появлению новых форм коррупции, которые труднее искоренить. Напротив, мы поддерживаем, особенно в случае систематической коррупции, реструктуризацию муниципальных служб и институциональную реформу, которая ведет к улучшению информации и создает более сильные мотивирующие и обескураживающие факторы. Важной темой этой книги является то, что *борьба с коррупцией при правильном проведении может стать рычагом для достижения гораздо*

более амбициозных целей, не только связанных с финансовым выживанием, но и связанных с восстановлением отношений между гражданами и местными администрациями.

В книге использованы теоретические и практические материалы по предотвращению коррупции, но она не претендует на роль энциклопедии. Он не хочет стать собранием примеров того, что было сделано или не сделано во всех городах мира. Даже два рассмотренных нами тематических исследования, одно в Гонконге в 1970-х годах и в Ла-Пасе в 1980-х годах, представлены не во всех подробностях. Волшебной палочки здесь вы не найдете, и, к сожалению, мы боимся, что такой палочки даже не существует. Тем не менее, подходы, обсуждаемые в этой книге, помогли чиновникам во многих странах проанализировать коррупцию, разработать стратегии по ее снижению и применить ее на практике, иногда даже в неблагоприятном политическом и административном контексте. Наш посыл оптимистичен. Коррупцию действительно можно предотвратить, даже если ее нельзя полностью искоренить в этом несовершенном мире.

ГЛАВА 1

ВАЖНОСТЬ КОРРУПЦИИ

ЧТО ТАКОЕ «КОРРУПЦИЯ» И ПОЧЕМУ ОНА ВРЕДНА?

Определение

Коррупция является всеобщей проблемой, но местные органы власти по всему миру кажутся особенно уязвимыми к ней: например, в Японии, согласно одному исследованию, в провинциальном правительстве в три раза больше сотрудников, чем в национальном правительстве, но сообщается в пятнадцать раз больше случаев коррупции, за которые арестовывают в четыре раза больше чиновников.¹ В Нью-Йорке стоимость коррупционных дел, выявленных только при строительстве школ, исчислялась сотнями миллионов долларов². Муниципалитеты часто обвиняют не только в хищении средств, но и в использовании государственных средств для набивания карманов частных компаний. Обвинения столь же разные, как и многообразие действий муниципальных властей.

- А. Взятничество, которое приводит к льготному выделению субсидируемого жилья.
- Б. Откаты, предлагаемые организаторам аукционов за присуждение государственных контрактов нецелеустремленным компаниям.
- В. Взятничество, чтобы муниципальная полиция не вмешалась, чтобы остановить совершение преступлений.
- Г. Использование государственной собственности муниципальными должностными лицами в личных целях.
- Д. Упростите получение или покупку разрешений и лицензий на случай чрезвычайных ситуаций.
- Е. Взятничество за возможность нарушения правил техники безопасности в строительстве, охраны труда, противопожарной защиты или других нормативных актов, что может привести к серьезным социальным рискам.
- Ж. Обусловить оказание государственной услуги уплатой сумм под таблицей.
- З. Вымогательство с целью уплаты налогов или, чаще всего, несообщение об уклонении от уплаты налогов в обмен на взятку.
- И. Влиять на положения, включенные в градостроительную документацию населенных пунктов, через коррупцию.

И так далее: в этом списке далеко не исчерпывающе представлены все виды коррупции, встречающиеся в органах местного самоуправления по всему миру.

Существует множество определений коррупции. В более широком смысле это злоупотребление служебным положением в корыстных целях. Инвеститура в официальную должность – это акт доверия, посредством которого лицо приобретает полномочия действовать от имени частного, государственного или некоммерческого учреждения. Под коррупцией понимается установление незаконной цены на услугу или использование полномочий, предоставленных должностью, для достижения незаконных целей. Коррупция проявляется в бездействии или действии. Это может быть законная или незаконная деятельность. Это может произойти как внутри организации (например, растрата), так и за ее пределами (например, вымогательство). Последствия различных видов коррупции весьма разнообразны. В то время как коррупция иногда может привести к чистой социальной выгоде, коррупция обычно приводит к неэффективности, несправедливости и неравенству³.

Коррупционные деяния различаются по масштабам и типу. Некоторые из них относятся к типу «фрилансеров», порожденных деятельностью определенных лиц или официальных групп, которые пытаются извлечь выгоду из монополии власти путем взяточничества. К сожалению, другие акты коррупции порождаются систематической коррупцией. В последнее время два автора провели различие между различными видами коррупции, аналогичными проступку в спорте, и другим типом, представляющим собой нарушение правил, по которым определяется и наказывается проступок. Во втором случае спортивное соревнование практически теряет смысл. Луис Морено Окампо называет это явление «гиперкоррупцией». Герберт Верлин называет его «вторичной коррупцией», которую он сравнивает с алкоголизмом.⁴

Независимо от терминологии, когда коррупция достигает этой стадии, она становится смертельно опасной; И, к сожалению, такова ситуация во многих городах мира. Систематическая коррупция порождает экономические издержки, искажая стимулы, политические издержки, подрывая институты, и социальные издержки, перераспределяя богатство и власть в пользу тех, кто их не заслуживает. Когда коррупция подрывает право на собственность, под угрозу ставится верховенство закона и поощрение инвестиций, экономического и политического развития. Коррупция существует во всех странах. Но сильнее всего он наносит удар по бедным странам, где может подорвать права собственности, верховенство закона и инвестиционные стимулы.

Вставка 1: Города разные

Некоторые из вариаций в таблице ниже отражают климатические и географические различия, но другие, несомненно, указывают на различия в возможностях для коррупции.

Город	Задержки в выдаче разрешений на строительство	Срок строительства, месяцев	Затраты на строительство USD/м2	Соотношение цены и дохода на жилье	Время в пути на работу, минут	Незаконно занятое жилище, % ^b
Алжир	2	6	500	11,7	30	4
Бангкок	11	5	156	4,1	91	3
Пекин	24	17	90	14,8	25	3
Богота	36	6	171	6,5	90	8
Дар-эс-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
Йоханнесбург	24	2	192	1,7	59	22
Карачи	Анб	12	87	1,9	д/о	44
Кингстон	6	12	157	4,9	60	33
Лондон	5	20	560	7,2	30	0
Мадрид	8	18	510	3,7	33	0
Манила	36	3	148	2,6	30	6
Мельбурн	36	3	386	3,9	25	0
Нью-Дели	36	24	94	7,7	59	17
Париж	2	8	990	4,2	40	0
Рио-де-Жанейро	6	18	214	2,3	107	16
Сеул	20	18	617	9,3	37	5
Сингапур	2	9	749	2,8	30	1
Токио	8	12	2.604	11,6	40	0
Торонто	30	6	608	4,2	26	0
Вашингтон.	36	4	500	3,9	29	0

Примечания: nsa = не применимо. м2 = квадратные метры

^a Медианная цена дома как кратная медианному годовому доходу

^b % жилищного фонда, незаконно занимающего земельный участок

Источник: The Economist "City Survey" от 29 июля 1995 года, стр.8, со ссылкой на неопубликованные данные Всемирного банка

Пример

Мало кто из местных чиновников сталкивался с экстремальными ситуациями, подобными тем, с которыми столкнулся Рональд Маклин-Абароа, когда вступил в должность мэра города Ла-Пас в Боливии. Каждый раз, когда я сообщал об их случае официальным лицам в других странах, они слушали меня с понимающей улыбкой.

13 сентября 1985 года я был приведен к присяге в качестве первого избранного мэра Ла-Паса с 1948 года. Я знал, что мне придется столкнуться с трудной задачей, но никогда не представлял, насколько серьезна ситуация. Вскоре я понял, что для меня лучше найти кого-то, кто одолжит мне денег, чтобы выжить в первые несколько месяцев, поскольку моя новая зарплата была эквивалентна 45 долларам в месяц. Более того, я не смог бы сформировать кабинет министров, потому что этим чиновникам платили бы еще хуже.

В конце своего первого дня на посту я запрыгнул в служебную машину, ветхий внедорожник 1978 года выпуска, чтобы поехать домой, задаваясь вопросом, не попал ли я в ловушку, из которой я мог выбраться, только уйдя в отставку с первого поста, на который меня избрали.

Мысль о том, что радикальные перемены абсолютно необходимы, была моим спасением. Мне пришлось бороться с ситуацией, которая была на грани. Боливия переживала величайший экономический кризис в своей истории. Предыдущему президенту пришлось уйти в отставку до окончания срока, чтобы не быть насильственно смещенным населением или, что более вероятно, обоими вместе. Несмотря на то, что он был честным президентом, остановить крах экономики он не смог. К августу инфляция достигла примерно 40 000 процентов в годовом исчислении.

На следующий день я вернулся в офис, гадая, с чего начать ремонт. Машина сломалась на дороге, и мне пришлось ехать на работу на своей машине. Когда я припарковался перед мэрией, я заметил, что среди поврежденных автомобилей были две машины, которые привлекли внимание своей роскошью. Один из них принадлежал, как я потом узнал, иностранному эксперту, который работал в городском совете. Другой, элегантный седан, принадлежал кассиру мэрии. Так мы получили первые подсказки о местонахождении ресурсов муниципалитета.

Кассир был чиновником пятого разряда с минимальной зарплатой, но у которого, как я узнал, была привычка несколько раз в неделю менять машину, на которой он приезжал на работу. Он не скрывал своего явного достатка. На самом деле, он регулярно предлагал займы обедневшим городским служащим, в том числе некоторым из своих начальников, под «конкурентоспособные» еженедельные проценты.

Позже, когда я приехал в офис, я почувствовал себя глубоко изолированным. Привыкший работать в частном секторе, где он руководил довольно крупными горнодобывающими компаниями, он привык работать в команде. На новой должности, на которую меня избрали, я не нашел ничего похожего на команду. Все, кого я встречал, выглядели и вели себя скорее как выжившие после кораблекрушения. Технический персонал зарабатывал в среднем около 30 долларов в месяц. Многие сотрудники с энтузиазмом искали альтернативные источники дохода для своих семей. Коррупция, хоть и не в масштабах кассового дела, царила повсеместно.

Боливия только что пережила смену правительства, и новая администрация пришла из другой партии, а не из моей. Поэтому он не мог рассчитывать на поддержку национальной администрации, как это было принято в недавнем прошлом, когда мэры назначались президентом и субсидировались из центрального бюджета. Новое законодательство предусматривало, что города станут финансово независимыми, и я узнал, что в течение двух недель я должен выплатить заработную плату, которая составляла около 120% от общего ежемесячного дохода, собранного в Ла-Пасе. Отчасти ситуация была связана с гиперинфляцией и изменением механизмов федеральной поддержки. Но с другой стороны, возможно, даже в большей степени, это было связано с коррупцией.

Мы выявили много признаков установления этого злого государства в городском совете. Степень упадка учреждения была настолько велика, что его авторитет в муниципалитете практически полностью рухнул. Все искали способы выжить за счет получения альтернативного дохода, поэтому коррупция стала широко распространенной. Сборщики налогов использовали всевозможные методы, от вымогательства, взяточничества для ускорения процесса до соглашений о снижении налогов в обмен на взятку. Налоги на имущество были наиболее уязвимы к соглашениям между налогоплательщиками и сборщиками. Пересчет налогов был необходим в результате гиперинфляции; И батальон муниципальных чиновников был готов ходить от дома к дому, чтобы встретиться с владельцами и «договориться» о стоимости собственности, которая удовлетворяла обе стороны, но значительно ниже фактической стоимости. Результатом стала бы экономия налогов для домовладельцев,

особенно богатых; взятка для чиновника, который закрыл глаза; и городской совет, неспособный предоставлять услуги, потому что он был бы лишен минимума ресурсов.

Муниципальная администрация фактически была крупной «строительной компанией», которая мало строила. Городской совет владел тракторами, грузовиками и всеми видами строительной техники. Насчитывалось 4000 муниципальных служащих, которым платили фиксированную зарплату в скромных размерах, которые приходили на работу в среднем всего пять часов в день. Машины также использовались в течение аналогичного периода времени, что делало их крайне нерентабельными, учитывая высокую стоимость инвестиций. Но мы обнаружили, что они потребляют аномально большое количество бензина, масла и запасных частей. Я был уверен, что они продаются на черном рынке, и вскоре после этого мои подозрения подтвердились. В продажу поступили новые шины и дорогие запчасти, такие как топливные форсунки, насосы и запчасти для Caterpillar; Вместо этого машины мэрии были «заменены» неисправными, изношенными деталями.

Наконец, существовала муниципальная полиция, «мягкая полиция», которая не проводила расследований преступлений и не носила оружия, а занималась регулированием неофициального сектора, инспектированием чистоты рынков и поддержанием порядка среди торговцев. Это также было источником коррупции, так как муниципальная полиция требовала деньги, за которые позволяла торговцам заниматься легальной и незаконной деятельностью.

Столкнувшись с такими проблемами, мэр Маклин Абароа сначала задумался об отставке. К счастью для Ла-Паса, этого не произошло; Вместо этого, как мы увидим, оно приняло суровые меры для решения этих огромных проблем. Но многие другие муниципальные лидеры в Боливии и других странах мира боятся бороться с коррупцией. В некоторых случаях этот страх был основан на соучастии. В других случаях мэры и советники избегали проблемы коррупции по другим причинам. Некоторые лидеры не почувствовали достаточного электорального давления, а другие провинциальные или региональные администрации не проявили особого интереса. В других случаях местные лидеры неохотно обращают внимание на коррупцию, опасаясь, что даже относительно скромный успех может запятнать возглавляемую ими администрацию ярлыком «корруптированной». Борьба с коррупцией фактически подразумевает ее существование, которое могло бы дать воду на мельницу для противников.

Наконец, возможно, многие лидеры просто считали, что в борьбе с коррупцией мало что можно сделать. «Как вы можете начать решать такие сложные проблемы?» — спрашивают они. На следующих страницах мы постараемся дать некоторые ответы на этот вопрос.

Сегодня есть признаки того, что ситуация начала меняться. Во всем мире наблюдается огромный случай коррупции на местных и национальных выборах. Прошли те времена, когда мэр Бразилии во время своей предвыборной кампании мог похвастаться словами: «Я ворую больше *faço obras*» (в грубом переводе: «Да, я ворую, но я заканчиваю общественные работы»).

ПОЧЕМУ КОРРУПЦИЯ СЕГОДНЯ ЯВЛЯЕТСЯ ТАКОЙ ОЧЕВИДНОЙ ПРОБЛЕМОЙ?

Во всем мире борьба с коррупцией в настоящее время считается приоритетной задачей. Почему? Сложно сказать и уже предложено несколько видов объяснений.

Одна из возможностей заключается в том, что явление коррупции усугубилось, вызвав волну народного возмущения и новое политическое отношение. Но почему усугубилось явление коррупции? Одним из аргументов может быть быстрый рост международной торговли и уровня международных коммуникаций, что привело к увеличению подверженности экономическим соблазнам, как никогда ранее в истории. Дипак Гьявали из Королевской академии наук и технологий Непала считает, что реклама создала новые требования, а заработная плата, подорванная инфляцией, привела к восприятию новых потребностей, что привело к коррумпированному поведению⁵. Еще один аргумент указывает на демократические и экономические реформы, которые распространились по всему миру. В долгосрочной перспективе большинство ожидает, что экономическая либерализация и

политическая конкуренция снизит коррупцию, поскольку и то, и другое имеет тенденцию ограничивать осуществление монополии на власть. Но в краткосрочной перспективе демократическая конкуренция и новая экономическая конкуренция создали возможности для проявления коррупции путем быстрого изменения известных правил игры, что привело к своего рода паническому бегству без особого уважения к правоохранительным органам. Во многих ситуациях коррупция возникает из-за осуществления политических изменений нестабильными институтами, что приводит к недобросовестной конкуренции, дублируемой теневыми сделками, политическим трафиком и муниципальными образованияами.

Сфера коррупции, может быть, и не расширилась, но только в той степени, в какой мы ее воспринимаем и проявляем к ней нашу нетерпимость. Возможно, мы более остро ощущаем издержки коррупции теперь, когда холодная война пошла на убыль, а экономическая и муниципальная политика в значительной степени «выпрямилась». Или, возможно, политическая либерализация облегчила доступ к информации и возможность сообщать о случаях коррупции, и таким образом мы стали лучше осознавать это явление. Многие страны имеют более свободную, чем в прошлом, прессу и более активную международную передачу информации; И эти два позитивных условия облегчают сообщение о случаях коррупции, в том числе о формах коррупции, которые существовали в прошлом.

Другая возможность заключается в том, что люди обвиняют коррупцию в том, что результаты свободных рынков и демократических реформ не оправдали ожиданий, и это означает неспособность признать, что эти реформы могут не работать одинаково хорошо во всех ситуациях. Некоторые утверждают, что внимание, уделяемое коррупции, является апологетическим оправданием неудач капитализма в бывших коммунистических странах. Они указывают пальцем на внезапное признание проблемы коррупции ранее непокорными Всемирным банком и Международным валютным фондом. Они говорят, что легче критиковать коррупцию, которая произошла в процессе реализации стратегий, чем подвергать сомнению обоснованность самих стратегий.

Трудно точно определить, растет или уменьшается явление коррупции. Информация о коррупции скудна и может привести к ложным выводам. Как сказал Джон Т. Нунан в своей мастерской истории взяточничества, возможно, что в одной стране было привлечено к ответственности больше случаев взяточничества, чем в других, но в то же время уровень коррупции на ее территории ниже, потому что ее воля и способность бороться с коррупцией сильнее.⁶

А как насчет коррупции в органах местного самоуправления? Стала ли она более серьезной? Утверждается, что содержание и стиль муниципального управления меняются в направлениях, которые обещают более эффективное управление, но также создают больше соблазнов для коррупции. В недавнем отчете Комитета по аудиту Соединенного Королевства обобщены эти изменения. «Многие изменения, которые произошли в местной администрации, — отмечают в Комиссии, — были связаны с выходом из централизованного контроля и жестким финансовым режимом, что повысило риск мошенничества и коррупции».⁷

Сильная тенденция — административная децентрализация и демократизация муниципального образования. В последние пятнадцать лет муниципальным администрациям было предложено умножить свои полномочия. В то же время, особенно в развивающихся странах, во многих муниципалитетах ощущается эрозия реальной заработной платы муниципальных служащих. По всем этим причинам растет обеспокоенность по поводу коррупции на уровне местных органов власти. Чилийский политолог Клаудио Оррего отмечает, что «все цели, поставленные перед реформой сектора местного самоуправления (повышение легитимности и демократизации, повышение эффективности и результативности предоставляемых услуг, а также расширение участия граждан), могут быть сведены к более широкой цели: *усилению подотчетности*».⁸

Нунан обсуждает гипотезу, не полностью поддерживая ее, о том, что общество имеет тенденцию становиться *менее терпимым* к коррупции по мере того, как оно становится *более снисходительным* к сексуальному поведению.⁹ Нунан отмечает, что беспрецедентное

с 1970-х годов судебное преследование по делам о коррупции в США произошло после беспрецедентной либерализации сексуальных отношений и поведения¹⁰.

Как показывает идея Нунана, вопрос «почему коррупция стала проблемой сегодня?» может привести к путям, далеким от практических решений. Какими бы ни были причины сегодняшней повышенной обеспокоенности по поводу коррупции, это изменение, которое мы должны приветствовать. Понятно, что коррупция угрожает экономическому и политическому развитию. Мы должны дополнить интерес, проявленный к коррупции, более глубоким анализом коррупционных явлений и более творческим и практическим мышлением о том, как мы можем вместе решить эту проблему.

ПОЧЕМУ ТАК МНОГО УСИЛИЙ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ТЕРПЯТ НЕУДАЧУ?

К сожалению, история антикоррупционных кампаний, где бы то ни было в мире, не делает нас более оптимистичными. На национальном или местном уровне, в министерствах или государственных органах, таких как полиция, даже усилия по борьбе с коррупцией, сопровождавшиеся интенсивной рекламой, застопорились, потерпели неудачу и в конечном итоге разочаровались.

В общем, дела обстоят примерно так. Разворачивается скандал. Например, выясняется, что муниципальный советник согласился на дачу взятки. Или же выясняется, что полиция систематически замешана в делах преступников. Или оказывается, что программы общественных работ имеют преувеличенные расходы, на которые влияют мошеннические действия или тайные выплаты комиссионных. Или же выясняется, что участники публичного предложения объединились, чтобы ограничить конкуренцию и повысить цены.

В тот момент, когда разгорается скандал, общественность чувствует себя оскорбленной. Пресса в ярости. Политики отмежевываются от коррупционеров и требуют решительных действий. По прошествии шести месяцев публикуются результаты работы комиссии по расследованию. В целом, он рекомендует усилить надзор, увеличить бюджетные ассигнования на расследования и правоохранительную деятельность, а также принять новый кодекс поведения. Но за прошедшие с тех пор шесть месяцев общественное возмущение пошло на убыль, поэтому политики и СМИ стали уделять меньше внимания рекомендациям доклада. Честно говоря, это связано еще и с тем, что рекомендации предполагают дорогостоящие решения и не включают в себя предотвращение подобных ситуаций в будущем.

Может случиться так, что в краткосрочной перспективе усиление общественного интереса приведет к снижению коррупции в целевом учреждении. Но этот интерес трудно поддерживать и институционализировать. В результате реформа идет по циклическому пути. После кризиса может наступить улучшение ситуации. Но через некоторое время коррупция появляется вновь¹¹.

В большинстве стран, как отметил социолог Амитай Этциони,¹² нет лобби для борьбы с коррупцией. В отличие от ситуаций, связанных, например, с сахаром, соей или обувью, где изменение политики затрагивает определенную группу интересов, издержки коррупции часто распределяются между большим числом людей, как правило, налогоплательщиками. Поскольку выгоды от предупреждения коррупции распределяются справедливо, логика коллективных действий показывает, что мобилизовать и поддержать заинтересованную группу будет сложно.

Относительно недавнее создание группы Transparency International (TI)¹³ является обнадеживающим признаком того, что этот логический вывод не может быть вечным. Компания TI была основана в Берлине в 1993 году и в настоящее время представлена в сорока странах. Он надеется добиться в коррупции того, чего добилась Amnesty International в области прав человека. Как мы увидим, основная стратегическая задача антикоррупционных кампаний заключается в том, как мобилизовать и обеспечить долгосрочное участие общественности в борьбе с коррупцией.

Многие попытки обуздать коррупцию терпят неудачу, потому что они используют исключительно юридический подход или полагаются исключительно на апелляцию к морали. Иногда усилия по борьбе с коррупцией предпринимаются неохотно из-за «семи

отговорок» во Вставке 2. Иногда его жертвой становятся даже усилия по борьбе с коррупцией, которые вырождаются в кампании по обвинению или наказанию оппозиции.

Однако, к счастью, есть и успешные антикоррупционные инициативы, из которых мы можем извлечь уроки. Они учат нас, что секрет успеха заключается в наличии *стратегии* предотвращения коррупции.

Вставка 2: Семь ложных оправданий для отказа от борьбы с коррупцией

Отмазка 1. «Коррупция повсюду. В Японии, в Нидерландах, в США. Ничего нельзя сделать против эндемического явления». Но давайте подумаем о здоровье. А болезни есть везде. Однако никто не приходит к выводу о том, что усилия по профилактике и лечению болезней бесполезны. Как и в случае с болезнями, уровень и виды коррупции сильно различаются, и профилактические и лечебные мероприятия действительно приводят к изменению ситуации.

Отмазка 2. «Коррупция существовала всегда. Как и грех, он является частью человеческой природы. С этим ничего не поделаешь». Опять же, наблюдение верно, но вывод не верен. Если грех существует, то это не значит, что каждый из нас грешит одинаково, и то же самое верно и в отношении развращенности. Мы могли бы сдерживать искушения, которые ведут нас к греху тленности, даже если эта тенденция остается вечной.

Отмазка 3. «Понятие коррупции расплывчато и обусловлено культурой. В некоторых культурах поведение, которое вас беспокоит, не считается коррумпированным. Борьба с коррупцией в некотором роде имеет коннотации культурного империализма». На самом деле, как показывает монументальная история Джона Т. Нунана, взяточничество неприемлемо ни в одной культуре. Антропологические исследования показывают, что все люди могут четко различать подарки и взятки, а также что взяточничество осуждается. Формы коррупции, рассмотренные в этой книге, считаются незаконными ни в одной стране мира.

Отговорка 4. «Искоренение коррупции в нашем обществе потребует полного ниспровержения взглядов и ценностей. Такое произойдет только после... [По выбору докладчика: столетие образования, подлинная пролетарская революция, возрождение христианства, мусульманского или другой религии или государства и т.д.] Все, что было опробовано до этого, было обречено на провал». История морализаторских кампаний не внушает оптимизма. Более актуальными для муниципальных администраторов были бы две другие точки зрения. Во-первых, что такие масштабные изменения выходят за рамки его ответственности. Во-вторых, что до тех пор можно сделать много других вещей, таких как закрытие лазеек, создание стимулов и сдерживающих факторов, повышение прозрачности и конкуренции, улучшение правил игры.

Отговорка 5. «Во многих странах коррупция ничему не вредит. Это нефть, которая помазывает ось экономики и клей политической системы». Это правда, что существуют элементы коррупции, которые обеспечивают баланс. Но и теоретические модели, и эмпирические исследования показали, что они уступают равновесным элементам, не основанным на коррупции. Утверждение о том, что коррупционные платежи играют положительную роль в той или иной системе, не доказывает, что без них она не была бы лучше.

Отговорка 6. «Ничего нельзя сделать, если человек на вершине пирамиды коррумпирован или если это систематическая коррупция». Это хорошее предзнаменование для антикоррупционных кампаний, если лидеры чисты или это эпизодическая и нестандартная коррупция. Но истории успеха показывают, что совершенствование систем создает меньше возможностей для всех, в том числе и для тех, кто находится у политической власти, получать несправедливую оплату. Систематическую коррупцию можно уменьшить.

Отмазка 7. «Нет смысла беспокоиться о существовании коррупции. С ростом свободных рынков и многопартийных демократий коррупция постепенно исчезнет». Демократия и рынки способствуют конкуренции и подотчетности, тем самым снижая коррупцию. Но в переходный период коррупция может усилиться. В стабильных демократиях коррупция представляет собой хроническую угрозу для предоставления многих общественных благ и услуг, особенно тех, которые по своей сути являются государственной монополией (например, правосудие).

ГЛАВА 2

ФОРМУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ

ПРИМЕР СТРАТЕГИИ ПРОФИЛАКТИКИ

Усилия Гонконга по борьбе с коррупцией иллюстрируют один из главных аргументов этой книги: борьбу с коррупцией следует рассматривать не как самоцель, а как руководящий принцип реформы государственного управления. В Гонконге заметная инициатива по искоренению коррупции, особенно в полицейском управлении, стала средством модернизации государственных служб и вовлечения граждан в местное самоуправление.

Этот случай демонстрирует обоснованность двух других идей. Во-первых, устойчивая стратегия должна быть направлена на борьбу с коррумпированными системами. Во-вторых, культура цинизма и безнаказанности может быть уничтожена.

В начале 1970-х годов полиция Гонконга была во власти наркоторговцев, нелегальных владельцев азартных игр и сутенеров, которые платили полиции за то, чтобы она не вмешивалась в их дела. Полиция сама разработала системы борьбы с незаконными платежами. Например, в западном районе Коулун банда полицейских через посредников собирала платежи с наркоманов и наркоторговцев, которые передавали их младшим офицерам. Вышестоящим офицерам также регулярно платили за то, чтобы они закрывали на это глаза; Банда полицейских разработала сложный план по распределению и управлению незаконными платежами, который включал в себя наем бухгалтеров, внесение денег в шесть разных банков, а в некоторых случаях и вывод средств из страны. Офицеры низшего звена также участвовали в «решении» штрафов за нарушение правил дорожного движения в обмен на чаевые и просили деньги, чтобы защитить себя от владельцев чайных магазинов и уличных торговцев. Коррупция также повлияла на внутреннюю систему продвижения по службе, основанную на заслугах, и Антикоррупционное бюро полиции также было коррумпировано.

Новый губернатор поручил провести серьезный анализ, который выявил шокирующие доказательства болезни, разъедающей систему. Описание, сделанное комиссией по расследованию, заслуживает того, чтобы быть процитированным подробно, потому что оно иллюстрирует явление, которое часто опускают, но которое имеет универсальное значение: систематическую коррупцию.

Можно было бы описать самые серьезные формы... как «организованная» коррупция, то есть целая группа чиновников, занимающихся сбором и распределением денег... Зачастую «коллекция» представляла собой нечто гораздо большее, чем коррупция в собственном смысле этого слова. Это было даже вымогательство, сопровождаемое завуалированными угрозами насилия со стороны членов банд.

Многие милиционеры, как говорили, просто пали духом и отказались от борьбы с большим числом «социальных» преступлений, вступив в ряды тех, кто «вымогает» преступников вместо того, чтобы привлечь их к ответственности.

О коррупции в полиции говорили, что она в основном «организована», и что коррупция на индивидуальном уровне не одобряется организаторами этих «банд»: любой, кто пытался действовать самостоятельно, оказывался «раскрытым». Организаторы были хорошими психологами. Новичков в полиции проверяли, насколько сильно у них чувство долга. Доказательства могут принимать несколько форм: суммы денег, оставленные на вашем столе, и так далее. Если офицер не сообщал о первой такой попытке, он «попадался в сети» и боялся сообщать о любой коррупционной деятельности, которая попадалась ему в поле зрения позже.

В Гонконге была такая поговорка:

А. «Садись в автобус», т.е. если хочешь быть коррумпированным, присоединяйся к нам.

Б. *«Беги за автобусом», то есть, если ты не хочешь быть коррумпированным – это не беда, но не ввязывайся.*

В. *«Никогда не стойте перед автобусом», т.е. если вы попытаетесь сообщить о случаях коррупции, вас переедет «автобус», вы будете ранены или даже убиты, или в конечном итоге вы разрушите свой бизнес. Мы как-нибудь вас достанем.*

Нетрудно представить себе реакцию молодых и честных полицейских на эти слова. Либо они садились в «автобус», либо шли по своим делам¹.

Коррупция в полиции создала атмосферу недоверия в администрации, в то время как Гонконг находился под давлением с целью демократизации и расширения участия граждан в жизни «нового класса» молодых специалистов. Кроме того, коррумпированная полиция способствовала распространению коррупции на другие департаменты администрации. Международная репутация Гонконга пострадала. Одно исследование показало, что 70 процентов сообщений о текущих событиях в Гонконге в британской прессе касались случаев коррупции.² В связи с ростом коррупции существовали опасения, что инвестиции и торговля переместятся в другие страны.

Коррупция находится на подъеме, но она, безусловно, не нова. И забота о ней тоже была не в новинку. Предпринимались многочисленные попытки ликвидировать коррупцию в полиции, и все они подчеркивали то, что можно было бы назвать «обычным делом»: более строгие законы, больше ресурсов и прерогатив, предоставленных Антикоррупционному бюро Департамента полиции, а также акцент на расследовании дел. Например, со временем власти получили право проверять банковские счета государственных чиновников, сначала в контексте расследований коррупции, а затем в случаях, когда «уровень жизни» чиновника и «контроль над денежными средствами» были признаны чрезмерными. Следующим шагом стало разрешение на смещение чиновников в связи с их «необъяснимым обогащением». Когда и это решение не сработало, следующий этап привел к переносу обязанности по предоставлению доказательств: обвиняемый должен был доказать свою невиновность. Антикоррупционное бюро полиции получило новые прерогативы по сбору информации и проведению долгосрочного мониторинга, расследованию предполагаемой коррупции и расследованию образа жизни сотрудников полиции.

Несмотря на все эти меры, коррупция продолжалась. При систематическом подходе обычные решения часто не работают. Даже типичный рефлекс ужесточения правил и увеличения числа надзорных органов может иметь неприятные последствия, даже в городах самых богатых стран мира, как утверждают Фрэнк Анекиарико и Джеймс Б. Джейкобс в случае с Нью-Йорком.³

К счастью, новый губернатор Гонконга Мюррей Маклихоз не стал следовать обычной линии атаки. Вместо этого он принял новую смелую стратегию. Он создал Независимую комиссию по борьбе с коррупцией (ICAC), напрямую подчиненную губернатору, и упразднил Антикоррупционное бюро в полиции. ICAC обладал сильным потенциалом для проведения расследований, но с самого начала акцент делался на *профилактике и участии граждан*.

МКАС состоял из трех компонентов:

- А. Оперативный отдел, отвечающий за расследования.
- Б. Департамент по предупреждению коррупции (CPI), который выявляет уязвимые места для коррупции в различных ведомствах, а затем помогает им принимать корректирующие меры
- В. Департамент по связям с общественностью (CRD), который вовлекает граждан Гонконга в борьбу с коррупцией.

В стратегии МКАС признается необходимость уничтожения культуры коррупции. Как показывают другие успешные кейсы, важным шагом в борьбе с систематической коррупцией является «ловля крупной рыбы», то есть преследование и наказание высокопоставленных преступников. Гонконг успешно экстрадировал бывшего главного комиссара, который бежал в Англию и наслаждался там своим незаконно нажитым богатством. Экстрадиция стала

сигналом о том, что правила игры изменились и что рассуждения о предотвращении коррупции будут дублироваться фактами.

Департамент по предотвращению коррупции принял на работу шестьдесят пять специалистов, среди которых эксперты по управлению, системные аналитики, компьютерщики, бухгалтеры, юристы, инженеры и архитекторы. Цитируя сотрудника CPD, он

Он отвечает за тщательный и глубокий анализ практики и процедур, используемых в муниципальном управлении и службах. Мы делаем это путем тщательного изучения и анализа систем, методов, подходов и политик. Цель состоит в том, чтобы устранить и упростить, где это возможно и желательно, неприменимые законы и нормативные акты, сложные процедуры и расплывчатую и неэффективную практику, которые могут привести к коррупции.

ЦОД состоял из двух секций. Секция «Кадры», занимающаяся услугами и функциями, связанными с персоналом, и секция «Имущество», в которой анализируются контракты, здания и земля. ICAC работает слаженно и установил отношения «доверия к вам» с различными государственными органами. Если ведомство не желало анализировать внутреннюю ситуацию с помощью МКАС или после такого анализа не принимало адекватных мер, то подразумевалась угроза со стороны губернатора, гнев, публичность и масштабные репрессивные действия. Но не было никакой необходимости претворять угрозу в жизнь. Совместными усилиями PCD и правительственные учреждения выявили области с чрезмерными или скрытыми полномочиями, плохими системами контроля и невыполнимыми правилами и положениями. В годовом отчете ICAC за 1975 год CPD была названа «совершенно новой концепцией в государственном управлении», и понятно, что она гордилась этим. Результаты привели не только к контролю над коррупцией. Теперь у администрации есть инструмент для реформирования государственных служб.

МКАС также является стратегическим инструментом для мобилизации участия и поддержки граждан. Это было достигнуто двумя способами.

Во-первых, были созданы гражданские консультативные комитеты для руководства и надзора за деятельностью ICAC. Среди них были и критики правительства, а предмет деятельности варьировался от определения общей политики и функций МКАС до формирования «комитета по рассмотрению жалоб». Идея создания наблюдательной комиссии из числа граждан имеет, на наш взгляд, большую актуальность для обеспечения прозрачности деятельности государственных органов, особенно тех, которые обладают полномочиями, пропорциональными полномочиям, предоставленным МКАС.

Во-вторых, еще одним стратегическим новшеством стал отдел по связям с общественностью ICAC. В ЦРД созданы местные отделения для сбора информации о коррупции от гражданского общества, а также для проведения базовых просветительских мероприятий о вреде коррупции. CRD создавала школьные программы, рекламные кампании, фильмы, телевизионные драмы, радиопрограмму с телефонами слушателей, специальные брошюры и выставки.

Результаты были замечательными. Систематическая коррупция в полиции уничтожена. Кроме того, на всей территории Гонконга снизилась коррупция. ICAC отслеживал должностных лиц из департаментов пожарной охраны, жилищного строительства, иммиграции, труда, военно-морского флота, медицины и здравоохранения, администрации новых территорий, почты, тюрем, общественных работ, транспорта и городских служб. ICAC также возбуждал уголовное преследование и судебное преследование по делам о коррупции в частном секторе. МКАС провел активную работу с руководителями и администраторами многих департаментов администрации. За семь лет Департамент по предотвращению коррупции провел почти 500 исследований по различным политикам и практикам в государственных органах. За многими из них последовали всеобъемлющие отчеты о том, как были выполнены их рекомендации. За эти первые семь лет более 10 000

чиновников приняли участие в семинарах, организованных по теме предотвращения коррупции.

И, пожалуй, самые важные преимущества, полученные от ICAC, подчеркивают одну из тем этой книги: предупреждение коррупции может стать рычагом для переосмысления муниципального управления. В Гонконге, благодаря инициативам, возглавляемым ICAC, муниципальные службы стали более эффективными, а жители Гонконга получили новые способы участия и влияния на то, как они управляются.

Во врезке 3 кратко изложены некоторые ключевые особенности успеха антикоррупционной стратегии Гонконга⁴.

Врезка 3 Основные черты стратегии Гонконга

- А. В борьбе с систематической коррупцией подход, основанный на усилении правоохранительных мер, не является эффективным. Даже драконовские исследовательские прерогативы могут потерпеть неудачу, если сам исследовательский механизм может быть коррумпирован.
- Б. Создать новое антикоррупционное ведомство с талантливыми и тщательно подобранными кадрами, смелым руководством и сильным внутренним контролем. Создание пяти комиссий по гражданскому надзору для руководства и надзора за деятельностью агентства. Обе меры придадут авторитет.
- В. Уничтожьте культуру цинизма и самоуспокоенности, «ловя большую рыбу».
- Г. Сосредоточьтесь на профилактике. Систематический анализ функций администрации. Меры по сокращению монополий власти, уточнению и ограничению дискреционных полномочий, а также содействию подотчетности. Сотрудничество и неконфронтационные отношения с другими государственными органами. В условиях борьбы с коррупцией такой подход позволяет радикально изменить способ предоставления государственных услуг.
- Д. Мобилизуйте граждан на борьбу с коррупцией, создав множество новых способов получения информации о коррупции и просвещая их о том ущербе, который она может нанести. В то же время, наряду с борьбой с коррупцией, эта мера позволяет радикально изменить участие граждан и поддержку, которую они оказывают.
- Е. Одним словом, чтобы понять, что системная коррупция требует системного подхода и радикальных изменений. Также о том, что борьба с коррупцией может стать рычагом для общей реформы местного публичного управления.

КАК СФОРМУЛИРОВАТЬ СТРАТЕГИЮ?

Необходимость *стратегии* может показаться очевидной, но антикоррупционные кампании часто страдают от ее отсутствия. Коррупция не должна восприниматься как простое нарушение нормы или как поступок злодея. Секрет успеха реформ заключается в изменении политики и систем, а не в погоне за виновными, добавлении новых законов и правил или призывах к моральной реформе. Везде, где есть смесь монополии и дискреционной власти, но без ответственности, мы, вероятно, обнаружим коррупцию. Когда государственным служащим недоплачивают и они не получают вознаграждений или поощрений за исключительную работу на службе, а также когда санкции в отношении коррупционеров редко применяются и снисходительны, мы можем ожидать процветания коррупции. Успешные реформы решают такого рода проблемы в системе.

Для некоторых, однако, нет смысла даже говорить о антикоррупционных кампаниях или новой стратегии. Они утверждают, что администрации нужно будет только делать то, что она должна делать. Вице-президент одного из крупных международных агентств недавно обратился к ведущему автору этой книги с письмом на эту тему. По его словам, проблема

африканских администраций заключается не в том, что делать с коррупцией. Но сделать то, что обещали сделать, но не делают.

В этой реакции есть доля истины, и этот элемент имеет параллели во многих сферах жизни. Компания была бы более прибыльной, если бы каждый ее сотрудник добросовестно выполнял все взятые на себя обязательства. Нам всем было бы лучше, если бы мы могли помнить самые глубокие заповеди и стремиться их соблюдать.

Но в другом смысле реакция вице-президента поднимает интересные вопросы. Почему *бы и нет*? Живем ли мы в соответствии с высшими моральными заповедями? Существуют ли практические стратегии самоконтроля, которые могли бы помочь нам стать лучше в том, что мы делаем? Целые полки с книгами пытаются научить нас, как это сделать. Что касается бизнеса, то обширная литература посвящена способам, с помощью которых бизнес-лидеры могут заставить своих сотрудников выполнять свои обязанности. Сам факт того, что книг так много, говорит о том, что ответ не очевиден.

То же самое можно сказать и о кампании по борьбе с коррупцией. Если бы мы могли просто сказать: «Не давайте и не берите взяток», и они бы нас прислушались, мы бы покончили со взяточничеством. Но не все так просто. Контроль и наказание стоят дорого, поэтому не так просто обнаружить тех, кто вас не слушает, и наказать их. Необходимо создать климат, информационную структуру и комплекс стимулирующих мер, чтобы государственные служащие и граждане были ограничены до оптимальной степени коррупции различного рода. Для этого нужно понять, что порождает те или иные виды коррупции и какой вред они наносят обществу (а иногда и какую социальную пользу) и каковы выгоды *и издержки* от различных антикоррупционных мероприятий. Поэтому необходим план реализации, чтобы перейти от того состояния, в котором мы находимся сейчас, к той ситуации, на которую мы надеемся прийти в будущем, с учетом затрат, связанных с этим процессом.

Что такое *стратегия* борьбы с коррупцией? Первый ответ будет заключаться в том, что стратегия нацелена на коррумпированные системы, а не (только) коррумпированные. Другими словами, вместо того, чтобы думать о коррупции как о поступке аморального человека, который нарушает закон и обманывает доверие (что верно), мы думаем о коррупции как о системе, которая в большей или меньшей степени благоприятствует определенным незаконным действиям.

Можно много говорить о типах государственного управления и, в целом, о типах институтов, будь то государственные, частные или некоммерческие, уязвимые для коррупции. Коррупция имеет тенденцию к уменьшению, если существует разделение властей; балансировка и перекрестная проверка; Прозрачность; хорошая судебная система; Четко определенные роли, атрибуты, правила и лимиты. Коррупция, как правило, не распространяется там, где существует демократическая культура, конкуренция и хорошая система контроля, и где люди (сотрудники, клиенты, контролирующие органы) имеют право на получение информации и внесение улучшений. Коррупция чувствует себя хорошо, когда существует множество сложных правил, дублируемых чиновниками с широкими и непроверяемыми дискреционными полномочиями.

Следует отметить, что большинство этих идей применимы как в деловом, так и в управленческом мире. А также метафорическую формулу, которую мы находим особенно полезной:

$$C = M + D - R$$

Коррупция (C) равна монополии на власть (M) плюс дискреционная власть должностных лиц (D) за вычетом ответственности (R).⁵ Если кто-то обладает монопольной властью над товаром или услугой и имеет свободу решать, может ли этот товар или услуга быть предоставлен человеку и в каком количестве, и если нет ответственности, на основании которой другие могут видеть, какое решение было принято, то мы, вероятно, также столкнемся с коррупцией. Это так же верно в государственном секторе, как и в частном, в бедной или богатой стране, в Бейре, как в Берлине или Бейруте.

Таким образом, стратегия борьбы с коррупцией не должна начинаться или заканчиваться иссушающими вспылками по этическим вопросам или необходимостью создания новых взглядов. Вместо этого ему придется хладнокровно рассмотреть способы снижения монополии на власть, ограничения или уточнения дискреционной власти и повышения прозрачности, принимая во внимание прямые и косвенные издержки этих мер.

Есть еще один важный аспект в разработке антикоррупционной стратегии: коррупция является рационально рассчитанным преступлением и не совершается под влиянием иррациональной страсти. Люди совершают коррупционные действия, когда риск низок, т.е. наказания незначительны, а вознаграждение высокое. Этот анализ в некоторой степени пересекается с предыдущей формулой, потому что вознаграждение тем больше, чем больше власть монополии. Но это также добавляет идею о том, что маржа — это то, что определяет расчеты коррумпированных или потенциально коррумпированных чиновников или граждан. Измените информацию и стимулы, и вы измените коррупцию.

Наличие стратегии также означает, что нам не нужно бороться со всеми формами коррупции одновременно. Мы должны различать различные виды коррупции и признать, что не все они одинаково вредны, даже если мы не признаем это публично. Например, систематическая коррупция в полиции часто наносит больший ущерб, чем коррупция в отделе лицензирования дорожного движения. Вообще, инспекторы, какого бы рода они ни были, должны быть честнее поставщиков услуг. Наличие стратегии означает четкое представление о целях и средствах в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Чтобы быть правдоподобной, антикоррупционная кампания должна иметь немедленные успехи. Но в равной степени необходим пятилетний план с реалистичными и поэтапными целями.

Мы можем легко провести различие между тем, что можно назвать аспектами *экономического* порядка, и аспектами *использования* в предотвращении коррупции. Как будет показано ниже, экономические модели полезны для решения таких вопросов, как:

- А. Каковы будут издержки (и потенциальные выгоды) от различных форм противоправного поведения?
- Б. Какие превентивные меры могут привести к снижению коррупции по каждому виду или сфере коррупции?
- В. Каковы будут преимущества снижения коррупции и, возможно, повышения эффективности превентивных мер? Какие затраты повлекут за собой эти меры?
- Г. Каковы взаимодействия, как положительные, так и отрицательные, между различными мерами по противодействию коррупции?
- Д. Учитывая ответ на вышеизложенное, какие меры следует предпринять и на каком уровне?

Аспекты, которые можно было бы считать реализацией, идут дальше. Например, как можно мобилизовать союзников и как нейтрализовать или кооптировать потенциальных противников? Каким образом меры, принимаемые в этой области, могут помочь или помешать директивным органам (или администрациям) принимать решения в других областях? Как политики могут поставить себе в заслугу их достижения? Каким образом можно было бы изменить меры стимулирования персонала, чтобы повысить шансы на их реализацию?

Конечно, экономические аспекты и аспекты реализации пересекаются. Борьба с коррупцией не должна рассматриваться как самоцель по двум причинам. В какой-то момент экономические издержки от сокращения коррупции перевешивают выгоды от продолжения этого сокращения. Но стратегическая цель муниципальных реформ идет в обратном направлении. Правильно разработанная стратегия предотвращения коррупции может стать рычагом для финансового оздоровления муниципалитета, реформирования предлагаемых услуг и вовлечения граждан. Помимо сдерживания некоторых преступных деяний, существует перспектива переосмысления местной администрации.

ГЛАВА 3

КОРРУПЦИЯ КАК СИСТЕМА

ПОДХОД К КОРРУПЦИИ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

Как разработать стратегию предупреждения коррупции в конкретном контексте? В этой книге описаны некоторые шаги:

- А. понимание коррумпированных систем, для чего необходимы аналитические инструменты (данная глава);
- Б. диагностировать, как определенные коррумпированные системы в настоящее время функционируют в конкретных контекстах (глава 4);
- В. преодоление политического и бюрократического сопротивления и привлечение поддержки (главы 4 и 5); И
- Г. разработать поэтапный план действий по оздоровлению коррумпированных систем, разрушению культуры цинизма и преобразованию муниципального управления (глава 5).

В этой главе основное внимание уделяется экономическому подходу к коррупции. Коррупция – это преступление, основанное на экономическом расчете. Если вероятность быть пойманным низкая, а наказание легкое, а вознаграждение за мошенничество велико по сравнению с положительными стимулами, предлагаемыми чиновнику администрации, то искушение возрастет, и мы столкнемся с коррупцией. К счастью, экономический анализ может помочь нам определить в организации области, в которых коррупция наиболее вероятна. Как упоминалось в предыдущей главе, эвристическая формула такова: коррупция равна монополии плюс дискреционная власть чиновников за вычетом подотчетности.

Когда мы думаем о профилактике, мы должны думать о стимулах, доступных чиновникам, включая увеличение штрафов, увеличение шансов быть пойманным и приведение оплаты в соответствие с производительностью труда. Мы должны будем попытаться снизить монополию, уточнить дискреционные полномочия и повысить подотчетность.

В этом разделе мы представим эти принципы более подробно и обрисуем основу для анализа политики. Но сначала, чтобы продемонстрировать актуальность того, что может показаться простой абстрактной теорией, мэр Маклин Абароа описывает, как он использовал эти принципы для руководства реформой муниципальной администрации Ла-Паса.

Там, где мы сталкивались с проблемами в предоставлении услуг или в оперативном завершении общественных работ или в сборе доходов, они возникали не только из-за неэффективности учреждения, но и, почти всегда, из-за коррупции. Чем больше я узнавал о работе муниципальной администрации, тем больше подозрительного поведения я встречал. Поэтому я переориентировался и начал прибегать к формуле коррупции: $C = M + D - R$ в качестве организующего принципа в моей попытке заново изобрести муниципальную администрацию Ла-Паса. (В испанском языке нет подходящего слова для «подотчетности», поэтому я использовал слово «прозрачность», и формула стала такой:

$$C = M + G - T.)$$

Я понял, что введение конкуренции, сокращение бюрократической власти и дискреционных полномочий, а также повышение прозрачности стали ключом к выходу из тупиковых ситуаций и обструкционных ситуаций, с которыми я столкнулся. На самом деле, я даже пришел к убеждению, что в Ла-Пасе, как, вероятно, и во многих других муниципалитетах, годы и десятилетия алчности государственных институтов привели к созданию систематической или внутренней коррупции. В дарвиновской интерпретации эти большие институты, по-видимому, развились как сложные и изощренные механизмы коррупции, с формами, размерами и методами работы, а также законодательной легитимностью, «адаптированными» к коррупции.

Я мог бы привести много примеров. Опишу только одного.

Разрешения на строительство были основным источником коррупции и разочарования. Согласно действующему местному законодательству, любое новое строительство на территории города должно было быть согласовано с Муниципальным департаментом градостроительства. Кроме того, любые изменения в существующей конструкции, такие как перераспределение пространства или даже установка двери снаружи или внутри здания, также должны были быть разрешены. Стоит ли говорить, что для получения всех разрешений нужно было ждать даже годы, если не платить взятки.

Я узнал об этой форме коррупции и применил эту формулу. Прежде всего, это привело к пересмотру типа фактически необходимых разрешений и к пересмотру процедуры выдачи разрешений. Мы отказались от некоторых правил. В дополнение к тем правилам, которые до сих пор действуют, мы упростили процедуру и опубликовали новые меры, чтобы граждане не могли обмануться тем, что в них по-прежнему есть какое-то действие или процедура, от которых отказались.

Монополия на выдачу разрешений также начала отменяться, что также решило структурную проблему. На самом деле, даже если бы коррупции не было, антикоррупционное «лекарство», содержащееся в формуле, оказалось идеальным для предотвращения дорогостоящей неэффективности и задержек во многих сферах муниципального управления, а также для снижения бремени, которое обременяло ресурсы муниципалитета.

В Боливии есть профессии с избытком специалистов, в том числе и архитектура. Поэтому я решил предложить, чтобы профессиональная коллегия архитекторов предоставила своим членам возможность получить сертификат от муниципалитета, чтобы они могли выдавать разрешения на строительство от их имени, в соответствии с муниципальными правилами и нормами, по рыночному курсу. Архитекторы должны были сдать экзамен, чтобы продемонстрировать свое знание нормативных стандартов муниципалитета, называемых USPA, и предоставить гарантию, которую муниципалитет может сохранить в случае добросовестного нарушения профессиональных обязанностей. Коллегия архитекторов должна была взять на себя обязательство содействовать осуществлению, мониторингу и, в случае необходимости, применению санкций.

Нам не удавалось принять эту меру до 1993 года, после моего переизбрания. Мы увеличили количество архитекторов более чем на сотню специалистов из частного сектора, чтобы ответить на огромный объем заявок на получение разрешений, что привело к резкому сокращению времени ожидания. Сертифицированным архитекторам достаточно было заполнить форму со всей необходимой информацией и выдать разрешение на строительство с подписью, инициалами и серийным номером. После этого некоторые хорошо оплачиваемые городские чиновники из Департамента городского планирования получили некоторые разрешения путем отбора проб, для чего они провели тщательную проверку. В случае возникновения нарушений муниципалитет может принять меры совместно с ассоциацией архитекторов, которая может представлять ее членов, в случае, если муниципальные чиновники злоупотребили своими полномочиями, сославшись на несуществующие нарушения. Таким образом, был подорван нелегальный рынок коррупции, на котором проволочки и монополия взвинчивали цены.

Это всего лишь один из примеров применения общего принципа. Я использовал формулу $C = M + D - R$ в качестве основы для упорядочивания моих сроков на посту мэра.

КОРРУПЦИЯ КАК ПРЕДНАМЕРЕННОЕ ПРЕСТУПЛЕНИЕ

Формула, на которую ссылается Маклин Абароа, начинается с наблюдения в духе экономической науки. Это правда, что разные люди по-разному реагируют на искушение коррупции, и что многие чиновники государственного или частного сектора сопротивляются искушению, даже когда оно сильное.

Откуда берется сила искушения? Никарагуанский бухгалтер Франсиско Рамирес Торрес глубоко анализирует такие факторы, как семья, школа, отношение к работе, экономической

активности или религии, нация и международная ситуация. На индивидуальном уровне он называет среди причин коррупции чрезмерное употребление алкоголя, внебрачную активность, потери из-за финансовых спекуляций, азартные игры, «причины, связанные с тщеславием», административную неорганизованность, «жажду незаконного обогащения» и восемь других.¹ Попробуем максимально упростить сложную реальность, описанную Рамиресом Торресом.

В первом приближении чиновники испытывают искушение участвовать в коррупционных действиях, когда размер незаконных доходов превышает размер штрафа, умноженный на вероятность быть пойманным. Санкция включает в себя, с одной стороны, заработную плату и другие меры поощрения, от которых они будут вынуждены уволиться в случае потери работы, а с другой стороны, строгость наказания.

Когда незаконный доход может считаться высоким? Государственные служащие имеют возможность приобретать незаслуженные льготы в зависимости от степени монополии на ту или иную услугу или вид деятельности, в зависимости от способности решать, кому и в каком размере предоставлять услуги, а также в зависимости от того, в какой степени может осуществляться их деятельность.

Как же тогда попытаться обуздать коррупцию? Один из подходов может заключаться в сокращении монополии, уточнении и ограничении дискреционных полномочий и повышении подотчетности.

Конечно, мы должны заботиться не только о снижении коррупции. Мы можем потратить столько денег на борьбу с коррупцией или создать так много бюрократических сложностей и препятствий, что затраты и потеря эффективности перевесят выгоды, полученные от борьбы с коррупцией.

В этом месте было бы лучше использовать метафору из области экономики. Допустим, вы босс, а мы ваши агенты. Главой может быть мэр муниципалитета, глава департамента или администратор программы социального обеспечения. Предположим, что вы не коррумпированы и что цели, которые вы перед собой поставили, совпадают с общественными интересами. Но мы, как агенты, подвержены искушению коррупции. Они хотели бы, чтобы мы занимались продуктивной деятельностью и препятствовали нашей коррупционной деятельности. Именно поэтому он предлагает уменьшить нашу монопольную власть (или власть нашего агентства), уточняя, а в некоторых случаях ограничивая нашу способность решать, кому и какие услуги предоставлять и по какой цене, в то же время возлагая на нас ответственность за наши действия. Они хотят усилить наши стимулы для осуществления продуктивной социальной деятельности и в то же время увеличить наказание за коррупцию.

Но каждая из этих возможных инициатив может быть дорогостоящей с нескольких точек зрения. Это может стоить денег. Это может быть связано с альтернативными издержками. Это может привести к внешним эффектам. Поэтому экономическая проблема, которую вы создаете, гораздо сложнее, чем проблема «борьбы с коррупцией». В идеале вы должны сбалансировать выгоды от своих усилий (с точки зрения повышения производительности и снижения издержек от коррупции, которые вам нужно будет оценить) и связанные с этим затраты.

СИСТЕМА АНАЛИЗА ПОЛИТИКИ

На основе этих соображений может быть сформулирована «основа анализа политики» (см. вставку 4). Это не рецепт, а средство стимулирования творческого и аналитического потенциала тех, кто заинтересован в борьбе с коррупцией.

Согласно этой схеме, начальник может выбирать своих агентов и изменять их стимулы, собирать информацию, необходимую для повышения вероятности выявления коррупции и наказания за нее, изменять отношения между агентами и клиентами, а также увеличивать моральные издержки коррупции. Работа во многих странах на основе этой рамочной структуры с высокопоставленными правительственными чиновниками, предпринимателями и гражданами оказалась полезной, помогая им думать об альтернативных решениях.

Ниже приведены некоторые заметки для руководителей городов, относящиеся к наиболее важным категориям, содержащимся в структуре рамки.

Подбор агентов. Агентами являются, конечно же, муниципальные чиновники, но следует отметить, что агенты, выполняющие работы для муниципалитета, не обязательно должны быть сотрудниками муниципалитета. Многие муниципалитеты взяли на себя слишком много задач и фактически стали монополиями. Если, с другой стороны, на конкурентном рынке некоторые услуги могут быть переданы на подряд третьим сторонам, а эффективность может быть тщательно оценена (в том числе гражданами – см. раздел «Усиление подотчетности и прозрачности» далее в той же главе), то будет повышена эффективность и снижена коррупция. Как и на любом уровне управления, одной из важнейших мер по противодействию коррупции может стать передача задач и функций частному сектору.

Улучшить позитивные стимулы для муниципальных служащих. Во многих муниципалитетах уровень зарплат упал настолько, что государственные служащие не могут содержать свои семьи, не соглашаясь на вторую работу или скрытые платежи. Еще более важным является укрепление прямых связей между оплатой труда и эффективностью работы, а также между продвижением по службе и результатами работы, которые во многих случаях были значительно ослаблены.

Ужесточение наказания за коррупцию. Из-за слабости и коррумпированности систем следствия и прокуратуры, а также судебной системы, обвинения в коррупции редко остаются в силе. Если они это делают, то наказания обычно практически минимальны (например, увольнение преступника). В результате, ожидаемое наказание за коррупцию (шансы быть пойманным, умноженные на штраф в случае поимки) не имеет сдерживающей силы. Важным шагом является укрепление потенциала и улучшение стимулов для сотрудников полиции, прокуратуры и судей. Конечно, муниципальные администрации обычно не имеют контроля над этими органами. Тем не менее, муниципальные лидеры могут творчески подходить к реализации негативных стимулов, таких как увольнение или отстранение от занимаемых должностей, использование прессы в целях популяризации, приглашение коррупционеров для осуждения профессиональными группами, перевод людей на менее желательные должности и т. д.

Ограничение монополий. Содействие конкуренции в государственном и частном секторах. По возможности избегайте монополистического регулирования.

Уточнение дискреционных полномочий. Упрощение норм и правил. Создание «светящихся линий», с помощью которых разграничиваются атрибуты и силы. Поддержка граждан в стремлении узнать, как работают государственные системы (через брошюры и пособия, информационные и вспомогательные услуги, изложение законодательства и нормативных актов на понятном языке, рекламные кампании, использование граждан в качестве поставщиков услуг и т.д.). Улучшить гражданский контроль за действиями мэра.

Повышение подотчетности и прозрачности. Четкие правила поведения и установление правил игры облегчают подотчетность. Подотчетность зависит от способностей внутренних аудиторов, бухгалтеров, омбудсменов, инспекторов, специализированных подразделений полиции и специализированных прокуроров. Но подотчетность также должна включать в себя участие граждан, профсоюзов, неправительственных организаций (НПО), прессы и

бизнес-среды в самых разных формах, в том числе через комитеты гражданского мониторинга, специальные телефонные службы (горячие линии), внешний аудит, комиссии по расследованию и т.д. Местные органы власти могут прийти на помощь внешним субъектам путем подготовки и распространения большего объема информации об эффективности государственных услуг. Наконец, местные органы власти должны поощрять частный сектор к контролю за его собственным участием в коррупционных тендерах, контрактах, регулировании и других системах.

Вставка 4. Предупреждение коррупции: основа анализа политики

- А. Подбор агентов.
 - А. Отсеивайте нечестных с помощью ранжирования (на основе прогнозов гонок, тестов или честности)
 - Б. Поощряйте достойное трудоустройство и предотвращайте кумовство.
 - В. Использование внешних «гарантий» честности (использование сетей для отслеживания доверенных агентов и обеспечение поддержания их честности)
- Б. Устанавливайте вознаграждения и штрафы для агентов
 - А. Изменение наград
 - А. Повысить заработную плату, чтобы уменьшить потребность в незаконных доходах.
 - Б. Вознаграждайте конкретные действия и агентства, которые способствуют снижению коррупции.
 - В. Улучшайте свои перспективы карьерного роста в зависимости от ваших результатов.
 - Г. Использование контрактов на непредвиденные расходы для поощрения сотрудников на основе последующих успехов (например, права на получение условной дополнительной пенсии или квалификации, основанной на заслугах)
 - Д. Привязка неденежных вознаграждений к полученным результатам (обучение, переводы, чаевые, путешествия, реклама или благодарность).
 - Б. Криминализация коррупционного поведения
 - А. Ужесточить формальные санкции
 - Б. Усилить полномочия работодателей по применению санкций.
 - В. Калибровать штрафы в соответствии с сдерживающим эффектом и возможностью уничтожения культуры коррупции.
 - Г. Применение ряда санкций (обучение, трансферы, публичность, маргинализация и потеря профессионального статуса, бонусы и командировки)
- В. Получение информации о прилагаемых усилиях и результатах.
 - А. Совершенствование систем аудита и управленческой информации
 - А. Сбор доказательств потенциального ущерба (с помощью красных флажков, статистического анализа, анализа случайных выборок строительных площадок и инспекций)
 - Б. Проведение «оценки уязвимости» (см. врезку 11).
 - Б. Усиление агентов разведки
 - А. Укрепление специализированного персонала (аудиторов, специалистов по информатике, следователей, супервайзеров и агентов внутренней безопасности).
 - Б. Создайте атмосферу, в которой должностные лица (например, осведомители) будут сообщать о правонарушениях.
 - В. Создание новых подразделений (омбудсменов, специальных следственных комиссий, антикоррупционных органов или комиссий по расследованию).
 - В. Сбор информации от третьих лиц (прессы и банков)
 - Г. Сбор информации от клиентов и широкой общественности (включая профессиональные ассоциации)
 - Д. Перекалывание бремени доказывания таким образом, чтобы потенциально коррумпированные лица (например, состоятельные государственные служащие) должны были доказывать свою невиновность.
- Г. Реструктуризация отношений между начальником, агентом и клиентом с целью ослабления монополии на власть, ограничения дискреционной власти и повышения подотчетности)
 - А. Борьба с конкуренцией в сфере предоставления качественных услуг (через приватизацию, государственно-частную конкуренцию и конкуренцию между государственными органами)
 - Б. Ограничение свободы действий агентов
 - А. Более четкое определение целей, стандартов, процедур и их публикации.
 - Б. Распределите агентов по рабочим группам и обеспечьте их контроль в иерархическом порядке.
 - В. Разбивайте большие решения на более мелкие задачи
 - Г. Уточнение и разграничение влияния агентов на важные решения (изменение правил принятия решений, изменение лиц, принимающих решения, изменение стимулов)
 - В. Ротация агентов по функциям и географическим признакам
 - Г. Измените миссию, продукты или технологии организации, чтобы сделать ее менее уязвимой для коррупции.
 - Д. Организовывать группы клиентов, чтобы сделать их менее восприимчивыми к коррупции, способствовать обмену информацией и таким образом создать антикоррупционное лобби.

Д. Увеличить «моральные издержки» коррупции.

А. Использование тренингов, образовательных программ и личный пример.

Б. Обнародование кодекса этики (для должностных лиц, профессий или агентств)

В. Измените корпоративную культуру.

ВНЕДРЕНИЕ РАМОЧНОЙ СТРУКТУРЫ В ГОНКОНГЕ

Многие из приведенных выше заголовков полезны для краткого изложения стратегии Независимой антикоррупционной комиссии Гонконга. И это, конечно, потому, что Джек Картер и его команда явно думали о Блоке 4, но потому, что их анализ проблем коррупции также подчеркивал важность систематических реформ. См., например, врезку 5. Это показывает, как заголовки во Вставке 4 встречаются во многих ключевых инициативах ICAC.

Врезка 5 Система анализа политики Гонконга

А. Подбор агентов.

- А. Устранение путем отсеивания нечестных людей (на основе элементов карьеры, тестов или прогнозирования честности) Только часть сотрудников бывшего Антикоррупционного управления полиции была назначена в МКАС после долгого отбора.
- Б. Поощряйте достойное трудоустройство и предотвращайте кумовство. Использование принципа заслуг при приеме на работу бухгалтеров, аудиторов, системных аналитиков и других специалистов.
- В. Эксплуатация внешних «гарантий» честности (использование сетей для слежки за доверенными агентами и обеспечения поддержания их честности) В то время, будучи колонией, Гонконг мог «импортировать» высокопоставленных полицейских.

Б. Устанавливайте вознаграждения и штрафы для агентов

А. Изменение наград

- А. Повысить заработную плату, чтобы уменьшить потребность в незаконных доходах. Для сотрудников МКАС добавлена специальная надбавка в размере 10% от должностного оклада.
- Б. Вознаграждайте за конкретные действия и агентов, которые способствуют снижению коррупции.
- В. Улучшение перспектив карьерного роста в зависимости от результатов работы. В рамках МКАС не применялось положение о государственных служащих, поэтому можно было быстро получить продвижение по службе.
- Г. Использование контрактов на непредвиденные расходы для поощрения сотрудников на основе последующих успехов (например, права на получение условной дополнительной пенсии или квалификации, основанной на заслугах). Большинство сотрудников ICAC работали на основе одно- или двухлетних трудовых договоров и проходили тщательную оценку перед продлением.
- Д. Привяжите неденежные вознаграждения к полученным результатам (обучение, трансферы, чаевые, поездки, реклама или благодарность).

Б. Криминализация коррупционного поведения

- А. Ужесточение формальных санкций. Во-первых, администрация Гонконга попыталась поймать несколько «крупных рыб», поимка и наказание которых стали предметом интенсивной огласки.
- Б. Усилить авторитет работодателей в применении санкций. ICAC имел право отстранить от должности любое должностное лицо в любое время.
- В. Калибровать штрафы в соответствии с сдерживающим эффектом и возможностью уничтожения культуры коррупции.
- Г. Использование ряда санкций (обучение, переводы, публичность, маргинализация и потеря статуса, бонусы и командировки)

В. Получение информации о прилагаемых усилиях и результатах.

А. Совершенствование систем аудита и управленческой информации

- А. Сбор доказательств о возможных коррупционных проявлениях (с помощью красных флажков, статистического анализа, анализа случайных выборок строительных площадок и проверок). ICAC использовал многие из этих методов для измерения масштабов коррупции. Также использовались агенты под прикрытием.
- Б. Проведение «оценки уязвимостей». ICAC изучил многие государственные органы, работая с ними согласованно, не занимая враждебной позиции. Руководители этих ведомств могли бы поставить себе в заслугу реформы, которые предотвратили коррупцию и повысили эффективность, при этом ICAC действовал скорее как консультант по управлению.

Б. Усиление агентов разведки

- А. Укрепление специализированного персонала (аудиторов, специалистов по информатике, следователей, супервайзеров и агентов внутренней безопасности). Комитет сосредоточился на профилактике и принял на работу большое количество специалистов в Департамент по вопросам предотвращения коррупции.
 - Б. Создайте атмосферу, в которой должностные лица (например, осведомители) будут сообщать о правонарушениях. Был создан ряд возможностей, начиная от приема анонимных жалоб и заканчивая открытием местных отделений, куда граждане могут подавать свои жалобы. В МКАС также действует бесплатная горячая линия для подачи жалоб 24 часа в сутки.
 - В. Создание новых подразделений (омбудсменов, специальных комиссий по расследованию, органов по противодействию коррупции или комиссий по расследованию). Отдел по связям с общественностью был назначенной службой для сбора информации от общественности. Созданные МКАС комитеты по гражданскому надзору помогли предоставить достоверную информацию и заверения в том, что МКАС не будет злоупотреблять своими полномочиями.
 - В. Сбор информации от третьих лиц (прессы и банков). МКАС применял суровые законы, которые давали ему право расследовать возможность незаслуженного обогащения государственных должностных лиц, в том числе путем расследования банковских счетов.
 - Г. Сбор информации от клиентов и широкой общественности (включая профессиональные ассоциации). Департамент по связям с общественностью получил от граждан огромное количество информации о коррупции и неэффективности. В состав наблюдательных комиссий вошли специалисты в областях, имеющих отношение к деятельности МКАС.
 - Д. Перекалывание бремени доказывания таким образом, чтобы потенциально коррумпированные лица (например, состоятельные государственные служащие) должны были доказывать свою невиновность. Именно это МКАС и реализовал на практике.
- Г. Реструктуризация отношений между начальником, агентом и клиентом с целью ослабления монополии на власть, ограничения дискреционной власти и повышения подотчетности)
- А. Борьба с конкуренцией в сфере предоставления качественных услуг (через приватизацию, государственно-частную конкуренцию и конкуренцию между государственными органами)
 - Б. Ограничение свободы действий агентов
 - А. Более четкое определение целей, стандартов и процедур и их публикация.
 - Б. Распределяйте агентов по рабочим группам и устанавливайте их контроль иерархическим образом
 - В. Разбивка больших решений на более мелкие задачи
 - Г. Уточнение и разграничение влияния агентов на важные решения (изменение правил принятия решений, смена лиц, принимающих решения, модификация стимулов). МКАС создал надежную систему внутреннего контроля, что, в том числе, привело к ограничению дискреционных полномочий и повышению прозрачности.
 - В. Ротация агентов по функциям и географическим признакам
 - Г. Измените миссию, продукты или технологии организации, чтобы сделать ее менее восприимчивой к коррупции. ICAC стал гораздо больше, чем просто исследовательским агентством. Она сосредоточила внимание на профилактике и отношениях с населением, поставив их в центр своей долгосрочной стратегии.
 - Д. Организовать группы клиентов, чтобы сделать их менее уязвимыми для коррупции, чтобы способствовать обмену информацией и таким образом создать антикоррупционное лобби. Отдел по связям с общественностью открыл офисы в местных сообществах, которые помогали гражданам противостоять коррупции, сообщать о случаях и проводить адвокацию против нее.
- Д. Увеличить «моральные издержки» коррупции.
- А. Использование тренингов, образовательных программ и личный пример. Отдел по связям с общественностью участвует в многочисленных программах гражданского образования, посещая школы и привлекая средства массовой информации.

- Б. Обнародование кодекса этики (для должностных лиц, профессий или агентств). ICAC установил строгий кодекс поведения.
- В. Измените корпоративную культуру. Доверие к ICAC установило «слезливую» этику и, благодаря прозрачности, предоставленной комитетами гражданского надзора, создало структуры, гарантирующие его неизменность.

ПРИМЕР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Государственные закупки являются еще одной областью, в которой можно проиллюстрировать полезность Вставки 4. Это, вероятно, та сфера местного публичного управления, в которой коррупция встречается чаще всего, выражаясь в крупных суммах денег. Коррупция в сфере государственных закупок может принимать самые разные формы. Среди основных видов выделяют:

- А. соглашения между участниками торгов, которые приводят к увеличению цен, уплачиваемых муниципалитетом, в которых должностные лица могут участвовать или не участвовать;
- Б. комиссионные, предлагаемые компаниями муниципальным чиновникам, чтобы «ошеломить» конкурентов на аукционе; И
- В. Подкуп муниципальных чиновников, которые регулируют поведение победителя контракта. Существование этого вида коррупции может стимулировать подачу аномально низких предложений, которые, будучи ниже предполагаемой стоимости, выигрывают контракт, но получают «исправления» от имени коррумпированного подрядчика за счет последующего перерасхода заявок или изменений в договорных условиях в свою пользу, которые одобряет коррумпированный представитель муниципалитета.

Во вставке 6 показано, как структура системы анализа политики может выявить полезные предложения по каждой из этих трех проблем.

В приложении эта рамка представлена более подробно, а также показаны сложности и возможности для снижения коррупции путем создания более совершенных и эффективных систем закупок.

Врезка 6 Рамки анализа политики для противодействия незаконным картелям в сфере государственных закупок

- А. Выбор участников торгов.
 - А. Проверьте честность (мониторинг соглашений, анализ послужного списка подрядчиков и последних результатов контрактов).
 - Б. Используйте внешние «гарантии» честности при проведении торгов и добросовестном исполнении.
 - В. Вы принимаете на аукцион только одну компанию и ведете с ней ожесточенные переговоры.
- Б. Изменение поощрений и штрафов для участников торгов.
 - А. Предпочтение только честным участникам торгов с вознаграждением (более поздняя оплата в соответствии со стоимостью и качеством; контракты с мерами поощрения)
 - Б. Изменение штрафных санкций с целью сделать соглашения менее привлекательными (дисквалификация компаний, которые заключают соглашения; применение штрафов за преступления; или компрометация компании через негативную рекламу)
- В. Использование информационных стратегий, повышающих вероятность выявления и наложения санкций на обременительные соглашения.
 - А. Используйте системы определения ставок
 - Б. Усиление агентов для сбора информации (тайная деятельность, слежка, рыночная цена и оценка стоимости)
 - В. Привлечение третьих лиц для получения достоверной информации (отраслевых информационных бюллетеней и консультантов, независимых расчетов смет или аудиторов).
 - Г. Использование участников торгов в качестве источника информации (недовольные сотрудники, проигравшие участники, те, кто снимается с аукциона).
- Г. Реструктуризация отношений между покупателем и участником торгов
 - А. Поощрение конкуренции между участниками торгов (новые заявки, более широкая огласка, снижение барьеров для входа, контракты с разделением рисков и требование раскрытия информации о контрактах)
 - Б. Ограничьте свободу действий собственных агентов (правила изменения заказов, добавления оговорок, «чрезвычайные ситуации», запечатанные заявки, правила принятия решений в пользу участника торгов, иерархический анализ решений)
 - В. Ротация собственных агентов
 - Г. Переопределение «продукта» организации (стандартизированные товары по рыночной цене; выбор сырья, результатов и способов оплаты с оглядкой на коррумпированное; и вертикальная интеграция: лучше производить, чем покупать).
- Д. Измените отношение к обременительным сделкам.
 - А. Проводите различие между обременительными соглашениями и приемлемой практикой (например, экспортные картели) и приемлемыми целями (такими как максимизация валютных поступлений).
 - Б. Обучайте подрядчиков процессу торгов в других странах.
 - В. Способствовать идентификации участника торгов с социальной или общественной целью работ.

ГЛАВА 4

ОЦЕНКА КОРРУПЦИИ

Экономический анализ может быть полезен для диагностики тенденций коррупции и способов смягчения этой тенденции. В данном контексте, как можно было бы использовать рамочную структуру только что рассмотренного анализа политики?

ПАРТИСИПАТИВНАЯ ДИАГНОСТИКА

По нашему опыту, даже люди, работающие в систематически коррумпированных учреждениях, смогут внести свой вклад в анализ того, где и как происходила коррупция в их собственной организации. Возможно, вас это удивит, но это оказалось правдой, если в центре внимания была коррумпированная система, а не отдельные случаи конкретных людей. На семинарах по коррупции, которые проводил ведущий автор этой статьи во многих странах, через некоторое время участники стали удивительно открыто говорить о существовавшей коррупции, о том, как она работает и как ее можно предотвратить, даже если анализ, который они проводили, выдавал откровенно компрометирующее сокровенное знание.

В ситуациях систематической коррупции многие политики и чиновники питают сложные и противоречивые чувства по отношению к коррупции. Может случиться так, что они искренне ненавидят его и стремятся искоренить, но при этом участвуют в нем или позволяют ему продолжаться. Психологи и полицейские иногда сталкиваются с подобными явлениями. Как мы можем использовать эти противоречивые чувства для диагностики коррумпированных систем?

Что такое партисипативная диагностика?

Простой ответ заключается в том, чтобы помочь людям обсудить эти коррумпированные системы и проанализировать их, не опасаясь последствий. Иногда мы используем метафору *терапевтического подхода больного учреждения*. Поскольку коррупция – это концепция, полная эмоций, стыда и защитной реакции, первая задача состоит в том, чтобы демистифицировать ее. На семинарах по коррупции мы начинаем с того, что просим участников проанализировать тематическое исследование, описывающее успешную антикоррупционную кампанию в другой стране. Участники видят, что проблемы можно холодно анализировать и эффективно лечить. Хотя ситуация неизбежно отличается от ситуации в его стране, сам факт того, что анализ и действия привели к успеху, смягчает его скептицизм и стимулирует его творчество.

Ниже мы предлагаем **вам структуры и рамки анализа**, которые помогут вам понять, что явление коррупции является проблемой не (исключительно или в основном) не из-за существования грешных людей, а из-за существования коррумпированных систем. Представлена формула коррупции: коррупция равна монополии плюс дискреционная власть минус подотчетность или прозрачность. Члены коррумпированных организаций часто находят этот самоанализ терапевтическим.

Как и в случае с терапией, участники переходят к **самодиагностике и самолечению**. Результаты могут быть замечательными. Коррумпированные системы диагностируются и определяются отправные точки для того, чтобы делать все правильно. Этот процесс диагностики с участием всех заинтересованных сторон может иметь два важных результата: общее и глубокое понимание коррумпированных систем и план действий по их реформированию.

Как можно провести процесс совместной диагностики?

Такие семинары могут и должны проводиться на различных уровнях муниципального управления, но важно, чтобы на первом уровне присутствовали представители более высоких уровней. В идеале, это должен быть мэр или президент городского совета, который созывает семинар такого типа. В некоторых случаях эта работа по-прежнему носит

внутренний характер, в рамках муниципальной администрации, в других случаях вмешиваются и внешние факторы. В мероприятии могут принять участие руководители, менеджеры, члены советов директоров, сотрудники полиции, профсоюзные лидеры, лидеры бизнес-групп, гражданских ассоциаций и даже лидеры религиозных организаций. Идеальное количество участников – от двадцати до двадцати пяти. Идеальный формат – один-два дня, вне работы. Другой вариант — два часа в день в течение пяти дней.

На первом заседании разбирается кейс успешной антикоррупционной кампании из другой страны. Чехол представлен в двух частях. Во-первых, проблемы представляются визуально с помощью проектора и прозрачных пленок. Затем участники делятся на небольшие группы примерно по восемь человек. Каждая подгруппа должна описать виды коррупции в данном случае, обсудив, что является наиболее серьезным, а какой наименее серьезным, составить перечни альтернативных мер по противодействию коррупции, плюсы и минусы каждой из них, а также наметить рекомендации. Затем подгруппы представляют результаты пленарных обсуждений. После обсуждений представляется вторая часть кейса: что на самом деле было сделано в данной стране или городе и с какими результатами. Затем участники обсуждают, что произошло и почему. Хотя контекст неизбежно отличается от ситуации в их стране, их стимулирует глубокий анализ и тот факт, что реформы были успешными.

Затем, после перерыва, будет лекция по экономике коррупции, с акцентом на мотивации и возможности, а также на уравнение $C = M + D - R$. Вопросы и публичные обсуждения приветствуются. Структура рамы коробки 4 представлена и проанализирована ниже.

Затем группа рассматривает второй тематический метод, снова историю успеха. Теперь от них требуется не только провести то, что можно было бы назвать экономическим анализом коррупции и определить способы борьбы с ней, но и разработать политическую и бюрократическую стратегию. Из этого тематического исследования будут извлечены три урока. Во-первых, чтобы разрушить культуру коррупции и цинизма, нужно поймать «крупную рыбу», главных преступников, в том числе в правящей партии. Во-вторых, после вылова крупной рыбы усилия по борьбе с коррупцией должны быть сосредоточены на ее предотвращении. Это требует сортировки агентов, изменения мер стимулирования, повышения прозрачности и подотчетности, содействия структурным изменениям, которые уменьшают монополию и уточняют дискреционные полномочия, а также усилий по увеличению «моральных издержек» коррупции. В-третьих, люди должны быть вовлечены в борьбу с коррупцией как можно шире. Они знают, где скрывается коррупция. Дайте им возможность поговорить. Этот раздел включает в себя такие инициативы, как бесплатный телефонный номер для сообщения о случаях коррупции, комитеты гражданского мониторинга, группы граждан и НКО для диагностики и мониторинга деятельности органов, организации сел или микрорайонов для мониторинга общественных работ, участие ассоциаций бухгалтеров или юристов и т.д.

После того, как второй кейс завершен, участники изучают свою собственную ситуацию. Теперь внешний посредник просит их пройти через тот же процесс, что и раньше: какие виды коррупции существуют, какие являются наиболее серьезными, а какие менее серьезными, каковы будут альтернативы и аргументы за и против каждого из них и какие рекомендации можно было бы дать. Участники анализируют в небольших группах, а затем представляют результаты на пленарном заседании. За этим разворачиваются жаркие дебаты, в результате которых ставится первый диагноз о видах коррупции, ее масштабах, связанных с ней издержках и возможных средствах правовой защиты.

Перед окончанием семинара фасилитатор дает им последнее задание. «Это было увлекательное упражнение, но мы не хотим, чтобы оно оставалось только на уровне обсуждений. Как вы думаете, что должно произойти в ближайшие полгода, какие конкретные шаги могла бы предпринять ваша группа, чтобы изменить ситуацию?»

Наш опыт показывает, что полученные результаты были замечательными. Как правило, семинар заканчивается практической и увлекательной рабочей программой. Зачастую не хватает ресурсов, опыта и рычагов, необходимых для реализации этой программы работы.

Муниципальные лидеры, возможно, с помощью извне, могут предложить специальный проект по итогам этого события или несколько подобных мероприятий, которые могут состояться на разных уровнях государственного и частного секторов. Инициатива должна включать в себя рекомендации по проведению семинаров, кооптировать ключевых участников в роли активистов или сторожевых псов, а с помощью пряника в сочетании с кнутом увеличивать шансы на успех усилий по борьбе с коррупцией.

Во вставке 7 обобщены результаты первоначального анализа различных видов коррупции в Ла-Пасе в 1985 году. Анализ был проведен в ходе нескольких семинаров, в которых приняли участие официальные лица и политики. Этот процесс способствовал честному анализу чувствительных аспектов местной политики и в конечном итоге привел к ряду корректирующих мер, которые никто извне не смог бы разработать.

Вставка 7 Партиципативная диагностика в Ла-Пасе, 1985

Результаты диагностических семинаров, организованных в конце 1985 года с участием должностных лиц муниципальной администрации Ла-Паса, Боливия

Тип коррупции	Ценность	Кто победит?	Кто страдает?	Причины	Средства
Уклонение от уплаты налогов (все типы)	20-30 Миллионы долларов	Уклонисты	Получатели муниципальных услуг; не уклоняются; будущие Пасеньос	Трудно платить, налоги слишком высоки; небольшие штрафные санкции; Кейсы не анализируются	Облегчение платежей; меньшие суммы; усиление и обеспечение соблюдения санкций; Обзор клинического случая
Налоговые «договоренности» (все виды)	\$5-10 млн	Коррупционеры; налогоплательщики и чиновники	Получатели муниципальных услуг; не уклоняются; будущие Пасеньос	Недостаточная компьютеризация; низкие приговоры; отсутствие анализа; оплата через муниципалитет; Низкая заработная плата	Компьютеризация; увеличение штрафных санкций; разбор кейсов; оплата через банки; повышение заработной платы; Повышенные премии по сбору
Вымогательство	\$0,5-1 млн	Коррупционеры	Непосредственные жертвы	Сложные правила и процедуры; трудности с сообщением о вымогательстве; сокращение сроков заключения; отсутствие анализа; Низкая заработная плата	Упрощение правил и процедур; телефонная линия для граждан; публичные отчеты; увеличение штрафных санкций; разбор кейсов; оплата через банки; Повышение заработной платы
Взятка	\$0,5-1 млн	Некоторые налогоплательщики; коррупционеры; Замена более высокой заработной платы	Большинство налогоплательщиков, из-за задержек; Репутация органов местного самоуправления	Сложные процедуры; недостаточная компьютеризация; оплата через муниципалитет; низкие приговоры; отсутствие надзора; Низкая	Упрощение процедур; компьютеризация; оплата через банки; увеличение штрафных санкций; наблюдение и «сигнализация»; Повышение заработной платы

				заработная плата	
Хищения (коммунальное имущество, запчасти, деньги)	\$0,5-1 млн	Воры	Получатели муниципальных услуг	Отсутствие товарных запасов; слабая децентрализация; низкие приговоры; Отсутствие анализа и надзора	Компьютеризация инвентаризации; децентрализация подотчетности; Мониторинг и контроль образцов
Заготовка	\$0,5-3 млн	Коррупционированные чиновники и завоеватели поставщиков	Получатели муниципальных услуг	Отсутствие информации о ценах; отсутствие анализа; низкие приговоры; Низкая заработная плата	Проверка цены; Клинический случай: увеличить эффективные штрафные санкции; Повышение заработной платы лицам, принимающим решения
«Призраки» задерживаются в течение рабочего дня	\$0,5-0,2 млн	Виновники	Моральный дух и репутация муниципальной администрации	Отсутствие надзора; Низкие штрафы	Надзор; Ужесточение и обеспечение соблюдения санкций

ТЕХНИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЭКСПЕРИМЕНТЫ

Совместная диагностика должна проводиться на семинарах, организуемых на разных уровнях местного самоуправления (и с разных точек зрения, включая клиентов и другие заинтересованные стороны). Исследования также могут быть полезны для продвижения и руководства реформами. Особый интерес представляют исследования информационных и оценочных систем (объем, качество, как они используются или используются не по назначению), анализ существующих и экспериментальных систем стимулирования, изучение учреждений или ведомств, относительно свободных от коррупции в муниципальном управлении или в других районах соответствующей страны.

Консультанты могут быть полезны во многих отношениях (см. Касту 8). К сожалению, слишком часто в чрезмерно сложных исследованиях принимали участие слишком дорогие эксперты. В целом, исследования муниципального управления, по-видимому, начинаются с тех же трех предпосылок, которые приводят к снижению его эффективности. Во-первых, они слишком часто исходят из предположения, что любая реформа, достойная этого названия, должна повлечь за собой масштабные изменения во всей системе государственного управления. Вторая предпосылка заключается в том, что такие реформы требуют сложных исследований и детальных планов. В-третьих, из-за технической сложности этих исследований муниципальные чиновники исходят из того, что их должны проводить дорогостоящие специалисты, в том числе с технической помощью из-за рубежа.

Врезка 8: Некоторые преимущества внешних консультантов

Преимущества использования консультантов заключаются в том, что они подают сигнал о неудовлетворенности руководства сложившейся ситуацией «мы всегда так делали»; высвобождение руководства для выполнения других задач; вливание новых идей; принятие на себя роли «громоотвода» и доверенного лица руководства вне организации.

Консультант также представляет еще три конкретных преимущества для муниципального руководителя, заинтересованного в предотвращении коррупции

А. Опыт. Консультант может привнести профессиональный опыт, которого может не хватать в муниципальном управлении. Например, это могут быть специалисты по компьютерным системам обнаружения и предотвращения мошенничества,

профессиональным методам расследования, системам управления или процессам государственных закупок.

Б. Фасилитация. Партисипативная диагностика имеет решающее значение. Деликатный вопрос делает нецелесообразным использование фасилитатора внутри организации. Внешний фасилитатор нейтрален, вы не можете винить его в поддержке той или иной стороны.

В. Сотрудничество. В борьбе с коррупцией многие ветви местного самоуправления должны сотрудничать. Человек, не являющийся членом организации, может восприниматься как нейтральный и может быть выбран с достаточным опытом для содействия такому обмену идеями и сотрудничеству.

Мы считаем, что более полезным подходом было бы проведение «исследований» должностными лицами и их клиентами с последующими экспериментами. По нашему опыту, чиновники и клиенты очень хорошо понимают, как работают коррупционные системы. Их можно поощрять делиться своими знаниями, не опасаясь быть привлеченными к уголовной ответственности, например, с помощью анонимных опросов общественного мнения или групповых мероприятий, где комментарии пишутся анонимно, а затем обсуждаются вместе. Мы рекомендуем, чтобы сотрудникам отводилась центральная роль в разработке (и последующей оценке) экспериментов с новыми информационными системами, новыми стимулами и мерами по расширению прав и возможностей. Этот подход контрастирует с той периферийной ролью, которую он часто играет в крупных исследованиях, проводимых внешними экспертами.

В качестве примера можно привести реформу мер стимулирования, направленную на решение двух ключевых аспектов, на которых основана коррупция, а именно: нищенская заработная плата и отсутствие корреляции между вознаграждением и результатами работы. Муниципалитет может выбрать несколько ключевых функций, таких как сбор доходов, аудит и тендеры. В каждой области должностным лицам будет предложено ознакомиться со схемой, приведенной во Вставке 9.

Затем результаты будут проанализированы на семинарах. На основе идей, разработанных в ходе этих семинаров, муниципалитет может инициировать эксперименты, описанные в предложениях, перечисленных во Вставке 9. Стимулы могут включать в себя более высокую заработную плату, но они также могут включать обучение, поездки, профессиональное признание, перераспределение должностей, продвижение по службе, улучшение условий труда, большую независимость и т. д. Некоторые стимулы могут быть предоставлены отдельным лицам, но они, вероятно, будут в большей степени ориентированы на рабочие группы (офисы, отделы). Такие радикальные эксперименты должны быть подкреплены техническими исследованиями, как описано во вставке 10.

Примером весьма желательного исследования является то, что стало известно как «оценка уязвимости». При этом сами сотрудники, внешние эксперты или все вместе систематически анализируют организацию, процесс, такой как публичные торги, или такую деятельность, как муниципальные работы. Резюме этого типа исследований представлено во вставке 11.

Врезка 9 Типовое соглашение для работников как основа для мер стимулирования

А. Количественный синтез сложившейся неудовлетворительной ситуации. Из-за недостатков X, Y, Z (ресурсов, стимулов, возможностей) мы в настоящее время можем решить только A% ситуаций, которые мы получаем, и из них только B% решаются правильно. В результате органы местного самоуправления и граждане лишаются..... Преимущества и поддержка..... Издержки.

Б. Пример. Вот три недавних примера неудач, которые привели к потере пособий или дополнительным социальным издержкам.

В. Показатели успеха. Проанализировав предложенные цели и основные функции организации, вот показатели эффективности, по которым мы считаем справедливым оцениваться. Например:

- количественные показатели, относящиеся к а) проведенным мероприятиям и б) достигнутым результатам;
- оценка качества выборки действий, выполненных коллегами, посторонними лицами или клиентами, при условии, что оценка включает в себя «точки на кривой», так что не каждое действие достигает уровня «отлично»;
- статистический мониторинг для «корректировки» показателей эффективности с учетом относительной сложности целевой группы, с которой они работают (например, для сборщиков налогов, пригородов, вида экономической деятельности, вида налога и т.д., влияющих на общую сумму собранных сумм);
- соревнования по результатам работы между работниками; И
- Моральный дух сотрудников и индексы текучести кадров.

Г. Судебное решение. Если у нас есть x , y , z (ресурсы, стимулы, возможности), кроме того, за период времени K мы сможем достичь следующих измеримых выгод (даже качественных) и снижения затрат: 1, 2, 3, 4 и т. д. Мы готовы поставить достижение следующих стимулов в зависимость от достижения следующих целевых показателей эффективности, которые будут прозрачно контролироваться следующим образом: I, II, III, IV и т.д.

Вставка 10: Примеры технических исследований для подготовки реформы стимулирования

- А. Обобщенная информация о действующей системе оплаты труда и условиях труда, в частности на ключевых технических и управленческих должностях. Среди данных, которые было бы относительно легко получить: количество людей, увольняющихся со службы, вакансии или неквалифицированные люди на должностях, требующих более высокой квалификации; Сравните заработную плату и другие льготы, предлагаемые новым сотрудникам в государственном и частном секторах в рамках сопоставимых тренингов. Обратите особое внимание на ключевые должности в области сбора доходов, аудита, бухгалтерского учета, управления, закупок и инспекции. Сравните с наймом в государственном и частном секторах.
- Б. Проанализируйте искажения, вызванные «уловками», используемыми для использования диет и других преимуществ, которые приносят путешествия, тренировки, деятельность в советах директоров, специальных рабочих командах и т. д. Возможные методы: интервью с двадцатью пятью старшими должностными лицами; Детальный анализ бюджета с целью оценки сумм, затрачиваемых в настоящее время каждым подразделением и типом должности на проживание, командировки, обучение.
- В. Получите данные о контрактах по результатам работы муниципалитетов и государственных компаний в стране, в том числе о потраченных суммах, профиците, о том, как удалось избежать политических последствий (включая недовольство высокими зарплатами). Рисуйте уроки, чтобы применить их в экспериментах, которые вы будете проводить в ратуше.

Вставка 11. Схема «сканирования уязвимостей»

- А. Является ли общая система контроля допустимой для борьбы с коррупцией?
 - А. В какой степени руководство хочет внедрить сильную систему внутреннего контроля?
 - Б. Существуют ли надлежащие системы отчетности во всех подразделениях организации?
 - В. В какой степени организация располагает компетентными и честными сотрудниками?
 - Г. Является ли делегирование полномочий целесообразным и в то же время ограниченным?
 - Д. Понятны ли сотрудникам политики и процедуры?
 - Е. Правильно ли конкретизированы и эффективно ли реализуются процедуры бюджетирования и отчетности?
 - Ж. Четко ли установлены и контролируются финансовые и управленческие меры контроля, включая использование компьютеров?
- Б. В какой степени данная деятельность подвержена неотъемлемому риску коррупции?
 - А. В какой степени деятельность является расплывчатой или сложной по своим целям; это связано со сторонними бенефициарами; он управляет ликвидностью; Включает ли она приложения, лицензии, разрешения и сертификацию?
 - Б. Каков размер бюджета? (Чем больше бюджет, тем больше возможный убыток)
 - В. Насколько велик финансовый эффект за пределами организации? (Чем выше суммы, тем больше будет возрасть искушение к коррупции.)
 - Г. Это новая программа? Работает ли это в условиях ограниченности по времени или в сжатые сроки? (Если это так, то вероятность коррупции возрастает.)
 - Д. Подходит ли уровень централизации для этой деятельности?
 - Е. Были ли ранее какие-либо доказательства незаконной деятельности?

В. После этой предварительной оценки, в какой степени меры контроля и мониторинга для предотвращения коррупции представляются адекватными?

Источник: Адаптировано из Административно-бюджетного управления (OMB), Руководство по внутреннему контролю (Вашингтон, округ Колумбия: WBO, декабрь 1982 г.), глава 4

ЧАСТНЫЙ СЕКТОР И ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН

Частный сектор играет важную, но часто упускаемую из виду роль в борьбе с коррупцией. Ведь для танго нужно два: на каждого муниципального чиновника, получившего взятку, найдется кто-то из частного сектора, который ему ее предложил. Частный сектор и граждане могут помочь, сообщая о неправомерных действиях, диагностируя коррумпированные и неэффективные системы, а также помогая контролировать поведение своих представителей

Объединения граждан принимают все более активное участие в борьбе с коррупцией. Одним из примеров является Transparency International, неправительственная организация, основанная в Берлине в 1993 году «для достижения в области коррупции того, что Amnesty International сделала в области прав человека». В TI выработан четкий кодекс поведения (никаких взяток, честные аукционы и т.д.), который продолжает предыдущую работу Международной торговой палаты и Организации Объединенных Наций. В Эквадоре TI и правительство применяют этот кодекс поведения как к государственным чиновникам, так и к частным компаниям, конкурирующим за государственные контракты. Компании обещают не давать взятку, а правительственные чиновники обещают не вымогать и не брать взятки. Следует отметить, что интерес компаний заключается в том, чтобы и другие не предлагали взятку. Таким образом, компании, подписавшие настоящий кодекс поведения, могут сотрудничать в своих интересах для саморегулирования при условии наличия соответствующих санкций и механизмов расследования.

Это приводит нас к интересной идее для муниципальных администраций. Предположим, что городской совет требует, чтобы все компании, участвующие в торгах с муниципалитетом, подписали соглашение о присоединении к кодексу поведения. В этом случае, если одна из компаний считает, что другая компания получила контракт путем подкупа, она может обратиться к другим подписантам кодекса поведения и в местную администрацию с просьбой провести расследование. В то же время, когда расследуется предполагаемое преступление, можно было бы провести более широкое исследование категорий деяний, к которым может быть отнесено преступление. Например, если в ходе тендера речь идет о торговле влиянием, то в рамках исследования можно конфиденциально опросить несколько частных компаний и выявить то, как работает система государственных закупок и коррупцию в ней. В исследовании также будут даны рекомендации по изменениям. Результаты обоих расследований могут быть опубликованы, даже если они не имеют силы закона.

Принятие простого кодекса поведения, понятного государственным должностным лицам, прессе и общественности, может стать ценным компонентом антикоррупционной кампании. Это может быть еще более полезным, если существуют механизмы, позволяющие частному сектору создавать и обеспечивать соблюдение обязательных правил.

Наконец, граждане могут внести свой вклад в борьбу с коррупцией несколькими способами. Самый большой враг коррупции – это народ. Граждане являются бесценными источниками информации о том, где скрывается коррупция. Механизмы сбора информации включают в себя систематические опросы клиентов, фокус-группы, бесплатные телефонные линии, телефон прохожих, сельские и районные советы, органы гражданского контроля государственных органов, привлечение профессиональных организаций, образовательные программы и т.д.

Во врезке 12 приведен пример из Бангалора, Индия, где неправительственная организация использовала различные механизмы для получения информации от граждан, начиная от опросов и заканчивая аналитическими центрами, для создания «отчета о муниципальных

услугах». Исследование и его последствия способствовали повышению эффективности работы муниципалитета и выявлению областей, серьезно затронутых коррупцией.

Вставка 12: Информационный бюллетень муниципальных служб Бангалора

Неправительственная организация в Бангалоре (Индия) недавно подготовила гениальный «отчетный лист», отражающий работу различных муниципальных учреждений в восприятии граждан. Были использованы самые разные способы сбора информации, начиная от опросов и заканчивая интервью с ключевыми носителями информации и исследованиями объективных показателей деятельности агентства. Среди обсуждаемых вопросов была и коррупция. Например, каков процент случаев, когда граждане должны были платить взятки, чтобы воспользоваться той или иной государственной услугой? Это свидетельствует о широко распространенной коррупции, а ежегодные издержки от коррупции, хотя и общепризнанные, что их трудно точно оценить, в семь раз превышают общий муниципальный бюджет.

Результаты были противоречивыми, но они оказали стимулирующее воздействие на муниципальных руководителей и вовлеченные агентства. Возможно, наиболее важным является то, что исследование послужило отправной точкой для последующего участия граждан в доведении своих взглядов о достигнутом прогрессе до сведения ведомств. ^{Один}

Примечание а. Сэмюэл Пол: Оценка государственных услуг. Тематическое исследование из Бангалора, Индия, *Новые направления оценки*, Американская ассоциация оценки, No 67, осень 1995 года.

Рональд Маклин Абароа является примером того, как участие населения привело к лучшему принятию решений и снижению коррупции в Ла-Пасе:

Каждый год мэр должен представлять в местный совет оперативный бюджет мэра. В бюджете определены приоритеты общественных работ на следующий год. Конечно, каждая инвестиция в город оказывает влияние не только на благосостояние жителей района, где ведется строительство, но в то же время влияет и увеличивает стоимость недвижимости и земли в соответствующем районе.

Вскоре я узнал, что средств, выделяемых на инфраструктуру, недостаточно для удовлетворения многочисленных потребностей городских районов. Поэтому я осознавал, что мне нужна стратегия, чтобы расставить приоритеты среди множества требований. В первые годы моего мандата технический персонал городского совета представлял мне подборку общественных работ и мест. Выбор не удовлетворил большинство горожан, особенно самых бедных, которые жили далеко от центра города и были лишены практически всех коммунальных услуг. Люди больше не хотели годами пассивно ждать обещанных работ.

В первое лето моего семестра, а затем и каждое из последующих лет, я набирал группу продвинутых аспирантов, особенно из Гарвардского университета и Массачусетского технологического института (MIT) в Соединенных Штатах, приглашая их в Ла-Пас для работы со мной. Мы описываем эту проблему и вместе разрабатываем модель принятия решений с несколькими взвешенными переменными, чтобы установить приоритеты, определить те общественные работы, которые принесли бы большую добавленную стоимость городу. Например, модель придавала большее значение (большой вес в аналитическом плане) проектам, которые приносили пользу большему числу жителей, бедных людей и детей. К моему удивлению, после многокритериальной оценки по модели, проекты, которые оказались в нижней части списка, представленного техническим отделом, внезапно поднялись на вершину списка приоритетов. Казалось, что городской совет, не тратя больше, мог бы удовлетворить большее количество людей, принеся им больше благ и улучшив жилищные условия.

Через несколько месяцев после моего пребывания на посту мэра я начал проводить опросы, чтобы определить наиболее насущные потребности, воспринимаемые самими гражданами. Я обнаружил некоторую корреляцию с моделью Гарварда и Массачусетского технологического института, но все же думал, что мне нужна дополнительная информация, прежде чем устанавливать окончательные приоритеты и выделять

финансирование. Таким образом, мы подготовили анкету с перечнем конкретных общественных работ, предложенных техническим управлением городского совета, и распространили его среди соседей, попросив соседей зарегистрировать свои приоритеты для этих общественных работ и сделать любые другие замечания, которые они считают важными для своего района, в связи с этими или другими проектами.

Чтобы сохранить анонимность, мы распространяем «ящики с предложениями» по всему городу. Хотя я не получал предложений по вопросу, который я считал «удовлетворительным», многие из полученных ответов указывали на другой порядок приоритетов, чем тот, который был предложен техническим отделом или был разработан на основе критерия затрат и выгод модели. Многие из дорогостоящих должностей в списке мэра, которым был присвоен более низкий приоритет в модели, даже не упоминались или получали очень мало баллов в анкетах, заполненных гражданами.

Поэтому я решил лично осмотреть сайты этих подозрительных работ. К моему удивлению, они находились в основном в малонаселенных местах и, казалось, были предназначены скорее для расширения города, чем для предоставления услуг в существующих районах. В то же время, во время некоторых из этих необъявленных проверок мы обнаруживаем технику и сотрудников городского совета, работающих на строительстве новых улиц или других работах, не включенных в строительные списки городских программ. Только тогда мне стало ясно, что аппарат мэра, имея функции, которые дают им прямой контроль над техникой и рабочими, установили свой собственный график и приоритеты работ, которые не отвечали предпочтениям граждан и не занимали приоритетного места в модели затрат и выгод.

Эти работы проводились в обмен на «услуги», называемые взятками, которые предлагали группы жителей или земельные спекулянты, которые договаривались с работниками и техниками городского совета, которым они платили земель в районах, где были завершены муниципальные работы. В некоторых ситуациях жителям бедных районов приходилось платить за проведение срочных работ в своем районе, без какой-либо связи с официальным бюджетом, утвержденным для общественного строительства. Во многих случаях бюрократы решали, где, когда и какие общественные работы выполнять, в обмен на услуги, взятки или трансферты в натуральной форме (обычно в виде земли). В глазах инженеров и техников городского совета, участвовавших в подобных коррупционных актах, эти схемы были компенсацией (вверх и вниз!) за мизерную зарплату, которую они получали (15-30 долларов в месяц). На самом деле, система превратила некоторых из них в преуспевающих землевладельцев и спекулянтов недвижимостью.

Эта коррумпированная система была ликвидирована путем заключения контрактов на общественные работы с внешними компаниями в рамках поэтапного процесса заключения контрактов, основанного на стимулировании, в котором оплата основывалась на успешном и своевременном выполнении целей проекта. Участие граждан в опросах и непосредственном контакте в их собственном районе позволило выявить коррупцию, которая проявлялась в обмене общественных работ на землю или скрытых платежах.

Таким образом, путем сбора соответствующей информации, ее анализа и формулирования политики со стороны предложения, а также поощрения и вовлечения граждан со стороны спроса для помощи в калибровке и корректировке результатов работы со стороны предложения, была достигнута значительно улучшенная система предоставления муниципальных товаров и услуг.

ГЛАВА 5

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМЫ

ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОППИНГОВОЙ БОРЬБЫ

После использования различных методов анализа, описанных в главе 4, давайте предположим, что теперь у нас есть глубокое понимание типов и уровней коррупции, с которыми мы сталкиваемся. Поэтому мы рассмотрим структуру аналитической структуры в главе 3 (вставки 4 и 5) вместе с персоналом и проведем мозговой штурм, чтобы определить потенциальные затраты и выгоды от различных действий. Мы можем начать с определения областей, где цена коррупции кажется самой высокой, а цена корректирующих действий кажется относительно низкой, и именно с этого у нас возникнет искушение начать.

Но прежде чем мы это сделаем, нам нужно будет рассмотреть как проблемы, так и обходные пути с точки зрения реализации. Необходимо будет проанализировать политические, бюрократические и личные аспекты усилий по искоренению коррупции. Одним из политических измерений является то, каким образом борьба с коррупцией может быть использована в качестве рычага для трансформации муниципального управления, а не для того, чтобы превратить его в новый источник бюрократии и проволочек.

По разным причинам, хорошо это или плохо, но те, кто руководит и несет ответственность, играют преобладающую роль в управлении. Предупреждение и предупреждение коррупции требует совместных усилий нескольких государственных органов. Конечно, каждый компонент муниципального управления имеет определенные обязанности по управлению, инициативе и контролю. Тем не менее, некоторые функции, которые также включают в себя функции по борьбе с коррупцией, выходят за рамки этих разделений. Многие из них даже не относятся к муниципальной администрации, а находятся вне ее (так обстоит дело с полицией во многих странах) или находятся, так сказать, над муниципальной администрацией, на уровне префектуры, уезда, провинции или страны. Подумайте, какие функции должны хорошо работать для предотвращения коррупции. Это функции аудита и контроля, которые в большинстве стран Южной Америки подчинены так называемому «Офису контролера». К ним присоединяются полиция (часто местная, иногда национальная, подчиняющаяся Министерству внутренних дел), прокуратура, суды различных уровней и министерство, отвечающее за управление. Он также может включать в себя местный совет и, возможно, парламент штата или федеральный парламент. Также важны функции по сбору доходов, а также агентства, выполняющие общественные работы. Регулирующие функции также могут быть включены, но они очень различаются в разных странах. Список можно продолжать и продолжать, и четких демаркационных линий между этими территориями нет. Однако очевидно, что расследование, уголовное преследование и осуждение будут успешными только при условии сотрудничества между рядом государственных органов. То же самое касается и профилактических мер. Назовем это проблемой координации.

Опыт подсказывает, что существует и вторая потребность в антикоррупционных кампаниях – наличие координационного центра. Кто-то или официальный орган должен нести ответственность за антикоррупционную кампанию: они должны обладать политической властью, быть публичными и нести ответственность за то, что они делают. Но в то же время, поскольку ни один орган не может сделать все в борьбе с коррупцией и поэтому необходимы согласованные усилия, этот официальный орган должен быть прежде всего посредником совместных действий, мобилизатором ресурсов различных государственных органов. Иными словами, он не может быть лидером, в общепринятом понимании этой роли.

Ключевой политической вопрос в отношении реализации стратегии противодействия коррупции заключается в том, каким должен быть координирующий орган. Возможны несколько ответов, и ни один из них не действителен для всех ситуаций. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге, о которой я рассказывал в главе 2, является лишь одним из прототипов. Она является своего рода *Суперагентством* по борьбе с коррупцией. Он сочетает в себе несколько функций: расследование (полиция) с профилактикой (агентство управленческого консалтинга) и привлечение общественного

участия (офис по связям с общественностью). Его силы огромны. А также имеющийся у него бюджет и возможность нанять отличные кадры, не только для расследований и правоохранительных органов, но и бухгалтеров, экономистов, экспертов по управлению, системных аналитиков, юристов и прочих.

Есть также примеры единиц в муниципальной администрации, которые имеют большие полномочия, хотя и не такие большие, как ICAC. Во вставке 13 приведен интересный пример из Нью-Йорка.

Еще одна идея – это *межведомственный координационный орган*. Муниципалитеты, конечно, не являются странами, и муниципальные лидеры не смогут контролировать многие из важных учреждений. Тем не менее, они могут призывать основные ведомства к совместной работе для улучшения координации их деятельности.¹

В 1992 году Роберт Клитгаард провел некоторое время в Венесуэле, где в борьбе с коррупцией на национальном уровне были задействованы несколько ведомств: полиция, офис контролера, прокуратура, Верховный суд (который управляет всеми судами) и, наконец, кабинет министров. Различные ведомства защищали свою автономию и не хотели встречаться в совместных мастерских, каждый хотел иметь свою собственную мастерскую. Сотрудники каждого агентства рассказывали самые необычные истории о том, как их усилия были сведены на нет некомпетентностью и, да, коррупцией в других агентствах. Они рассказали, как файлы исчезают в пробелах теоретического пути, который начинается со сбора информации, проходит через следствие и доводит их до правосудия и заканчивается окончательным приговором. Вина была по-разному распределена между различными ведомствами, но все они говорили об одном и том же эффекте: широко распространенной коррупции и полной деморализации в каждом ведомстве.

До и после каждого семинара Клитгаард встречался с руководителями этих ведомств — министрами, верховным судьей и генеральным контролером, а также с представителями канцелярии премьер-министра Венесуэлы. Они согласились с диагнозом, поставленным старшими должностными лицами своих учреждений. Также достигнута договоренность о создании двух межправительственных координационных органов. Один на уровне министров; другой – на уровне генеральных директоров или руководителей учреждений. Среди задач второго координационного центра – выявление и мониторинг важных случаев коррупции в системе. Оба комитета также работают над решением вопросов систематической коррупции: например, превентивными мерами или более тесной координацией усилий по противодействию коррупции.²

В течение года эти координационные органы добились впечатляющих успехов. Каждое ведомство извлекло уроки из сотрудничества, чтобы улучшить не только координацию, но и свою собственную работу. Обсуждение групповой деятельности заставило каждое агентство столкнуться с тем, как другие воспринимают их работу. Поначалу взгляд на себя глазами других может оказать влияние, но в конечном итоге это то, что мотивирует нас развиваться и совершенствоваться. Вскоре в системе стало прогонять еще много случаев коррупции. Один из них указал на настоящую крупную рыбу: президента Карлоса Андреса Переса, которому был объявлен импичмент.

Вставка 13: Независимое управление по борьбе с коррупцией при строительстве школ в Нью-Йорке

В 1989 году вновь созданное Управление школ Нью-Йорка столкнулось с безудержной коррупцией в муниципальной строительной отрасли, связанной с многомиллионной программой строительства школ (установление аукционов, фиксация цен, незаконные картели, мошенничество, взяточничество, вымогательство и мошенничество). В ответ на это он сформировал Управление генерального инспектора (OIG). Проведя институциональную реформу деловой практики органа, OIG «поймала крупную рыбу», включая даже сотрудников Комиссии по образованию и Управления школ; он запретил участие 180 компаний в тендерах на строительство школ; это помогло Школьному управлению сэкономить миллионы долларов и привело к внутренним реформам среди участников этой отрасли.

Важнейшими организационными принципами стали:

- А. Ответственность за противодействие коррупции лежит не только на правоохранительных органах. Руководители и должностные лица, отвечающие за проведение тендеров, должны быть проактивными и интегрировать свою работу с работой контрольных органов. Административные санкции также почти так же эффективны, как и судебные.
- Б. Многие дисциплины должны работать вместе, чтобы остановить коррупцию или выявлять, передавать дела в суд и наказывать за факты в судебном процессе, который гарантирует доверие, если предотвращение не сработало. Речь идет о профессиях юриста, исследователя, бухгалтера, аналитика, инженера и эксперта в области теории менеджмента и государственного управления.
- В. Организация (в данном случае ОГИ) должна находиться за пределами Управления по строительству школ для поддержания своей независимости и автономии. Общение с органом власти будет осуществляться в неформальной обстановке в рамках рутинного и официального сотрудничества через представителя руководства органа. Важно то, что, наделяя организацию полномочиями по борьбе с коррупцией, мы попадаем в ловушку, в которую попадают многие подобные усилия: навязывание дополнительных правил и положений, создание большого количества уровней контроля, которые, в свою очередь, «способствуют организационному параличу и дисфункциональным конфликтам, тем самым только умножая стимулы (и возможности) для проявления коррупции...»

Сдерживание (в том числе за счет финансового оздоровления) и блокирующие возможности стали основными методологическими идеями, лежащими в основе работы МПО.

А. Отговаривать

Преследование с помощью тайных агентов, ордеров на обыск, скрытых магнитофонов и теневого наблюдения, с предсказуемыми результатами в виде крупных штрафов и тюремного заключения.

Гражданско-правовые санкции, которые выливаются в серьезные финансовые санкции (конфискация, возмещение ущерба в тройном размере, обязательные репарации).

Административные санкции, в первую очередь запрет на участие в торгах по контрактам на строительство школ, примененные к некоторым компаниям, атака на компании, которые культивируют коррупцию там, где она им больше всего – в кармане. (К счастью и неудивительно, другие государственные учреждения часто применяют те же штрафы и исключают одни и те же компании.)

Б. Возможности блокировки

Исключения, предупреждения и сертификации. Исключения запрещают компаниям участвовать в аукционе школьных контрактов. Осведомители предупреждают

руководителей проектов о предполагаемых правонарушениях у конкретного поставщика. Сертификаты, требуемые от руководителей определенных предприятий, создают условия для расторжения договоров с полным возмещением сумм, если имевшие место впоследствии факты свидетельствуют о том, что решение о заключении договора было основано на мошенничестве.

Независимая аудиторская фирма или генеральный инспектор частного сектора. Финансируемые компаниями в случаях, когда есть достаточные доказательства для судебного расследования, но общественные интересы требуют, чтобы контракты не были приостановлены или чтобы компания не была исключена, эти независимые органы, избираемые МПО, контролируют работу определенных поставщиков.

Другие инициативы. Они могут включать: анализ уязвимости для выявления слабых мест в практике и процедуре заключения контрактов в органе власти; предоставление Кодекса этических и справедливых процедур для контрактов; и приватизацию надзора за соблюдением трудового законодательства за счет виновных поставщиков для мониторинга нарушений основных законов о заработной плате.

Основным инструментом, определившим успех МПО, является создание сложного процесса **предварительной квалификации** участников торгов. Любой поставщик, желающий участвовать в торгах по подряду на строительство школ, должен был заполнить объемную анкету (40 страниц), которая включала в себя традиционные показатели, такие как финансовый капитал и другие активы, принадлежащие компании, или ее опыт, а также основные люди в исполнительном руководстве компании. В ходе предквалификационного отбора ОГИ получила доступ к информации, которая традиционно была бы доступна только в рамках сложной и трудоемкой юридической процедуры.

В 1995 году Колумбия также представила модель координации с некоторыми теоретически интересными особенностями. Был создан координационный орган на правительственном уровне и второй, в котором была реализована идея, в чем-то схожая с гонконгской, – комиссия по гражданскому мониторингу. Во втором органе должен был участвовать ряд видных граждан в качестве посредников между общественностью и правительственным координирующим органом. Они должны препровождать жалобы и диагностические исследования, проводимые в частном секторе или гражданским обществом, а затем следить за их решением. Они также должны были следить за антикоррупционной деятельностью, проводимой правительством, начиная от стратегии и заканчивая конкретными действиями. Желаемым результатом является повышение эффективности, прозрачности и доверия в борьбе с коррупцией.

К сожалению, координирующий орган так и не оправдал ожиданий. Сам президент Эрнесто Сампер был обвинен в коррупции и в суматохе созданный координационный комитет оказался практически умирающим. Когда президент Андрес Пастрاما пришел к власти в 1998 году, он пообещал бороться с коррупцией. Однако координирующий орган почти ничего не сделал.

Летом 1999 года правительство Колумбии объявило о «президентской программе по борьбе с коррупцией».³ Базируясь в офисе вице-президента, программа надеется координировать работу различных колумбийских правительственных учреждений и привлечь к сотрудничеству гражданские и деловые организации. Программа включает в себя блоки по формированию этических ценностей, усилению участия граждан в социальном контроле, блоки по эффективности и прозрачности, а также расследованиям и санкциям. О создании комитета по гражданскому мониторингу речи не идет.

Таким образом, первая проблема – это организация борьбы государства с коррупцией. Принципы кажутся противоречивыми: координация и координационный центр. Кто-то должен возглавить борьбу с коррупцией, но эта работа не увенчается успехом, если не будет скоординирована деятельность многих ведомств. Следующий вопрос – с чего начать. С чего начать акцию?

СОБИРАЕМ ПЛОДЫ С НИЖНИХ ВЕТОК

Говоря об этом, предположим, что муниципальные лидеры прошли этапы, описанные в главах 3 и 4. Они применили формулу $C = M + D - R$ и использовали рамочную структуру анализа политики (вставка 4) для стимулирования размышлений о видах антикоррупционных мер, которые могут быть использованы для борьбы с различными видами коррупции. Они оценили свою организацию и признали, что не все виды коррупции одинаково вредны или их легко предотвратить. Они сочетали экономический анализ с политической оценкой. Они задавали себе вопрос: «Какие виды коррупции причиняют наибольший вред и кому? Какие способы борьбы с коррупцией наиболее эффективны и каковы прямые и косвенные затраты?»

Такой анализ должен быть сосредоточен на внешних эффектах и стимулах, порождаемых актами коррупции различного рода, а не только на суммах денег, которые переходят из рук в руки. Как утверждает мексиканские правительственные чиновники «тратят миллион, чтобы украсть тысячу». Особое значение имеет коррупция, которая затрагивает финансово-банковские системы или судебную системы. Косвенные негативные последствия коррупции в этих случаях могут быть огромными. То же самое можно сказать и об актах коррупции, которые приводят к искажению политики. Важность основных услуг делает их заслуживающими особого внимания, прежде всего, путем анализа того, как на них влияют системы государственных закупок, отбора тех, кто получает помощь, и систем распределения.

После всех этих анализов есть простое правило, с которого можно начать: «Собирайте плоды с нижних ветвей». То есть, выберите для старта своей антикоррупционной кампании тот вид коррупции, в котором вы сможете добиться немедленных побед, без лишних затрат. Этот совет, кажется, идет вразрез с инстинктом некоторых реформаторов, которые хотели бы сделать все и сразу или начать с атаки на коррупцию с самыми серьезными последствиями (и которая может оказаться самой трудной и долгой битвой и, следовательно, не лучшим местом для начала).

Иногда правило может быть немного другим. По политическим причинам или просто из желания привлечь народную поддержку, мы могли бы начать с атаки на те виды коррупции, которые наиболее очевидны для граждан или те, которые они ненавидят больше всего, или которые они считают наиболее актуальными. По политическим причинам антикоррупционную кампанию целесообразно начинать с тех проблем, которые граждане воспринимают как наиболее очевидные и проблематичные, или с тех проблем, которым политическое руководство придало больше внимания, или с тех проблем, которые, как известно, препятствуют экономическим реформам.

Мэр Маклин Абарао описывает пример «фруктов на нижних ветвях» в Ла-Пасе в 1985 году.

Возможно, самая очевидная и распространенная форма коррупции проявилась в коридорах и в главном зале ратуши. Сотни граждан шли пешком, чтобы заполнить формы или заплатить налоги. Из-за тотальной неорганизованности и неинформированности граждан появились десятки «передатчиков», которые предлагали «исправить» документы граждан или решить проблемы с авторизацией.

Первое вымогательство, примененное к гражданину, появилось, когда он передал документы этим передатчикам. Затем, когда документы появлялись, часто нелегально, гражданина просили заплатить сумму, в качестве «благодарности», сверх официальной стоимости транзакции. Квитанции выдавались редко, даже на официально собранные суммы, и было совершенно ясно, что большая часть этих денег хранилась у коррумпированных чиновников. Взамен гражданам предлагалась лишь временная «защита» от неудобств инспекторов и других чиновников.

Первым шагом, который мы предприняли, было то, что мы изолировали тех, кто отвечал за гражданские документы. Он больше не позволял передатчикам или кому-либо еще свободно ходить из кабинета в кабинет «после подписей» и печатей. Все заявки должны были быть поданы на единой стойке регистрации и получить регистрационный

номер. Ответы пришлось собирать через несколько дней с другого счетчика. Чиновники, которые решали эти запросы, находились практически далеко, где-то на втором этаже здания мэрии, где они не могли «поговорить» с клиентами.

В дополнение к этой мере мы открыли счета в банках, чтобы платежи можно было проводить напрямую, а муниципальные банкоматы больше не могут воспользоваться «доступностью» для спекуляций черными долларами, как это было у них принято.

Эти простые меры не положили конец большой коррупции, но они устранили один из основных источников злоупотреблений и дискреционности, от которых страдали многие граждане. Уже через несколько недель можно было ходить по коридорам мэрии, не сталкиваясь с сотнями напряженных и растерянных граждан, жертв вымогательства и завуалированных угроз. Гражданам стало проще отслеживать ход рассмотрения заявок внутри мэрии с помощью компьютеризированной системы учета транзакций. Таким образом, они смогли заметить, что ситуация изменилась к лучшему.

ВЫРАВНИВАНИЕ С БЛАГОПРИЯТНЫМИ СИЛАМИ

Важно, чтобы муниципальные лидеры искали союзников и способы согласования усилий по борьбе с коррупцией с более широкими силами в обществе. Это можно проиллюстрировать на трех примерах.

В первом из них предположим, что правительство хочет продвигать рыночную экономику и приватизацию. В таком случае было бы полезно подчеркнуть эти элементы в нашей собственной антикоррупционной стратегии, чтобы получить поддержку и финансирование от государства. Или, если федеральное правительство хочет сосредоточиться на борьбе с организованной преступностью, местное правительство должно уделять особое внимание областям местной коррупции, в которых можно подозревать организованную преступность.

Во втором примере предположим, что у частного сектора и гражданского общества уже есть союзники, готовые бороться с коррупцией. Может существовать филиал Transparency International, к которому можно обратиться за поддержкой и профессионализмом. Возможно, ассоциации бухгалтеров или юристов уже указали на коррупцию. Лидеры гражданского общества, неправительственные организации, студенческие ассоциации или профсоюзы, возможно, недавно пожаловались на мошенничество, вымогательство или откаты и могут быть немедленно привлечены к антикоррупционной кампании. Мы могли бы начать работу над антикоррупционной кампанией в зависимости от того, какие виды коррупции эти группы союзников выбрали в качестве приоритетных для своих программ и в которых они могли бы принять наиболее полезное участие.

В третьем примере международные организации могут играть важную роль в работе городского совета или в движении за децентрализацию государственного управления. Многие из них поставили борьбу с коррупцией на первое место в списке своих приоритетов и могут иметь специальные источники помощи для муниципальных лидеров, которые обращаются за ней и обращаются за ней. Например, международное агентство по оказанию помощи может быть заинтересовано в управлении государственными финансами. Муниципалитет, о котором идет речь, мог бы добровольно стать испытательной лабораторией для предлагаемых реформ. Вспомогательные органы также могут обладать необходимыми знаниями в таких областях, как государственные закупки, налогообложение или систематические опросы клиентов.

РАЗРУШЕНИЕ КУЛЬТУРЫ БЕЗНАКАЗАННОСТИ

Еще один аспект осуществления связан с разрушением традиции безнаказанности. Вот пример редакционной статьи из Гватемалы.

Когда бесстыдные торжествуют в обществе; когда обидчиком восхищаются; когда принципы перестают считаться и оппортунизм побеждает; когда наглец задает тон и население его терпит; когда все коррумпировано и большинство молчит... (Причитания продолжают целой колонкой, после чего статья заканчивается.) Когда так много

«когда» сходятся вместе, возможно, пришло время спрятаться; сорвать бой; перестанем быть Дон Кихотом; Анализируйте свою деятельность, переоценивайте окружающих и замыкайтесь в себе.⁴

Когда коррупция становится систематической, мы должны бороться с пагубным представлением о том, что существует *безнаказанность*. Если мы этого не сделаем, наши усилия по борьбе с коррупцией и совершенствованию управления могут не быть восприняты всерьез. Население цинично относится к явлению коррупции. И граждане, и чиновники слышали все эти красивые слова и раньше. Они даже стали свидетелями некоторых незначительных расследований. Но культура коррупции устойчива, особенно вера в то, что те, кто находится на высшем уровне, неосязаемы.

Ловите крупную рыбу

Опыт показывает, что для того, чтобы разрушить эту культуру коррупции, необходимо «ловить крупную рыбу». Великий коррупционер должен быть назван и наказан, чтобы циничное население убедилось, что антикоррупционное движение не остается на словах. Важно и то, чтобы антикоррупционную кампанию не путали с политической кампанией или кампанией против оппозиции. Поэтому важно, чтобы один из первых шишек был из партии власти.

Вот несколько примеров. В Гонконге доверие к новой Независимой комиссии по борьбе с коррупцией было завоевано, когда бывший начальник полиции был экстрадирован из Англии, где он был в отставке, и наказан в Гонконге. МКАС даже предъявил обвинения его бывшему заместителю, а также десяткам других высокопоставленных полицейских. Для скептически настроенной и подозрительной публики его поимка стала важным сигналом: «Правила игры действительно изменились». Бывший член комиссии ICAC писал:

Важный аспект, который мы должны были (и должны) учитывать, – это статус тех, кого мы расследовали. Население склонно измерять эффективность по статусу! Все ли они мелкие чиновники, незначительные люди, или среди них есть заметное количество высокопоставленных людей? Ничто не заставляет общественное доверие исчезать быстрее, чем вера в то, что борьба с коррупцией прекращается на определенном уровне общества.⁵

Беспрецедентные успехи в борьбе с коррупцией в Италии привлекли внимание всего мира. Важнейшим шагом стал арест мафиозного чиновника, многих бизнесменов и нескольких видных политиков из правящей партии. Граждане поняли сигнал: если они заявят о преступлениях и коррупции, то смогут добиться конкретных результатов.

В случае с Ла-Пасом мэр Маклин Абароа немедленно обратил свое внимание на коррумпированного главного кассира.

Главный кассир городского совета в 1985 году был своего рода Робин Гудом в сочетании с Крестным отцом. Он одалживал деньги сотрудникам и в конечном итоге помогал им пополнять свой скромный доход незаконными способами. Мне рассказывали, что он даже «авансировал» деньги мэру, когда, например, ему нужно было срочно ехать и обычная процедура снятия необходимых сумм слишком сильно бы его задержала. Как я уже говорил, кассир жил как король. Его считали неосязаемым из-за услуг, которые он предоставлял членам городского совета, и отличных связей, которые он имел в национальной казне.

Я понял, что должен послать очень наглядный сигнал о том, что старый порядок исчез и что новая демократически избранная власть не желает продолжать коррупцию. Самым ярким представителем старой коррупционной системы был печально известный кассир, которого я уволил без особых слов, к изумлению и несмотря на не очень робкое противодействие многих чиновников, уверявших меня, что городской совет не может функционировать без почти «магических» сил этого кассира.

Увольнение кассира стало первым в длинном ряду мер, направленных на борьбу с коррупцией.

В то время как «ловля большой рыбы» является необходимым шагом в разрушении культуры безнаказанности, акцент на преступниках старого режима иногда может быть преувеличен. Уместно провести аналогию с политикой в области здравоохранения. В случае эпидемии в первую очередь необходимо лечить отдельные случаи тяжелого течения заболевания. Но в долгосрочной перспективе приоритетом должна быть профилактика. Поэтому, поймав крупную рыбу, муниципальные чиновники должны обратиться к профилактике и институциональной реформе.

Создавайте волны

Борьба с коррупцией может завоевать доверие и известность по целому ряду направлений. Мэр мог бы созвать «встречу на высшем уровне» по предотвращению коррупции. При хорошей предварительной подготовке он мог бы объявить о систематической программе борьбы с коррупцией в области сбора доходов, общественных работ, льгот, лицензий и разрешений, а также деятельности полиции. Он мог бы побудить общественность осудить акты коррупции и дать гражданам больше средств для этого. Затем, в ближайшие недели и месяцы, опять же после тщательной подготовки, он мог объявить об аресте «большой рыбы».

Вот другие примеры, иллюстрирующие, как можно создать волны для повышения доверия. Каждый пример является реальным случаем на национальном уровне, экстраполированным здесь на муниципальный уровень:

- А. Мэр проводит семинар высокого уровня с участием старших должностных лиц мэра и лидеров частного сектора и гражданского общества, посвященный коррупции и ее разрешению. В ходе этого семинара будут выработаны важные идеи и, возможно, план действий на шесть месяцев. За этим семинаром могут последовать другие семинары в ключевых департаментах, таких как общественные работы и полиция.
- Б. Примар объявляет, что все государственные служащие подпишут правило об отказе от взяток. При этом в нем указано, что никто не сможет участвовать в государственных торгах, если не придерживается аналогичного кодекса поведения по взяточничеству. Частный сектор должен будет организоваться, чтобы иметь возможность отслеживать и расследовать жалобы. Хорошо обратиться за поддержкой к таким организациям, как Transparency International.
- В. Мэр объявляет о пилотной программе для офисов мэрии по сбору налогов, в рамках которой чиновники будут получать процент от прироста налоговых поступлений, заработанного в течение следующих двух лет. Бонусы могут достигать до 25-50% от существующей зарплаты и не будут применяться только в том случае, если доход превышает определенный заранее определенный темп роста (возможно, 25%). В то же время сотрудники разработают систему служебной аттестации, в которой будет планироваться повышение целей в соответствии с областью и видом деятельности и которая будет включать дополнительные показатели высокого качества и отсутствия злоупотреблений.
- Г. Мэр объявляет о создании подразделения по предотвращению коррупции. С помощью международных консультантов этот офис будет анализировать все бюрократические процедуры, направленные на сокращение возможностей для коррупции и злоупотреблений: он будет заниматься тем, что Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Гонконга называет «анализом уязвимости». В первую очередь проверке подлежат те ведомства, которые общественность считает систематически коррумпированными, например, службы выдачи разрешений и лицензирования, налоговые инспекции, службы закупок и т.д.
- Д. Мэр ищет способы вовлечь население в усилия по улучшению управления с помощью перечисленных выше способов.
- Е. Мэр назначает команды честных высокопоставленных чиновников, выпускников университетов для расследования зарегистрированных случаев коррупции и оценки

случайных выборок важных файлов по сбору налогов и освобождению от налогов, государственных закупок и т.д.

- Ж. Поставщикам муниципальных услуг предлагается определить показатели для оценки их эффективности, а затем провести эксперимент, в котором на основе этих показателей вознаграждается хорошая работа. Поощрения будут выплачиваться за выдающиеся результаты работы по группам и снова составят 25-50% от текущей заработной платы. Степень устойчивости эксперимента будет зависеть от собираемости налогов.
3. Мэр публично объявляет, что в течение следующего года мэрия проведет ряд операций по проверке конкурсов на государственные закупки путем проведения опросов. Даже если таких проверок будет проведено всего несколько штук, эта мера может предотвратить возможные случаи взяточничества.

Вставка 14: Некоторые новые законы, которые могут помочь снизить коррупцию

Более эффективное регулирование может быть эффективным. Вот четыре примера, которые выходят за рамки компетенции муниципальных властей, но могли бы помочь местным кампаниям по борьбе с коррупцией.

А. Финансирование политических партий и избирательных кампаний.

Во многих странах финансирование избирательных кампаний связано с принудительными платежами, а иногда даже взятками. Когда такое поведение становится систематическим, даже «честная» политическая партия может почувствовать себя вынужденной из-за коррупции конкурентов вымогать деньги у компаний с помощью неявных обещаний или угроз. Партии могут обращаться к своим членам в местной администрации с просьбой перенаправить государственные средства на поддержку их политических войн. В некоторых странах местные партии и политики создают местные «фонды» и неправительственные организации, в которые могут направляться средства на «местное развитие» без применения обычных процедур государственного аудита.

Эти виды коррупции могут быть уменьшены путем введения строгих ограничений на предвыборную деятельность и средства, доступные партиям, путем дублирования внешнего аудита финансирования избирательных кампаний за счет государственных средств и сбалансированного распределения времени предвыборной рекламы на телевидении и радио. Все фонды, получающие государственные деньги, должны пройти аудит.

Б. Незаконное обогащение

В некоторых странах государственным должностным лицам могут быть предъявлены обвинения не только на основании прямых доказательств взяточничества – доказательств, которые всегда трудно получить, – но и за владение богатством, превышающим то, что было бы возможным результатом законной деятельности. В некоторых странах от презумпции невиновности отказались, что переложило бремя доказывания: от государственного чиновника может потребоваться доказать, что его богатство и, возможно, богатство его ближайших родственников было приобретено законным путем. В других странах даже не нужно доказывать преступление человека.

Законы о борьбе с незаконным обогащением сопряжены с рисками. Это право может быть использовано в случае запроса доказательств. Отличные кандидаты на государственные должности могут быть напуганы перспективой быть вынужденными раскрыть свои финансовые ресурсы и финансовые ресурсы своей семьи. В ситуациях большой коррупции такой закон может просто заставить коррумпированных чиновников спрятать свои активы в безопасном месте за границей. Однако в Гонконге власть, полученная в результате изменения закона о незаконном обогащении,

способствовала успеху в борьбе с коррупцией в рамках более широкого пакета действий, включающего превентивные меры и участие общественности.

В. Конфиденциальность

Административные санкции могут быть связаны не только с угрозой судебного преследования, но и с другими реальными угрозами. Например, может быть введена обязанность сообщать о попытках взяточничества со стороны уполномоченных или налоговых органов. По сравнению с полицией, эти агентства обычно имеют лучший доступ к информации и более опытни. Поэтому им относительно проще вводить санкции. Такие агентства также могут спекулировать на расхождениях интересов внутри корпоративных структур (например, аудиторы или члены советов директоров, которые привержены реформам или просто защищают себя).

Г. Структурирование антикоррупционной деятельности

В некоторых муниципалитетах и департаментах созданы собственные подразделения по противодействию коррупции; Эти существующие подразделения на национальном уровне могут помочь усилиям, предпринимаемым муниципалитетом. В меньших (и менее дорогостоящих) масштабах антикоррупционные нормативные акты могут в то же время (1) создать должность координатора по противодействию коррупции, выбранного из числа существующих подразделений, и (2) поддерживать и требовать различных механизмов координации и надзорных функций для обеспечения того, чтобы различные аспекты этой деятельности были четко сформулированы и чтобы такие усилия могли контролироваться общественностью.

Существует множество других возможностей для совершенствования законодательства, которые могут помочь предотвратить коррупцию за счет сокращения масштабов незаконной деятельности, например, путем введения единого уровня налогообложения или упрощения правил лицензирования.

а Примечание: Полезным международным прецедентом является *Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ* (Организация Объединенных Наций, E/CONF.82/15 и Сог.1 и 2. См., в частности, пункт 7 статьи 5 выше. Применяется принцип конфискации имущества, и бремя доказывания лежит на обвиняемом. Из-за потенциальных злоупотреблений обвинениями в коррупции такое перекладывание бремени доказывания, вероятно, должно быть ограничено доказательствами и может быть опровергнуто.

СИСТЕМЫ ИЗМЕНЕНИЙ

Коррупция по своей сути ненадежна. «Чтобы участвовать в акте коррупции, — пишет Филип Хейман, — правительственный чиновник и частное лицо должны идентифицировать друг друга как потенциальных партнеров в коррупции, найти способ достичь соглашения, а затем сделать то, что они обещали, не будучи разоблаченными. Каждый из этих этапов может быть чрезвычайно сложным, потому что каждый из них уязвим для обнаружения».⁶

Коррупция требует:

- А. Поиск коррумпированного партнера*
- Б. Проведение платежей*
- В. Доставка незаконно приобретенных товаров*

Все это незамеченным

Когда коррупция носит системный характер, это означает, что были выявлены возможности и налажены отношения, а механизмы перевода платежей и доставки товаров стали рутинной. Эти рутинные трудно построить. Соучастие также требует серьезных предварительных условий, как показывает анализ предложений:

Как участники узнают, на какие лоты делать ставки на основном аукционе? На сколько поднять цену? Если член коалиции выигрывает предмет, становится ли он его

собственностью? Должны ли они перечислять деньги другим членам коалиции? Если предмет, полученный членом, принадлежит коалиции, как определить, кто будет конечным владельцем? Как распределяется прибыль, полученная от соучастия, между членами коалиции? Какие существуют стимулы для обмана в соглашении о соучастии? Как коалиция может убедить и/или контролировать своих членов не обманывать?»⁷

Одна из тактик борьбы с коррупцией заключается в том, чтобы проанализировать эти коррупционные процедуры и вмешаться, чтобы их отменить. Коррупция предпочитает стабильную среду, окутанную тайной. Создавая достаточное количество разрывов, нестабильности и недоверия, мы можем ожидать, что они будут уменьшены.

Что нужно для вмешательства такого типа? Некоторые автоматически реагируют на «новые правила». На самом деле, систематическая коррупция сосуществует со сложными правовыми кодексами. Иногда, умножая нормативные акты, это не только душит эффективность, но и создает новые возможности для коррупции. Новые законы и нормативные акты приветствуются, если они приводят к появлению стимулирующих мер, уменьшению монопольного влияния, уточнению или разграничению дискреционных полномочий, а также улучшению информирования и прозрачности. Во вставке 14 представлены некоторые примеры долгожданных новых законов, но в целом мы придерживаемся мнения, что законы не являются наиболее подходящим ответом.

Более перспективным подходом было бы предупреждение коррупции путем создания условий, способствующих конкуренции, ограничивающих дискреционное принятие решений, расширения прав и возможностей и предоставления позитивных стимулов. Это предполагает тщательный анализ некоторых видов деятельности, таких как:

- А. Приватизация услуг общественных работ или заключение с ними контрактов с третьими сторонами, концентрация скудных муниципальных ресурсов на проверке и мониторинге ранее согласованных измеримых результатов.
- Б. Принятие правил и положений, которые, хотя и не являются оптимальными в теоретическом смысле, помогают ограничить дискреционные полномочия и облегчают понимание правил игры. Важным шагом могло бы стать распространение правил игры среди граждан (см. вставку 15)
- В. Новые источники информации о результатах, включая *экспертную оценку*, оценки граждан и тщательную оценку образцов работ. Культура низкой производительности приводит к низкой и фиксированной заработной плате, что, в свою очередь, способствует коррупции и неэффективности.
- Г. Изобретательное использование компьютеров для выявления потенциального мошенничества со стороны бенефициара, такого как сговор при публичном размещении, уплата более низких налогов в отношении принадлежащего имущества и подозрительный перерасход средств или задержки в общественных работах.
- Д. Использование механизмов самоконтроля в частном секторе, описанных выше.
- Е. Радикальные эксперименты с мерами поощрения, также описанные выше.

Вставка 15: Справочник гражданина помогает предотвратить коррупцию

Муниципальная администрация Ла-Паса была парализована рутиной коррупции, отчасти из-за того, что муниципальные правила и положения были чрезвычайно сложными и не очень прозрачными для общественности. Попытаться разобраться, например, как получить то или иное разрешение, было практически невозможно. Для плановых государственных закупок в мэрии, на сумму менее 2000 долларов США, необходимо было пройти 26 этапов. Сотрудники городского совета, обвиняя в этом правило, могли воспользоваться этими задержками, а также неясностью процедуры для вымогательства взяток, а в некоторых случаях даже для получения денег путем вымогательства у граждан.

Городских чиновников попросили точно описать, что влечет за собой каждая из процедур. Они были категорически против, и усилия по пересмотру всех процедур, используемых в городском совете, продолжались более года. Но два результата привели к драматическим изменениям.

Во-первых, были упрощены процедуры. Из двадцати шести этапов осталось шесть. Процедура наблюдения и анализа каждого случая (которая на самом деле была лишь формальной или отсутствовала) превратилась в процедуру тщательного анализа образцов, взятых образец за образцом.

Во-вторых, городской совет издал руководство для граждан, в котором были описаны все процедуры. Для многих граждан это была первая возможность получить четкую и объективную информацию о муниципальных процедурах и регламентах.

Ла-Пас прибегал к частным банкам вместо муниципальных сберегательных касс для сбора и уплаты налогов и сборов. Таким образом, количество государственных служащих было резко сокращено, а зарплаты тех, кто остался, значительно увеличены. Стремясь положить конец уклонению от уплаты налогов при расчете налогов на имущество, была разработана простая модель, основанная на рыночных ценах на недвижимость. Граждан попросили «самостоятельно оценить» свою собственность под завуалированной угрозой, что государство выкупит их дома, если заявленная стоимость будет слишком низкой. Гражданам предлагалось ориентирование на основе характеристик здания и его расположения. Они сотрудничали: доходы от налога на имущество в Ла-Пасе резко выросли после того, как коррупционные схемы были практически ликвидированы.

Другой пример – использование правительством Боливии частных агентств для оценки участников тендеров на заключение государственных контрактов. На самом деле, этот судебный процесс также стал жертвой обвинений в коррупции. Но эта идея приживается, потому что международные компании, которые дорожат своей репутацией, гораздо больше заинтересованы в проверке потенциально коррупционных отношений между чиновником и участником торгов, чем в слаборазвитом государственном органе.

РАБОТАТЬ ВМЕСТЕ С БЮРОКРАТИЕЙ, А НЕ ПРОТИВ НЕЕ

Для того, чтобы произошли систематические изменения, муниципальная бюрократия должна быть кооптирована, мобилизована и контролироваться.

Начните с чего-то позитивного

Опыт учит нас, что со стороны муниципальных лидеров неразумно нападать на своих собственных чиновников и агентства, даже если известно, что они несовершенно. Судья Эфрен Плана, человек, который успешно победил систематическую коррупцию с помощью масштабных реформ, которые он провел в Филиппинском бюро внутренних доходов, сказал нам: «Вы не можете войти в учреждение, как джентльмен на белом коне, говоря, что все — это люди, и вы собираетесь свернуть им шеи». Она начала с позитивных шагов в помощь своим сотрудникам, а не случайно, разработав новые показатели эффективности.

Если они не вкладывают душу в то, что они делают, или если они кладут в свой карман часть денег, которые должны идти в администрацию, то нет никакой эффективности. Поэтому нам нужна была система, в которой эффективность вознаграждалась... Поэтому мы создали новую систему оценки эффективности. К разработке этой системы мы привлекли и пострадавших, и тех, кто рассчитывал и собирал налоги, и некоторых контролеров и контролеров.

В прошлом руководители, которые устанавливали повышения, проверяли персонал самостоятельно. Мы ввели новую систему продвижения по службе, основанную на количестве расчетов, сделанных сотрудником, на том, сколько из них было признано хорошим, на фактически собранных суммах, и все это зависело от размера и типа юрисдикции каждого руководителя.⁸

Сосредоточьтесь на информации и стимулах

Важнейшими элементами в стимулировании бюрократии являются влияние новой информации о результатах деятельности и новые меры стимулирования, основанные на этой информации. Слишком многие менеджеры рассматривают реформу управления либо как (а) реорганизацию, либо (б) новые компетенции. Мы считаем, что там, где существует систематическая коррупция, эти меры не дадут большого эффекта, если не будет радикально изменен информационный климат и, можно сказать, не изменится информационный климат и не будут трансформированы стимулы (как положительные, так и отрицательные). На наш взгляд, как мы уже упоминали, лучшим способом достижения этих целей является экспериментальный подход, в который вовлекаются пострадавшие сотрудники и который использует обратную связь от клиентов и граждан.

Во многих развивающихся странах улучшить государственное управление просто за счет укрепления бюрократии западного образца не удалось. *Условия* во многих развивающихся странах не способствуют развитию успешных государственных институтов. Например:

- А. Информация и оценки являются дефицитными и дорогостоящими, что препятствует внутреннему и внешнему контролю.
- Б. Методы обработки информации слабы на индивидуальном и институциональном уровнях, что объясняется, например, низким уровнем образования и недостаточным количеством компьютеров, а также относительно меньшим числом специалистов в области бухгалтерского учета, аудита, статистики и т.д.
- В. Меры стимулирования неэффективны в том смысле, что хорошая работа практически не вознаграждается, а плохая работа остается безнаказанной. Во вставке 16 приведены некоторые практические советы по реформированию системы мотивации.
- Г. Господствуют политические монополии, иногда дублируемые насилием и запугиванием.
- Д. Компенсационные институты слабы, отчасти из-за проблем с потоком информации и отсутствия стимулов, но также и из-за враждебных действий со стороны государства.
- Е. Таким образом, несостоятельность государственных институтов можно объяснить вескими экономическими причинами. Нет необходимости ссылаться на культурные или политические факторы для поиска решений.

Следовательно, принципы реформирования коррумпированной бюрократии будут включать:

- А. Совершенствование информационных и оценочных систем. Сделайте их доступными для клиентов, законодателей и тех, кто имеет контрольные функции (регуляторы, аудиторы, судьи и т.д.).
- Б. Улучшенные стимулы. Приучение их к информации, связанной с выполнением поставленных задач.
- В. Содействовать конкуренции и противодействующим силам, включая гражданское общество, средства массовой информации, законодательные органы, суды и политические партии, а также процедуры, которые позволяют этим различным интересам и голосам вносить изменения в политику и управление.

Этот подход отличается от тех, которые полагаются на *большее*: больше обучения, больше ресурсов, больше зданий, больше координации, больше централизованного планирования, больше технической помощи. Аргумент заключается в том, что в отсутствие систематических реформ *проблемы коррумпированного и неэффективного государственного управления не будут решены в условиях, подобных тем, которые существуют во многих развивающихся странах*. В этом смысле борьба с коррупцией может стать авангардом революции в городском управлении.

Врезка 16 Некоторые практические советы по реформированию мер стимулирования

Первый вопрос, который возникает: откуда взять деньги на повышение заработной платы? Мэр Маклин Абароа провел массовые сокращения персонала; Многим мэрам будет трудно защитить такую меру. Эксперименты, которые начинаются с увеличения сбора доходов и экономии средств, смогут быть финансово устойчивыми и даже принесут доход для финансирования других раундов экспериментов в других областях местного самоуправления. Часть налогов может быть распределена между сотрудниками. Иногда безвозмездное финансирование из-за рубежа может быть использовано для «дополнения» к зарплатам ключевого персонала.

Реформа мотивации требует участия работников в разработке целей агентства, определении показателей эффективности и структуры стимулов.

Могут использоваться качественные и количественные показатели результатов. Можно также использовать экспертную оценку, если эти оценки находятся «на кривой» (т.е. не оцениваются всеми как «отличные»).

Стимулы, предоставляемые коллективам, часто проще в управлении и более желательны, чем те, которые предоставляются индивидуально.

При разработке показателей эффективности полезно определить «ключевые задачи», иными словами, лучше проанализировать «производственную функцию» организации.

Включите информацию, полученную от клиентов.

Предоставьте полномочия и власть своим клиентам. Ищите аналогии с рыночной властью или управлением в партнерстве. При реализации таких реформ нужно всегда помнить об «информации и стимулах».

Поэкспериментируйте с пользовательскими взносами и такими идеями, как взносы в натуральной форме, где часть полученного дохода может быть использована для увеличения заработной платы и льгот сотрудников.

Не забывайте о принципе выборки: поощрения могут быть присуждены на основе анализа образцовых документов. Особенно на экспериментальной фазе не будет необходимости в исчерпывающем и тщательном измерении каждого результата каждого действия.

Избегайте общих планов поощрения, разработанных для всех агентств и всех ситуаций. Обучение на практике. Убедитесь, что затронутые лица вовлечены в оценку экспериментов по стимулированию.

Начните с легких случаев. В частности, следует предпринимать попытки проведения реформ в тех областях, где эффективность относительно легко измерить и где доходы от экономии средств позволяют проводить эксперимент на основе самофинансирования. Поощрения могут даваться не только в деньгах, но и в виде других видов поощрений: продвижения по службе, обучения, поездок, специальных заданий, переводов, призов, благоприятного признания или просто благодарности. Даже информирование человека о его прогрессе может сработать как стимулирующая мера.

Культивируйте политическую поддержку, особенно со стороны профсоюзов или иностранных доноров. Идея эксперимента успокаивает их страхи и вовлекает их в создание и оценку программ.

Проверить техническую помощь (ТС), предоставляемую иностранцами. Например, использование средств ТМ для финансирования экспериментов, в которых «исследования» проводятся местными экспертами или даже правительственными чиновниками посредством совместной диагностики с использованием того, что они уже знают о проблемах и возможных решениях.

Приватизируйте творчески. Это может означать экспериментирование с гибридами, сформированными государственным и частным секторами, которые предоставляют услуги вместе.

ГЛАВА 6

ВЫВОДЫ И РАЗВЕРНУТЫЕ КОММЕНТАРИИ

В этой последней главе мы проанализируем основные темы, затронутые в книге, и предложим обзор мер, которые муниципальные лидеры могут предпринять для снижения явления коррупции. Затем мы вернемся к случаю Ла-Паса, который мы обновим для 1996 года. Коррупция, резко сократившаяся десятилетиями ранее, снова присутствует, она снова возросла. Что это говорит об устойчивости усилий по борьбе с коррупцией?

ИССЛЕДОВАНИЕ КОРРУПЦИИ

Под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением в личных целях. В каталог коррупционных деяний входят взяточничество, вымогательство, торговля влиянием, кумовство, мошенничество, взяточничество, растрата и многие другие. Несмотря на тенденцию рассматривать коррупцию как грех государственного управления, очевидно, что она существует и в частном секторе. На самом деле, частный сектор наиболее вовлечен в коррупцию в государственном управлении. Мы все вовлечены в это явление и вместе должны найти выход.

Не все формы коррупции одинаково вредны. Коррупция, которая нарушает правила игры, например, в судебной системе, правах собственности, банковском деле или кредитовании, оказывает разрушительное воздействие на экономическое и политическое развитие. Коррупция, которая позволяет загрязнителям загрязнять реки или больницам вымогать деньги у больных, разъедает окружающую среду и общество. Для сравнения, взятки за получение документов в офлайн-режиме или умеренная коррупция при финансировании избирательных кампаний менее вредны.

Конечно, масштабы коррупции также имеют значение. Большинство систем могут выдержать некоторую степень коррупции, и даже возможно, что некоторые действительно ужасные системы можно улучшить с ее помощью. Но когда коррупция становится правилом, ее последствия становятся разрушительными.

Несмотря на то, что коррупция существует в каждом муниципалитете и в каждом штате, она может принимать различные формы и масштабы. Убивает систематическая коррупция, которая влияет на правила игры. Эта коррупция является одним из главных препятствий на пути усилий слаборазвитых регионов планеты по преодолению своего положения.

Что делать в случае систематической коррупции? В этом могут помочь как многопартийная демократия, так и рыночная экономика. И то, и другое усиливает конкуренцию и прозрачность, а это, в свою очередь, способствует снижению уровня коррупции. Но демократии и либерализации рынков далеко не достаточно. Коррупция имеет тенденцию следовать формуле $C = M + M - R$, коррупция равна монополии плюс дискреционная власть за вычетом подотчетности-прозрачности. Будь то деятельность в государственном, частном или некоммерческом секторе, будь то в Ла-Пасе, Лилонгве или Лос-Анджелесе, мы обнаружим коррупцию, когда кто-то имеет монополию на товар или услугу, имеет свободу решать, получает ли кто-то этот товар или услугу и в какой степени, и не может нести за это ответственность.

Коррупция – это рациональное преступление, совершаемое на основе расчета, а не иррационального импульса, продиктованного страстью. Воистину, в этом мире есть святые, которые противостоят всем соблазнам, и честные чиновники, которые противостоят большинству из них. Но если взятка достаточно высока, шансы быть пойманным довольно низкие, а наказание, если его поймают, ничтожно малое, многие чиновники поддадутся искушению.

Поэтому решения начинаются с изменения систем. Монополии должны быть ослаблены и ликвидированы. Необходимо уточнить дискреционность. Необходимо усилить подотчетность и транспарентность. Вероятность быть пойманным должна возрасти, как и наказания для коррупционеров (дают они или получают). Поощрения должны присуждаться на основе результатов работы.

Каждая из этих идей открывает окно в огромную главу, но имейте в виду, что ни одна из этих глав не относится к тому, какими мы все думали о решениях, когда речь идет о коррупции: новые законы, усиление контроля, изменение мышления или революция в этике. Законы и процедуры контроля недостаточны при отсутствии систем для их реализации. Движения за нравственное возрождение появляются, но редко вдохновляются нашими общественными лидерами.

Если мы не можем создать неподкупных чиновников и граждан, мы все равно можем создать конкуренцию, изменить стимулы и повысить прозрачность. Короче говоря, мы можем исправить системы, которые подпитывают коррупцию.

Мы не утверждаем, что это легкая задача. Но есть три аспекта, которые заслуживают внимания. Во-первых, есть успешные примеры в борьбе с коррупцией на уровне компаний, муниципалитетов, проектов, министерств или даже государств. Во-вторых, многие из этих успехов основаны на общих темах, о которых мы поговорим в ближайшее время. В-третьих, борьба с коррупцией может стать острием гораздо более широких и глубоких реформ муниципального управления. Более того, в конце этой главы мы предполагаем, что если борьба с коррупцией не приведет к таким масштабным и глубоким реформам, то коррупция появится вновь.

Успешным примером был Ла-Пас, Боливия, начавшийся в 1985 году.

ПЕРВАЯ БИТВА ЗА МИР

Большинство наблюдателей сходятся во мнении, что ситуация в Ла-Пасе в 1985 году была серьезной. В городе только что закончились первые демократические выборы, и Рональд Маклин Абароа стал первым мэром, избранным за сорок лет. Стремительный рост инфляции в Боливии был остановлен замечательной программой жесткой экономии, но эти долгожданные изменения совпали с кризисом на муниципальном уровне. Когда мэр Маклин Абароа вступил в должность, фонд оплаты труда мэра составлял 120% от собранных доходов, несмотря на мизерный уровень зарплат, подорванный инфляцией: муниципальный инженер зарабатывал всего 30 долларов в месяц, а зарплата мэра составляла 45 долларов в месяц. Прежние мэры всегда проводили кадровую схему по политическим причинам. В 1985 году в муниципалитете работало около 5700 человек, из них 4000 рабочих.

Муниципальная администрация была гнездом коррупции. Сфера общественных работ, в основном выполняемых муниципалитетом, сталкивалась с проблемами, начиная от кражи запчастей и топлива и заканчивая нарушением стандартов качества, что усугублялось большой неэффективностью. Сбор налогов изобиловал «фиксингами» (расчет более низкого налога на имущество в обмен на взятку) и «чрезвычайными налогами» (муниципалитет собирал налоги напрямую, и чтобы заплатить их, налогоплательщики пытались убежать от государства длинными очередями). Заявки на получение разрешений и лицензий часто задерживались, если не уплачивался «чрезвычайный сбор», и выдача разрешения или лицензии в этом случае зависела от новых чаевых. Для проведения тендеров необходимо было пройти сложные и непрозрачные этапы, которые способствовали взяточничеству или вымогательству для получения контракта, а затем, в конце работы, взяточничеству для получения причитающихся денег. Кадровые системы часто функционировали на основе дружбы или политического влияния, не было сильной традиции профессионализма. Аудит и расследование не были серьезными и были омрачены коррупцией. Наконец, некоторые руководители и члены советов директоров использовали свое положение, чтобы быстрее перемещать определенные запросы или поставщиков через систему в обмен на денежные или другие незаконные счета.

Стоит ли говорить, что в этих условиях городской совет не выполнил всех своих задач. Перед лицом этой систематической коррупции многие позволили причинить себе вред. Или они хотели укрепить институт с помощью стратегии, «разработанной с точки зрения поставщика услуг», то есть они хотели *большего*: больше обучения, больше иностранных экспертов, больше компьютеров, больше правил – и, очевидно, кодекс этики и пересмотр подходов.

Стратегия Рональда Маклина Абароа была иной, хотя и содержала элементы, разработанные с точки зрения поставщика. Он понимал, что в основе той гнили, которую перемалывает учреждение, лежат сбои в информационных системах и стимулирование персонала. Он принял эту формулу

$$C = M + D - R$$

Диагноз

Первым шагом стало проведение ряда диагностических мероприятий. Где находится коррупция, насколько она серьезна, каковы возможные причины и способы ее устранения? Семинары, на которых присутствовали старшие должностные лица, которые я ранее называл «процессами диагностики с участием общественности», не только помогли собрать полезную информацию (см. вставку 12), но и побудили этих должностных лиц разработать свои собственные стратегии реформ. Полезными были и специальные исследования, начиная от очень неформальных (интервью с секретарями – хранение обширных знаний о нарушениях в учреждении) и заканчивая анализом системы государственных закупок.

Стратегия

Проанализировав огромные проблемы, с которыми он столкнулся, мэр Маклин Абароа применил более раннюю версию структуры анализа политики (вставка 4) для каждой основной области деятельности совета (например, общественные работы, сбор налогов, разрешения и лицензии, закупки, аудит, оценка). Муниципальная администрация предприняла ряд впечатляющих шагов на пути к улучшению своего функционирования.

Общественные работы. Мэр воспользовался финансовым кризисом, который переживал городской совет, чтобы оправдать увольнение большого числа сотрудников, особенно работников сферы общественных работ. Он воспользовался этой возможностью, чтобы переосмыслить миссию городского совета как проведение аварийных ремонтных работ, а не непосредственное выполнение крупных проектов. Для последней ситуации городской совет должен был контролировать, а не проводить эти работы. Мэр Маклин Абароа получал поддержку из-за рубежа для реализации муниципальных работ и использовал ее почти полностью для финансирования проектов общественных работ. (Остальное было использовано для поддержки административной реформы, о чем мы поговорим в разделе о персонале ниже.)

Какие проекты коммунальных работ планировалось реализовать? Мэр Маклин Абароа использовал различные методы, чтобы определить приоритетность различных типов проектов общественных работ в районах и в городе в целом. Эти методы варьировались от опросов групп жителей до исследований затрат и выгод с помощью престижных зарубежных консультантов.

Сбор налогов. Сбор налогов переложился с ответственности городских чиновников на банки, что сократило возможности для взяточничества и вымогательства, практикуемых чиновниками. На смену сложной системе подсчета стоимости имущества пришла «самооценка», при которой граждане должны были декларировать стоимость принадлежащей им недвижимости под завуалированной угрозой того, что муниципалитет может выкупить их недвижимость по заявленной стоимости. В результате доходы, собираемые городским советом, резко возросли.

Разрешения и лицензии. Мэр упростил некоторые нормативные акты, исключив необходимость получения разрешений для определенных ситуаций и сделав невозможным получение взяток путем вымогательства. Он упразднил управление по контролю за ценами.

Он открыл единый реестр для всех заявителей на получение разрешений и лицензий. Заявители направлялись в регистрационный офис, а не лицам, непосредственно участвующим в оценке и выдаче таких документов. Каждое приложение поступило в систему, в которой можно было отслеживать его ход выполнения. Мотив взяточничества был устранен, а информация, полученная с помощью этой системы, позволила оценить

эффективность работы подразделений и каждого сотрудника. Запланированная система не была реализована в полной мере, но она привела к положительным изменениям.

Мэр приложил большие усилия для упрощения и упорядочения процесса выдачи разрешений и лицензий. Он издал «Справочник гражданина», в котором подробно описывались все процедуры, чтобы люди знали, чего ожидать, а чиновникам было сложнее использовать их невежество.

Что касается разрешений на строительство, то он разработал план участия архитекторов из частного сектора под эгидой Коллегии архитекторов. Они взяли на себя часть обязанностей по анализу и обеспечению качества и законности строительных планов. Участие более 100 архитекторов из частного сектора было направлено на ускорение получения разрешений и повышение качества анализов.

Государственные закупки. Системы, которые включали в себя слишком много этапов и были слишком сложными для мониторинга, были упрощены за счет сокращения этих этапов и сосредоточения усилий по мониторингу на оставшихся.

Персонал. Были предприняты усилия по повышению профессионализма сотрудников городского совета путем найма и продвижения по службе на основе заслуг. Молодые люди были привлечены в рамках плана под названием «Молодая Боливия». Благодаря сокращению персонала, росту доходов и иностранной помощи заработная плата выросла, став конкурентоспособной по сравнению с частным сектором в течение двух лет. «Дополнив» зарплаты высокопоставленных чиновников, городской совет смог привлечь реальные таланты на важные должности по планированию и надзору за муниципальными проектами, особенно в области общественных работ. Радикально активизирована подготовка кадров – специальная программа Всемирного банка, направленная на повышение качества муниципальных кадров. Был создан новый муниципальный институт повышения квалификации.

Аудит. Совместно с крупной консалтинговой фирмой был инициирован проект по внедрению интегрированной системы управления финансами, начиная от запроса материалов и общественных работ и заканчивая их закупкой, хранением и мониторингом. К сожалению, эта система не могла быть завершена до отъезда мэра Маклина Абароа.

Реализация.

Мэр Маклин Абароа также придерживался эффективной стратегии реализации. Он примкнул к благоприятным силам внутри страны и за рубежом. Сначала он «поймал крупную рыбу» и своим примером дал понять, что старая, коррумпированная система начала меняться. Она не нападала на свою внутреннюю бюрократию, но сначала помогала ей, а затем боролась с коррупцией с помощью превентивной стратегии, которая состояла из реформирования информационных систем, мер стимулирования и конкуренции. Он восстановил память о городе. Например, это позволило провести масштабное исследование долгосрочных потребностей города в инфраструктуре. Этот план, массово финансируемый французским правительством, не использовался в течение восьми лет. Она включала в себя обширные исследования, которые помогли реорганизовать концепцию потребности в общественных работах и услугах.

Результаты были замечательными. За три года инвестиции в инфраструктуру в городе выросли в десять раз. Доходы резко возросли. В течение двух лет заработная плата в муниципальной администрации была конкурентоспособной по сравнению с зарплатами в частном секторе. Все отчеты показывают, что коррупция снизилась. Мэр Маклин Абароа впоследствии дважды переизбирался.

КРАТКИЙ ОБЗОР МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

Во вставке 17 кратко изложены шаги, которые необходимо предпринять для предотвращения коррупции. Здесь нет жесткого рецепта, есть только пакет предложений, призванных стимулировать творчество муниципальных руководителей.

Вставка 17: Рекомендуемые меры по предупреждению коррупции

- Г. Диагностируйте виды коррупции и их размеры.
 - А. Совместные диагностические семинары для тех, кто работает в коррумпированной системе
 - Б. Систематические анонимные опросы между сотрудниками и клиентами
 - В. Специальные исследования, в том числе «анализ уязвимости»
- Д. Разработайте стратегию, основанную на системах. Используйте систему анализа политики (вставка 4) для мозгового штурма возможных вариантов, влияния каждого варианта, а также прямых и косвенных затрат. Основными темами являются:
 - А. Выбор агента
 - Б. Установка поощрений и штрафов
 - В. Получение информации о результатах
 - Г. Реструктуризация отношений между начальником, агентом и клиентом: снижение монополии, уточнение и разграничение дискреционных полномочий и повышение подотчетности
 - Д. Увеличение «моральных издержек» коррупции
- Е. Разработка стратегии внедрения. Организация работы администрации: координация и координационный центр
 - А. «Собирайте плоды с нижних ветвей! Во-первых, выберите относительно простую для решения проблему
 - Б. Согласование с благоприятными силами (национальными, международными, частными секторами, НПО).
 - В. Отмените культуру безнаказанности путем «ловли крупной рыбы».
 - Г. Повысьте значимость своих усилий по борьбе с коррупцией с помощью рекламы
 - Д. Придите на помощь правительственным чиновникам, прежде чем у вас сложится впечатление, что вы их атакуете
 - Е. Укрепление потенциала учебного заведения не только с помощью мер «со стороны предложения» (больше обучения, больше экспертов или больше компьютеров), но особенно путем изменения информационных систем и стимулов.
 - Ж. Подумайте о том, как антикоррупционная кампания может привести к более масштабным и глубоким изменениям в муниципальном управлении (например, консультирование клиентов, заработная плата по результатам работы или приватизация наряду с высококачественным регулированием)

ПОДДЕРЖКА РЕФОРМ

После завершения первой версии этой книги в августе 1995 года Рональд Маклин Абароа решил снова баллотироваться на пост мэра Ла-Паса, в этом случае, как это часто бывает, хронология не подразумевает причинно-следственную связь. На ноябрьских выборах ни

один из кандидатов не набрал большинства голосов. Маклин Абароа победил конкурирующего мэра голосованием одиннадцати избранных муниципальных советников. Вступив в должность в 1996 году, он пригласил Роберта Клитгаарда в Ла-Пас для оценки финансового положения мэра и краткого анализа общей муниципальной стратегии. (Линдси Пэррис не смогла приехать.) Прошло четыре с половиной года с тех пор, как Маклин Абароа оставил пост мэра, и за это время его заняли два других мэра. Удивительно, как коррупция вновь появилась.

Высокопоставленный чиновник городского совета сказал: «Я знаю, что вы все столкнулись с большими проблемами в 1985 году и что тогда все было плохо, но я думаю, что теперь нам придется начинать все с нуля. Ситуация такая же сложная. В качестве примера я бы сказал, что 95% автомобилей мэрии имеют неисправный пробег, знаки скорости и стартеры. Почему? Так что они могут попросить бензин. Мы потратили целое состояние на бензин. Отчасти из-за смехотворно высоких квот. На мою должность, например, выделялось 600 литров топлива в месяц. Мы сократили квоту до 200 и это очень хорошо для нас, и все. Все автомобили мэра хотят выглядеть так, как будто они ехали весь день. И все они требуют оплаты сверхурочных, утренних приемов пищи и обеда, потому что работают на одно».

Я также нашел худшие примеры упадка учреждения.

Общественные работы. Строительная палата и группа частных компаний подали жалобы в предыдущую администрацию в связи с вымогательством, которому они подвергались. Никто не дал им никакого ответа. По словам некоторых людей в мэрии, чтобы получить контракт, нужно было предложить взятку в размере от 10 до 15% от стоимости работы. В конце работы и когда наступал срок оплаты, часто требовали еще 10% взятки, на этот раз «для партии». Угроза неоплаты работ была реальной, ведь краткосрочная задолженность мэрии, даже за неуплату, в предыдущие годы значительно возросла. В 1996 году город имел задолженность в размере 20 миллионов долларов.

Сбор налогов. Система «самооценки» пошатнулась, когда стало ясно, что городской совет не может применять никаких штрафных санкций, если заявленная стоимость недвижимости ниже реальной. (Угроза купить недвижимость за сумму, равную заявленной стоимости, оказалась незаконной, и через несколько лет доверие к ней исчезло.) В 1995 году была установлена новая система, которая проводила «автоматическую» оценку в соответствии с заявленными характеристиками жилого помещения. В результате произошло гораздо больше завышенных цен на имущество бедных или среднего класса. За этим последовали массовые протесты, и городскому совету пришлось реагировать на тысячи индивидуальных жалоб, обычно простой корректировкой налога в сторону уменьшения. Народный гнев продолжился, и один из членов предыдущей администрации считает, что горький привкус этого эпизода привел к поражению мэра на выборах. В любом случае, эта форма уклонения от уплаты налогов путем декларирования меньших сумм привела к предполагаемому недополучению не менее 100% дохода, собранного от налогов на имущество.

Разрешения и лицензии. Полностью уничтожен единый реестр заявок на получение разрешений и сертификатов и других операций. В феврале 1996 года в своих мемуарах чиновник, отвечавший за него, писал, что существует «почти бесконечный» список причин, почти все из которых связаны с быстрой сменой чиновников, которые стремились служить своим интересам и интересам партии путем получения взяток. Теперь стало обычным делом «постоянно, каждый день» платить взятку в 200 боливаров (около 40 долларов) за «изучение документов».

Система, с помощью которой архитекторы оценивали строительные проекты, наконец-то была внедрена, хотя она была готова четыре года назад. Архитекторы удержали процент от пошлины, уплаченной заявителями за разрешение на строительство, и, по-видимому, только проверяли, правильно ли указана площадь, заявленная в квадратных метрах (и, следовательно, правильно ли рассчитана плата, уплаченная в соответствии с этой площадью). Когда Колледж архитекторов попросили уважать первоначальное соглашение для подтверждения качества и законности проектов, он пожаловался, что не хочет передачи

коррупции от городского совета к колледжу. (В то же время, однако, колледж не хотел отказываться от получения доли собранных средств.)

Шоппинг. Предварительные договоренности снова вошли в привычку. Те, кто пришел извне, кто подавал предложения по более низкой цене, были отвергнуты коррумпированными сотрудниками городского совета в соответствии с расплывчатыми стандартами качества. Как мы показали выше, завышенные цены сосуществовали с предлагаемой взяткой как на этапе заключения контракта, так и на этапе оплаты.

Персонал. Заработная плата оставалась относительно высокой, но их заработная плата и продвижение по службе больше не производились в соответствии с результатами работы. С другой стороны, назначения на основе политических критериев были настолько распространены, что, по оценкам, около 40% сотрудников на руководящих и технических должностях были заменены предыдущими администрациями, после того как около 70% колебались в администрации. Секретарям было сказано, что они не получат повышения заработной платы, если не присоединятся к партии мэра. Почему это не стало предметом яростных общественных жалоб? Простая причина заключалась в том, что идея продвижения по карьерной лестнице была отменена. Как сказал один из секретарей: «Четыре года я жил с контролем ума и завязанным ртом. Если бы кто-то подал жалобу (на незаконную деятельность), он бы потерял работу. Но все в частном порядке говорили о том, что происходит».

Кроме того, внутренние системы расследования жалоб и аудита стали жертвами влияния и некомпетентности. Счета и записи были практически непригодны для использования, по словам группы экспертов, работавших над интеграцией системы управления финансами, которая, к слову, так и не была внедрена в течение четырех лет. Хотя концепция еще не была полностью завершена, еще одной причиной задержки с внедрением новой системы стало (по словам руководителя проекта) «сопротивление сотрудников муниципалитета, которые по личным причинам не хотят быть включенными в систему управления финансами».

Существовала и централизованная коррупция.

«Бывший мэр создал офис под названием ОРСС, Управление планирования, координации и контроля», — сказал новый директор этого офиса. ОРСС централизовала все, любое решение. В конце концов, здесь должны были быть согласованы все разрешения, лицензии и контракты. Он стал источником многих злоупотреблений. Я назвал его Управлением планирования и сбора *взятки*.

В некоторых отношениях ситуация была лучше, чем в 1985 году. Некоторые реформы, проведенные в то время, остались в силе. Дерегуляция некоторых сфер муниципального хозяйства позволила окончательно ликвидировать коррупцию, которая ранее сопровождала применение этих норм. Помогло и снижение роли менеджмента в других сферах. Например, городской совет так и не стал крупной строительной компанией, хотя машинный парк был расширен за счет проекта с привлечением внешнего финансирования. Однако, к сожалению, процесс отбора и мониторинга проектов общественных работ ухудшился, и вновь появились значительные формы коррупции.

Опрос, проведенный Пасеньосом в феврале 1996 года, показал, что 50% населения согласны с тем, что «уровень коррупции хуже, чем в прошлом», а еще 43% сказали, что он остался прежним. Никто не говорил, что так лучше. Остальные 7% заявили, что «не знают». (Опрос касался всех уровней управления, а не только муниципального) Около 74 процентов респондентов заявили, что политики в Боливии менее честны, чем в других частях Латинской Америки. На вопрос, является ли первой мотивацией политиков государственная служба, «экономические амбиции» или «амбиции к власти», 84% мужчин и 52% женщин ответили «экономические амбиции». Только 9% из объединенной выборки ответили «государственная служба».¹

Удивительно, но бесхозяйственность и коррупция в Ла-Пасе сопровождались тревожной тенденцией в муниципальных финансах. Последний год пребывания на посту мэра Маклина

Абароа был в 1990 году (согласно боливийскому законодательству, он был вынужден уйти в отставку в середине 1991 года, чтобы снова баллотироваться на выборах в конце того же года). С 1990 по 1995 год дефицит расходов по отношению к текущим доходам (за исключением капитальных трансфертов и иностранной помощи) увеличился с примерно \$1,2 млн (4% текущих доходов) до примерно \$40,7 млн (87% текущих доходов). За тот же период, опять же в долларовом эквиваленте, общий объем инвестиций увеличился с \$10,4 млн до \$14,6 млн, а текущие расходы значительно ускорились — с \$8,5 млн до \$32 млн в 1995 году.

Что произошло? И что можно было бы сделать сейчас для решения этих проблем?

ИНФОРМАЦИЯ И ПООЩЕНИЯ

Мы можем извлечь два урока из случая с Ла-Пасом. Во-первых, в случае систематической коррупции она может дать значительные дыры. Во-вторых, со временем и при новом руководстве некоторые антикоррупционные меры могут претерпеть искажения и даже стать источниками новых форм коррупции. Это вызывает много вопросов. Почему возникает такая реакция? Каковы последствия для разработки антикоррупционной политики?

Первый момент, на который стоит обратить внимание, это то, что Ла-Пас не является уникальным случаем. В других городах и странах также наблюдаются трудности в обеспечении непрерывности усилий по противодействию коррупции. В этом плане актуален пример Гонконга: ожидание момента 1997 года оказало немалое влияние. Как писали в одном из репортажей:

«Неопределенность в отношении будущего Гонконга после того, как Китай возьмет власть в июле следующего года, подпитывает стремление разбогатеть как можно быстрее».²

Независимая комиссия по борьбе с коррупцией Гонконга в своих докладах о коррупции сообщила, что в период с 1992 по 1994 год она увеличилась на 58 процентов в государственном и частном секторах. (В 1995 году количество случаев коррупции сократилось на 10%.) Агенты крупной международной консалтинговой фирмы Kroll Associates (Asia) говорят, что с января 1995 года по июнь 1996 года число уголовных дел среди представителей интеллектуальных профессий удвоилось. Исполнительный директор Kroll Стивен Викерс жалуется, что ни полиция, ни ICAC в течение двух лет не проводили серьезных расследований по крупным делам.

Проблема в том, что многие воспринимают Китай как самую коррумпированную страну в Азии. Она получила этот сомнительный почетный титул после классификации, опубликованной Transparency International в мае 1996 года на основе различных коммерческих рейтинговых служб. Гонконг тогда находился чуть ли не на другом конце иерархии. Люди опасаются, что китайские компании с важными связями, работающие в Гонконге, принесут с собой коррупционные захваты и что правила игры в этом направлении изменятся.

Преемственность государственной политики после завершения избирательного цикла трудно обеспечить во многих сферах муниципального управления, а не только в области борьбы с коррупцией. Согласно недавнему пессимистическому анализу, очень немногие города в развивающихся странах, похоже, способны дольше сохранять краткосрочные успехи. Истории успеха, такие как Куритиба, индийский город Бангалор и некоторые другие примеры, могут показать, что реальная проблема, стоящая перед более бедными городами, заключается не столько в росте населения, сколько в отсутствии компетентного руководства и разумных правил и политики, которые длятся более одного срока».³ Помимо нехватки лидеров, Линден винит в этом проблемы, которые обычно слишком сложны для городов в развивающихся странах: миграция, бедность, экологические проблемы, повышенная мобильность международных инвестиций, стагнация производства продуктов питания, а также рост преступности и гражданской напряженности.

Верно ли то же самое и в отношении коррупции? Не слишком ли сложно победить устойчивым способом?

Первый аспект заключается в том, что местные администрации являются и будут относительно привлекательными мишенями и уязвимыми для недобросовестных людей. По сравнению с правительствами, муниципальные административные системы часто слабее. Шкала заработной платы персонала ниже, что в среднем приводит к тому, что персонал более низкого качества. Из-за их размеров шансы на захват местными или популистскими элитами выше. Хорошо это или плохо, но во многих странах муниципалитеты являются наиболее доступным способом получения официальной власти и богатства. В руках беспринципных оппортунистов или идеалистов, неспособных управлять, местные администрации могут легко стать вместилищем мелких тираний или гнезд коррупции, или и тем, и другим. Опасность носит эндемический характер.

Экономический подход к коррупции требует, чтобы мы сосредоточились на тех видах деятельности, в которых недобросовестные могут создать монополию, использовать дискреционные полномочия для личной выгоды и избежать ответственности. Одной из полезных идей является устранение администрирования (монополистических) компаний, в которых (конкурирующие) компании могут предоставлять определенную услугу. Учитывая возможности для коррупции, создаваемые любым регулированием, мы можем прийти к дерегуляции в большей степени, чем это было бы оптимально для идеально функционирующего государства. Приватизация и дерегуляция также несут в себе определенные риски коррупции, неэффективности и несправедливости. Сам акт приватизации может быть коррумпирован, что, к сожалению, показывает опыт ряда стран. Деревуляция хороша, когда регулирование не приносит социальных выгод; Однако в условиях, характеризующихся слабыми рынками, картелями, плохой информацией и растущей неопределенностью, недостаточно регулируемый экономический рынок может быть подвержен значительной неэффективности и несправедливости.

Мы убедились, что вдохновленные муниципальные лидеры могут создать эффективные антикоррупционные стратегии, которые могут сработать в краткосрочной перспективе. Например, информационные системы и стимулы могут быть изменены в сторону снижения монопольных прибылей. Но в долгосрочной перспективе, со сменой руководства, всегда есть вероятность, что усилия по борьбе с коррупцией будут свернуты. В Ла-Пасе был упразднен единый реестр операций, и планы по созданию комплексной системы управления финансами пока не принесли результатов. Налогоплательщики подорвали систему «самооценки» имущества, а отсутствие систематического учета сделало невозможным для властей регулярную проверку записей. (Возможно, налоговые чиновники также предпочитали дезорганизацию вымогательству взяток у тех, кто хотел снизить свои налоги.) Прием на работу и продвижение по службе на основе заслуг были подорваны мэрами, которые хотели использовать должности в городских советах как форму покровительства.

Антикоррупционные меры могут быть не только демонтированы, но и сами могут стать коррупционными. В Ла-Пасе повышение зарплат чиновников на технических ответственных должностях стало важным шагом на пути к изменению ситуации в мэрии. Но к 1991 году это уже было источником политических споров и вопросом предвыборной кампании (как и в других случаях, когда люди могут позволить себе достойную жизнь на государственной службе). Затем, после смены мэров, это стало средством назначения друзей и членов политической партии, находящейся у власти, на руководящие должности, для которых у них не было необходимой технической подготовки. Идея сочетания приватизации со строгим регулированием может быть коррумпирована, во-первых, путем подрыва процедур государственных торгов и закупок, а затем путем аннулирования функций надзора и контроля качества со стороны администрации. Централизованная система управления всей закупочной деятельностью тоже, конечно, может стать коррупционной монополией.

Силы демократических выборов и экономической конкуренции каким-то образом контролируют и вводят некоторые ограничения в коррупцию. Местные тирании ограничены демократическим процессом, даже когда на первый план выходят популистские и перераспределительные вопросы. Конкурентная экономика имеет тенденцию к свержению картелей и соглашений посредством соглашений, по крайней мере, с минимальными усилиями по обеспечению прозрачности отношений между администрацией и компанией. И

все же, как говорили древние и современные философы, демократия не является гарантией от коррупции.⁴

Долгосрочными решениями для предотвращения регресса было бы создание структур с собственными интересами, основанных на принципах демократии и свободного рынка. В той мере, в какой граждане, ставшие жертвами коррупции, могут иметь больший доступ, больший контроль и больше информации о коррумпированных системах, существование незаконной деятельности должно стать более очевидным, а перспективы устойчивых реформ более многообещающими. Бизнес-сообщество в целом заинтересовано в эффективности коммунальных услуг, с одной стороны, и в предоставлении товаров и услуг на конкурентной основе, с другой. Очевидно, что у спекулянтов есть соблазн предложить менее ценную услугу, или уклониться от уплаты налогов, или обеспечить свою монополию с помощью взяток. Но если коллективные действия бизнесменов можно поощрять, возможно, иногда с помощью государственного сектора, путем введения законов о рекламе, стандартов качества или конкурентного поведения, то в долгосрочной перспективе коллективные интересы, как правило, держат коррупцию под контролем.

Важнейшую роль играет и структурирование стимулирующих мер в муниципальном управлении. Можно ожидать, что лидеры коррумпированных администраций и коррумпированных компаний в целом, неправительственных организаций и университетов могут быть более заинтересованы в искоренении коррупции в сфере сбора доходов. Это, по-видимому, имеет место в Ла-Пасе, где муниципальные доходы увеличились, в основном доходы, собранные напрямую (в отличие от средств, перечисляемых федеральным правительством из части налогов, собранных в Ла-Пасе или на национальном уровне), а также (после 1993 года) от налогов на имущество и транспортные средства. Даже слабая и коррумпированная в других аспектах администрация может поставить для этой области очень хорошего директора, которого можно поддержать необходимыми ресурсами.

Стимулы, которые могут получить бюрократы, также являются важными детерминантами коррупции. Мэр Маклин Абарао также провел ряд экспериментов по оплате труда по результатам работы, но усилия такого рода не были институционализированы. Мэрия не установила общих систем заработной платы и продвижения по службе в муниципальной администрации в зависимости от результатов работы. Система, основанная на заслугах, оказалась легко подорванной последующими администрациями. Это говорит о том, что устойчивая стратегия требует системы вознаграждения, основанной на результатах, о которой общественность лучше осведомлена и заинтересована в поддержании результатов и предотвращении коррупции. Интересными вариантами являются налоги на услуги и идеи по использованию ваучеров, а также дальнейшая децентрализация муниципальных услуг. В целом, чем больше общественность вовлечена в измерение эффективности и чем больше они учитывают свои оценки, чтобы превратить их в финансовые стимулы, тем лучше местные органы власти должны противостоять коррупции и злоупотреблениям. Для такого участия необходима реформа как в структуре информации, так и в формах стимулирования результативности.

- А. Информация должна описывать результаты деятельности муниципального образования и работу должностных лиц, как в положительном, так и в негативном ключе, в том числе о коррупции
- Б. Стимулы должны быть формами поощрения или наказания работников и должны зависеть от информации о результатах деятельности

В Ла-Пасе почти не было достоверной информации об общественных работах, сборе налогов, выдаче разрешений и лицензий, эффективности закупок или злоупотреблениях властью. Поэтому системы стимулирования было легко разрушить из-за фаворитизма. Корректирующая стратегия должна быть направлена на устранение этих системных недостатков.

Как можно развивать эту информационную систему на основе обратной связи и показателей эффективности? Многие важные факторы выходят за рамки компетенции местного самоуправления. Можно провести аналогию с затратами на транзакции и информацию,

которые могут быть снижены за счет совершенствования систем образования, свободы прессы, правовых систем, коммуникационной инфраструктуры и т.д. Чем более совершенными являются эти механизмы упрощения формальностей, тем больше отзывов от клиентов.⁵

Таким образом, можно взглянуть на коррупцию с экономической точки зрения и объяснить регресс с точки зрения монопольной власти, слабости информационных систем и систем стимулирования, которые легко подрываются недобросовестными людьми. По причинам, легко понятным экономистам, мелочная сторона человеческой природы, за исключением благородных исключений, находит особенно благоприятную среду в ситуациях бедности, нестабильности и социальной дезинтеграции.

История, конечно, носит не только экономический характер. Хорошее руководство и компетентность персонала могут привести к изменениям. Другими словами, даже хорошая система может быть искажена. Многие граждане Гонконга обеспокоены тем, что Независимая комиссия по борьбе с коррупцией может злоупотребить огромной властью после того, как она перейдет под суверенитет Китая. Как показывает опыт многих других стран, даже самые лучшие правовые системы и организационные структуры могут потерпеть неудачу, если персонал некомпетентен и немотивирован.

Лидеры меняются, к лучшему или к худшему, а политические и другие силы могут привести к замене компетентных сотрудников другими, которые, даже если они готовы к этому, неспособны управлять системами информации, контроля и стимулов. Окончательного лекарства от коррупции не существует. Но мы можем сделать наши усилия по борьбе с ним более устойчивыми:

- чем конкурентнее предложение товаров и услуг;
- тем больше мы сможем упростить и сделать правила и разрешения более доступными;
- тем эффективнее обратная связь с гражданами о том, что работает, а что не работает в администрации;
- тем больше эта обратная связь может быть связана с денежными и иными поощрениями для сотрудников мэрии; И
- тем прозрачнее дела городского совета.

В этом месте книги нас не должно удивлять, что это также руководящие принципы для более эффективного и справедливого муниципального управления.

Глава 1

¹ Симпозиум Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по коррупции и благому управлению, Париж, сессия 3, 13 и 14 марта 1995 года, стр. 2

² Фома. Д. Тэчер II, "Управление генерального инспектора Управления строительства города Нью-Йорка: успешная стратегия реформирования государственных закупок в строительной отрасли", неопубликованное тематическое исследование, июнь 1995 г

³ В 1960-х годах в некоторой литературе о коррупции коррупция называлась своего рода платой за то, что рынки не существовали, или своего рода выражением интереса, когда других, более демократических средств нет. С тех пор эмпирические и теоретические исследования убедили большинство людей в том, что большинство видов коррупции являются экономически и политически дорогостоящими, даже если иногда они приносят пользу правящей группе. Обсуждение этого утверждения см. в книге Роберта Клитгаарда «Контроль коррупции» (Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1988), в частности, стр. 30-48.

⁴ См.: Луис Морено Окампо, «Самооборона: как выйти из коррупции» (Буэнос-Айрес: Editorial Sudamericana, 1993); и Герберт В. Верлин, «Понимание коррупции: последствия для сотрудников Всемирного банка», неопубликованная рукопись, август 1994 года. Еще одно

описание широко распространенной коррупции можно найти в книге Жана Франсуа Байарта «L'État en Afrique». *La politique du ventre* (Paris: Fayard, 1989)

⁵ Дипак Гьявали, «Структурная нечестность: культура коррупции в общественных работах», неопубликованная рукопись, 1994 г.

⁶ Джон Т. Нунан-младший *Взятки* [Mita] (Нью-Йорк: Macmillan, 1985)

⁷ Комитет по аудиту, защите государственной казны. *Честность в государственном секторе: борьба с мошенничеством и коррупцией в государственном управлении*. Честность в государственном секторе: борьба с мошенничеством и коррупцией в государственном управлении] (Лондон, HMSQ, 1993) стр.3

⁸ Клаудио Оррего, "Участие граждан и усиление подотчетности в муниципальных органах власти Чили", неопубликованная рукопись, апрель 1995 г., стр. 5

⁹ Латинский корень *corrumpere* относится как к политическому подкупу, так и к соблазнению девственницы.

¹⁰ Нунан, Фрагменты, стр. 599-600; 701-2

¹¹ Об этих циклах коррупции в полиции в Соединенных Штатах см. Lawrence Sherman, *Scandal and Reform* (Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1979) и Milton Mollen et al. *Доклад Комиссии: Комиссия по расследованию жалобы на коррупцию в полиции и антикоррупционные процедуры Департамента полиции* (Нью-Йорк: Нью-Йорк, июль 1994 г.) Теоретическая модель сохранения коррупции представлена Жаном Тиролем "Стойкость коррупции" IPR55, серия рабочих документов (Вашингтон, округ Колумбия: Институт политических реформ, октябрь 1992 года)

¹² Амитай Этциони, «Борьба с мошенничеством и злоупотреблениями», *Журнал анализа и управления политикой*, 2, No 4 (осень 1982 г.)

¹³ См. *Подотчетность и прозрачность в международном экономическом развитии: Запуск Transparency International в Берлине*, май 1993 г., под ред. Фредрика Галтунга (Берлин: Немецкий фонд международного развития и Transparency International, 1994)

Глава 2

¹ Выдержки из второго доклада Комиссии по расследованию под председательством сэра Алистера Блэр-Керра (Гонконг, 1973 год)

² Килтгаард, *Контроль над коррупцией*, стр. 100

³ Фрэнк Анекиарико и Джеймс Б. Джейкобс, «Портрет абсолютной честности: как борьба с коррупцией делает правительство неэффективным» (Чикаго: Издательство Чикагского университета, 1996)

⁴ О дальнейших событиях в Гонконге см. Мелани Манион, "Инструменты политики и политический контекст: трансформация культуры коррупции в Гонконге", доклад, представленный на 48-м ежегодном собрании Ассоциации азиатских исследований, Гонолулу, Гавайи, 11-14 апреля 1996 года

⁵ Формула метафорична во многих отношениях, особенно в том, что касается понятия сложения и вычитания. Коррупция является функцией многих других вещей с «частичными производными», которые являются положительными с точки зрения степени монополии и размера официальных дискреционных полномочий и частично отрицательными с точки зрения подотчетности. Так как каждая из этих переменных многомерна и достоверных индикаторов не существует, то математическая метафора имеет только эвристическое значение.

Глава 3

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

Глава 4 не содержит примечаний

Глава 5

¹ Какие мощности необходимо скоординировать? Профессор права Филип Хейман обрисовал идеальные предпосылки для антикоррупционной кампании, которые можно перефразировать следующим образом:

Внутренние инспекционные установки. Специальные подразделения с различными техническими специальностями, опытом и концентрацией усилий, адаптированными к функциональным потребностям головной организации.

Специальные подразделения полиции. Правоохранительные органы должны сыграть важную роль в проведении энергичной кампании по борьбе с коррупцией, то есть в том, чтобы дела о коррупции передавались в суд. Длительный характер большинства антикоррупционных расследований, требование о том, что информация может быть использована в качестве доказательства в суде, навязчивый и деликатный характер расследований в отсутствие конкретной жертвы, а также высокотехнический характер современной преступности обуславливают необходимость обучения и подготовки сотрудников полиции методам борьбы с коррупцией.

Опытные и честные прокуроры. Как представители общественности в борьбе с коррупцией, прокуроры должны хорошо разбираться и быть объективными в предъявлении обвинений тем, кто действует вне закона ради личной выгоды. Часто для общественности доверие и беспристрастность всей политической системы зависят от прокурора и его следственной группы.

Адекватные судебные системы. Судебная власть является окончательным арбитром по уголовным делам. Особенно в случае «ловли крупной рыбы», система должна быть беспристрастной в суде, политически независимой и эффективной в рассмотрении дел в разумные сроки при разумных затратах. (Источник: Филип Хейманн, «Борьба с коррупцией: Соединенные Штаты как пример», неопубликованная статья, Гарвардская школа права, 1995 г.)

К ним можно добавить одно: *Блок внешнего осмотра.* Организация не должна быть крупной, но должна быть расположена вне ведомства и независима от него, а также оснащена междисциплинарными инструментами, необходимыми для дальнейшего пресечения коррупционных деяний.

² В 1995 году в Венесуэле было создано специальное антикоррупционное ведомство, независимое от координационного комитета, функция которого якобы носит просветительский характер.

³ Лицом к стране: Президентская программа по борьбе с коррупцией (Santafé de Bogotá, Colombia: Presidencia de la República, 1999)

⁴ Марта Альтолагирре, "Cuando sucede..." *La Prensa* (город Гватемала) 22 февраля 1990 года, перевод п.

⁵ Питер Уильямс, "Концепция независимой организации для борьбы с коррупцией", доклад, представленный на Международной конференции по коррупции и экономическим преступлениям против правительства, Вашингтон, округ Колумбия, октябрь 1983 г., стр. 23

⁶ Хейманн, «Борьба с коррупцией: Соединенные Штаты в качестве примера», стр. 14

⁷ Роберт К. Маршалл и Майкл Дж. Мойер, «Всегда ли мошенничество на торгах должно быть нарушением конкуренции?» [Должно ли мошенничество с торгами обязательно быть нарушением антимонопольного законодательства?] Неопубликованная рукопись, 1995, с. 59

⁸ Отрывок из интервью Клитгаарда с Планой в 1982 году.

Глава 6

¹ «Жители Ла-Паса больше ни во кого не верят» *Ультима Хора*, специальный репортаж, 18 февраля 1996 г., стр. 18-19. Опрос проводился на выборке, стратифицированной по возрастным группам от 18 до 65 лет из четырех районов города «и среднего класса». Объем выборки не указан.

² *The Asian Wall Street Journal*, 11 июня 1996 г., цитируется в *Business Day*, 12 июня 1996 г., стр. 12

³ Юджин Линден, "Взрывающиеся города развивающегося мира," *Foreign Affairs* 75, No1 (январь-февраль 1996): 63

⁴ Бернардино Браво, «Демократия: противоядие от коррупции?» *Политические исследования*, No 52 (весна 1993): 299-308

⁵ Роберт Клитгаард, «Информация и стимулы в институциональной реформе» в Christopher Clague, ed. *«Институты и экономическое развитие»* (Балтимор: Издательство Университета Джона Хопкинса, 1997); и Роберт Клитгаард, «Институциональная корректировка и адаптация институтов», дискуссионный документ No 303 (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, сентябрь 1995). Оплата труда и продвижение по службе по результатам работы также выигрывают от национальных усилий по разработке соответствующих мер и мер предосторожности, о чем свидетельствуют недавние события в Соединенных Штатах и других странах ОЭСР. Иногда правила для государственных служащих приходится изменять или обходить в экспериментальном порядке, если они ограничивают возможность оплаты труда по результатам работы.

Приложение

Коррупция в сфере государственных закупок

Когда муниципалитет нуждается в товаре или услуге, местное самоуправление должно выбирать между двумя альтернативами: *производить и покупать*; соответственно, оно может предоставить этот товар или услугу своими силами или приобрести их у частного сектора. Коррупция является одним из аспектов этих выборов. Большая часть содержания этой книги связана с коррупцией, которая происходит, когда муниципалитет *предоставляет* услуги. В приложении мы будем говорить о ситуациях, в которых муниципалитет принимает решение о *закупках* у частного сектора, изучая виды коррупции, которые могут иметь место, и обсуждая возможные меры противодействия. Вероятно, это та сфера муниципальной коррупции, в которой циркулируют самые большие суммы денег. Поскольку контракты — это «там, где деньги» — цитируя Вилли Саттона о том, почему он взламывает банки, — государственные закупки — это та область, где коррупция представляет собой постоянную угрозу.

Среди основных видов незаконных соглашений можно выделить соглашения между участниками торгов (которые определяют увеличение затрат/цен для муниципалитета); взятки, предлагаемые компаниями для «фиксации» результатов торгов; и подкуп должностных лиц, которые регулируют поведение победителя тендера (допуская занижение цены с последующими дополнительными расходами и изменениями в спецификациях контракта, которые не являются необходимыми).

Контракты на закупки часто связаны с крупными суммами денег и включают в себя известных или влиятельных людей внутри и за пределами администрации. Поэтому этот вид коррупции может быть особенно опасен для муниципалитета с точки зрения искажения стимулов, подрыва общественного доверия и несправедливого распределения богатства и власти.

Формула $C = M + D - R$ является хорошей отправной точкой для понимания областей, которые могут привести к коррупции на каждом из этапов процесса заключения контрактов. Низкая идеальная ценность $M \& D$ и высокая идеальная R способствуют пониманию каждой фазы, а также тому факту, что при определенных обстоятельствах затраты на реализацию этого идеала могут быть неоправданно высокими из-за задержек, качества, направления управления и упущенных возможностей. Например, важным решением при любой покупке является определение того, нужно ли заказывать товар или достаточно ли товара на полке, уравнивая дополнительную эффективность продукта, разработанного специально для клиента, с присущим ему повышением цены, тем самым избегая скрытых издержек коррупции (которые могут быть высокими) в случае покупки «стандартного» продукта.

Последние работы в области экономики и государственной политики открывают новые перспективы в анализе эффективности государственных закупок и коррупции. Например, как мы увидим, в случае крупных работ существует необходимость предоставления большей свободы действий при принятии решений лицам, ответственным за государственные закупки, вопреки формуле. В других ситуациях, изучаемых теоретиками, полезно иметь определенную степень предварительного понимания с теми, кто участвует в торгах, таким образом, компании могут преодолеть огромные неопределенности, связанные с реальными затратами на проект, и могут избежать самоубийственно низких предложений. Один из качественных уроков заключается в том, что в сфере государственных закупок, как и в других сферах государственного управления, неизбежно возникают ситуации компромисса, и борьба с коррупцией не является единственной целью, которую необходимо преследовать.

Коробка A1

Государственные закупки и коррупция: рамочная структура использования должностных лиц государственного управления

СТИЛИЗОВАННЫЙ ПРОЦЕСС ЗАКУПОК	A. ВИДЫ КОРРУПЦИИ И ПРОБЛЕМЫ	B. САМЫЕ БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ КОРРУПЦИИ	ИНДИКАТОРЫ ВОЗМОЖНОЙ КОРРУПЦИИ	РЕСУРСЫ, КОТОРЫЕ ПРЕДЛАГАЮТ ПОЛИТИКИ ДЛЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ
ЭТАП 1 Администрация устанавливает и обнаруживает потребность в товаре или услуге	A1 Слишком подробные характеристики Недостающие характеристики	B1 Администрация не очень хорошо конкретизирует потребности Проекты с передовыми/новейшими технологиями Бездарные чиновники Слабая система продвижения по службе, низкая заработная плата, компенсация	C1 Расплывчатые или отсутствующие спецификации Укажите конкретную марку или особенность оборудования «Срочность» потребности/набора персонала Вендор помог разработать описание технического задания	D1 Поднять полномочия по государственным закупкам на высокий уровень (с помощью талантливого и очень честного человека) Использование внешних консультантов для определения требований и исследования горизонта возможностей
ЭТАП 2 Поставщики подают заявки для удовлетворения этой потребности	A2 Сделки/форсирование ставок, покрытые заявки, подавление встречных предложений, ротация заявок, разделение рынков (например, по регионам)	B2 Конкуренция только по цене или только по качеству Жесткий запрос от органа власти Публично объявленные предложения поставщиков и идентификационные данные	C2 Небольшое количество компаний или стабильная доля рынка с течением времени Со временем появляются похожие модели поведения	D2 Содействие расширению конкуренции Выбор участников торгов Изменение поощрений и штрафов для участников торгов Используйте эту информацию для

		Однородные компании имеют возможность часто общаться Агент по государственным закупкам обладает широкими дискреционными полномочиями	Информация о том, что предложения превышают рыночную цену Постоянное присутствие поставщиков во всех предложениях	повышения вероятности обнаружения предыдущих соглашений и наложения санкций на них Реструктуризация отношений между покупателем и участником торгов Изменение культуры отношения
ЭТАП 3 Руководство оценивает предложения поставщиков и выбирает победителя	A3 Чиновничья коррупция, взятки, комиссионные, Политические соображения (немного со свиньей) Несоответствие начальника и агента, акцент на стоимости или качестве, фаворитизм по отношению к определенным фирмам, несоответствие между стимулами и рисками для агента	B3 Крупные контракты (относительно рынка) <i>Чрезмерно зарегулированный контекст найма</i> Единственным показателем заслуг для заключения контракта является качество (или стоимость)	C3 Контракт не присуждается по самой дешевой ставке Контракт заключен с поставщиком без истории Один источник (без торгов) Контракт предлагается снова В технические условия тендера вносились изменения после озвучивания первоначального предложения Завышение счетов	D3 Повысьте авторитет закупок до высокого уровня Ужесточение штрафов Повышение прозрачности при оценке заявок и при выборе поставщиков (письменное обоснование, публичное вскрытие конвертов, внешние проверки) Объявление о проверках без предварительного уведомления
ЭТАП 4 Поставщик исполняет договор	A4 Последующая коррупция (переплаты), мошеннические (завышенные) отчеты о расходах Просчитанные короли (перекрестное субсидирование)	B4 Ситуация из одного источника Поставщик услуг на различных рынках, в государственном и частном секторах	C4 Перерасход средств Расширение государственных закупок с помощью одного поставщика Отзыв заключенных контрактов Низкое качество Заказы с большим количеством изменений Длительные задержки в производстве или доставке	D4 Ротация агентов Организация периодических аукционов по плановым закупкам Предоставление дополнительных ресурсов (например, агентов) для контроля активности Использование маркетинговых исследований/затрат

СТИЛИЗОВАННЫЙ ЧЕТЫРЕХЭТАПНЫЙ ПРОЦЕСС ЗАКУПОК

Государственные закупки начинаются, когда руководство определяет, что оно нуждается в товаре или услуге, и просит поставщиков выполнить работу или предоставить услугу. Этот этап государственных закупок, который заключается в объявлении о необходимости, также называется этапом «Тендер» или «Приглашение к участию в торгах». На втором этапе заинтересованные поставщики подают заявки. Государственный орган оценивает предложения, предложенные поставщиками, выбирает победителя и ведет переговоры по контракту на третьем этапе. В коробке A1 показаны эти фазы, а в углу каждой коробки курсивом написан кодовый номер (от A1 до D4).

Давайте по очереди перейдем от столбца к столбцу и пройдемся по этой довольно сложной таблице. В следующих абзацах заголовки, выделенные жирным шрифтом (например, [Вставка С2]), относятся к соответствующим квадратам таблицы. Наша цель — понять, какие виды коррупции могут иметь место на каждом этапе и проанализировать меры противодействия и их стоимость.

ТИПЫ ПОВРЕЖДЕНИЙ, ХАРАКТЕРНЫЕ ДЛЯ КАЖДОЙ ФАЗЫ

[Вставка А1] С самого начала в интересах поставщика влиять на формулировку потребности в том смысле, что он подчеркивает свои сильные стороны и затушевывает слабые, тем самым влияя на конкурентов. Возможности для этого возникают в ходе обычного обмена информацией с руководством до выпуска заявления о потребности, особенно в ситуациях, когда технические спецификации являются очень сложными и лучше известны поставщику, чем должностным лицам руководства. Кроме того, коррумпированные муниципальные чиновники могут передавать внутреннюю информацию, давая некоторым конкурентам несправедливое преимущество. Другой возможностью является "завышенная спецификация", которая предполагает, возможно, в обмен на взятку, что сотрудник по закупкам исключает определенных поставщиков на основании слишком строгой дифференциации между продуктами или просто из-за сложности и негибкости требований. «Блокирующая» спецификация — это спецификация, которая исключает всех, кроме одного поставщика.

[Вставка А2] На втором этапе может существовать картель поставщиков, которые были заранее поняты или которые обманывают заявки, чтобы гарантировать, что один из них выиграет контракт. Политика Канадского управления по конкуренции выделяет четыре типа манипулирования аукционами.

1. Покрытые заявки: Компании подают официальные заявки, обычно со слишком высокими суммами, чтобы гарантировать, что заранее назначенный член картеля выиграет контракт.
2. Подавление тендеров: Компании воздерживаются от участия в торгах или исключаются из конкуренции, чтобы заранее расчистить путь для заранее выбранного поставщика.
3. Компании взаимодействуют друг с другом, когда заключают контракты, и за счет выплаты откатов они гарантируют, что каждая из них со временем получит «справедливую» долю бизнеса.
4. Разделение рынка: Компании делят свой рынок на основе региональных критериев, уникальности продукта или других критериев и воздерживаются от подачи заявок за пределы согласованных лимитов.

Договоры не могут быть связаны с подкупом государственного должностного лица. Они могут быть формой картельного поведения или антиконкурентной деятельности, которая, хотя и является незаконной, не представляет собой коррупцию в строгом смысле этого слова. С другой стороны, компании, отвечающие за организацию тендеров, обычно обладают ресурсами, а иногда даже необходимыми силами, чтобы подкупить или угрожать чиновникам администрации, которые могут их разоблачить.

[Вставка А3] Процесс оценки, третий этап, может привести к взяткам и комиссионных в обмен на благоприятную оценку предложения поставщика и политику «мало свиней», при которой политики поддерживают предложения, выгодные избирателям или их сторонникам. То, что мы можем назвать «несоответствиями» в отношениях между боссом и агентом, может привести к неэффективности и закулисным сделкам. Многие показатели могут совпадать, поэтому трудно отличить простую неэффективность от продажности. Городские власти должны быть осторожны при обнаружении и того, и другого.

[Вставка А4] В этой ситуации коррупция может включать в себя фальсификацию (завышенные) отчеты о затратах, изменение первоначальных спецификаций или необоснованное взимание управленческих расходов. Крупным компаниям, с большим количеством разделов и возможностями перекрестного субсидирования, проще осуществлять коррупционную деятельность на этом этапе. Следует отметить, что возможности коррупции в этой фазе влияют на склонность к коррупционному поведению в предыдущих, первой и второй фазах. Например, коррумпированные поставщики могут

«недооценить» первоначальную заявку на выигрыш контракта, если они впоследствии могут заявить о завышенных расходах во время исполнения или если они были согласованы заранее. Другая форма коррупции приводит к худшему качеству, чем было обещано, в этом случае проверяющие и регулирующие органы подкупаются, чтобы не замечать.

НАИБОЛЕЕ БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ КОРРУПЦИИ

[Вставка В1] Муниципалитеты не всегда имеют необходимую подготовку для удовлетворения своих потребностей. Особенно в области передовых технологий довольно часто можно обнаружить, что поставщики знают и понимают потребности администрации лучше, чем государственные служащие. Посредственные чиновники, работающие в сфере госзакупок, также не смогут сформулировать эти потребности, в полной мере зная факты. В обоих случаях открывается дверь для коррупции, которая определит победителя контракта.

Должны ли спецификации быть точными или гибкими? Однозначного ответа нет, проблемы могут возникнуть в обеих ситуациях. С одной стороны, чрезмерно расплывчатые спецификации могут привести к тому, что поставщики не смогут выполнить работу; С другой стороны, большая детализация и спецификации с очень узким диапазоном вариаций сократят количество поставщиков, способных представить реалистичные предложения. В первом случае административные расходы резко возрастают на этапе оценки и, возможно, в том случае, если продукт или услуга не соответствуют требованиям. Во втором случае конкуренция ограничена. В обеих ситуациях есть возможности для коррупции. Строгие спецификации ограничивают дискреционную власть, но могут увеличить монопольную власть поставщика. Чистый эффект на эффективность и коррупцию варьируется от случая к случаю.

[Вставка В2] На втором этапе хорошим ориентиром является формула $C = M + D - R$. Любая ситуация, которая дает монополистические преимущества, увеличивает вероятность коррупции. Точно так же вероятность коррупции возрастает с расширением дискреционных полномочий должностных лиц и снижением их подотчетности, например, в случае государственных закупок, основанных исключительно на субъективных показателях качества. Однако в некоторых случаях, как мы увидим, необходимо соглашение с высокой степенью монополии и дискреционной власти. Но необходимо учитывать риски неэффективности и коррупции.

[Вставка В3] На этапе оценки крупные контракты (с точки зрения стоимости) по отношению к размеру рынка предоставляют коррупционерам новое пространство для маневра для сокрытия незаконных сумм. Одной из проблем, очевидно, является дискреционная власть. Однако в этом случае необходимо найти баланс между, с одной стороны, предоставлением подрядчикам большей свободы действий при принятии решений по оценке расплывчатых или трудно определяемых спецификаций, что открывает возможность для коррупции, и, с другой стороны, чрезмерным ограничением дискреционных полномочий контрагента с помощью правил и положений, которым подчиняется каждое решение. (Мы вернемся к этому балансу позже, который зависит от характера рассматриваемого товара или услуги и коррупционной среды, в которой происходит процесс закупок.)

[Вставка В4] В ситуациях, когда источник только один, конкуренция страдает, и со временем развиваются взаимные отношения. Контракты с более высокой стоимостью могут предоставить поставщикам заманчивые возможности для «раздувания» стоимости продукта, добавляя роскошные функции и качества, выходящие за рамки первоначальных соглашений. Кроме того, если поставщик крупный и имеет несколько сфер деятельности, коррумпированным менеджерам будет легче замаскировать перекрестное субсидирование и мошеннические управленческие расходы. В целом, регулирующие органы тем более подвержены взяточничеству, чем расплывчатее критерии допустимого перерасхода средств или чем менее ясна их ответственность.

ИНДИКАТОРЫ ПОТЕНЦИАЛЬНО КОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Выявление коррупционных государственных закупок часто бывает сложным делом, поскольку трудно отличить неэффективность от коррупции. Ни один из перечисленных ниже показателей сам по себе не является верным признаком коррупции в той или иной ситуации. Таким образом, эти показатели являются лишь ориентировочными для того, чтобы предположить моменты, в которых было бы целесообразно провести более детальное исследование.

[Вставка C1] На этапе необходимости любое действие, которое отклоняется от практики или стандартного темпа заключения контракта, может быть признаком незаконной деятельности. Возможные признаки включают: расплывчатые или отсутствующие спецификации; заявка на определенную марку или оборудование, которое должно работать в строго определенной области (чрезмерно ограничительные спецификации); чрезвычайные ситуации в «двенадцатом часу»; или доказательство того, что поставщики были необычайно активны в определении потребностей муниципалитета.

[Вставка C2] Несколько индикаторов были полезны для сигнализации о соучастии на этапе тендера. Некоторые типичные действия при назначении ставок могут возникать без объяснения причин. Например, число фирм, участвующих в торгах по контрактам определенного типа или региона, остается небольшим или постоянным с течением времени, несмотря на существование большого числа потенциальных конкурентов; рыночные доли в государственном секторе принадлежат одной фирме или группе компаний из большого числа конкурентов и остаются постоянными; информация, предоставленная аудиторами или следователями, показывает, что цены предложения существенно отличаются от вмененных или фактических рыночных цен; Во всех отправленных предложениях используется один и тот же стиль написания или выражения, характерный для конкретного поставщика. Любой из этих признаков может указывать на мошенничество на аукционе. Если одновременно появляется несколько улик, может потребоваться тщательное расследование.

[Вставка C3] Несколько событий могут указывать на возможность коррупции на этапе выбора поставщика в процессе закупок. Например, если контракт заключен с поставщиком, который не предложил самую низкую цену, или с тем, кто не имеет опыта работы в этой области, то это будет предметом контракта. Если контракт будет заключен после возобновления тендера. Если оферта или контракт рассчитаны на один источник. Если в спецификации вносятся изменения с целью возобновления всего процесса закупок. Опять же, ни один из этих признаков не является верным признаком. Однако, если такие события начинают развиваться по шаблону, это признак того, что процесс закупок был не таким эффективным, как должен был быть.

[Вставка B1] На этапе исполнения контракта ряд показателей коррелирует коррупцию и неэффективность, хотя ни один из них не является необходимым и достаточным условием. В контракте неожиданно появляется запланированный перерасход средств, например, за пределами тех, которые можно объяснить инфляцией или изменениями в спецификациях. В договоре есть важные или многочисленные изменения в заказе. Продление контрактов предоставляется на основе принципа «одного источника». Договор расторгается. Продукты или услуги работают не так, как указано. Сроки выполнения или поставки продлеваются. Расходы, которые значительно превышают контрольные показатели внутри страны или за рубежом, также могут быть индикатором незаконной деятельности.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

Существует множество средств борьбы с систематической коррупцией в процессе закупок. Успех в борьбе с коррупцией требует от лидеров недвусмысленной приверженности прекращению «приземленного» хода вещей и менталитета «смазывай колесо, чтобы двигаться вперед» и вместо этого выделяя государственные ресурсы на борьбу с коррупцией. При этом руководители всегда должны быть в курсе затрат, заложенных в любые антикоррупционные меры.

Прежде чем перейти к анализу конкретных мер, необходимо упомянуть еще о двух важных условиях, которые помогают в борьбе с коррупцией в сфере закупок. Во-первых, важное

значение имеет четко определенная система продвижения по службе сотрудников. Муниципальные лидеры должны обеспечить, чтобы государственные служащие получали заработную плату не ниже прожиточного минимума, достойное продвижение по службе и четко определенную карьеру. Во-вторых, мэры должны тесно сотрудничать со следственными и правоохранительными органами за пределами органов местного самоуправления. Серьезных ошибок можно избежать, если делиться информацией с самого начала обнаружения дела о мошенничестве или сговоре. Очевидно, что шансы на успех в борьбе с коррупцией возрастают, если в этих органах работают талантливые и честные люди.

Существуют и другие общие условия, способствующие борьбе с коррупцией, такие как наличие демократических институтов, свободной и агрессивной прессы и социальные нормы, способствующие честности. Статистические исследования, проведенные в нескольких странах, показывают, что когда инвесторы оценивают коррупцию в той или иной стране как высокую оценку, они, как правило, имеют место слабые экономические и политические права, политическая и экономическая нестабильность, а также низкий уровень экономического роста.

Большинство из этих условий, конечно, остаются вне контроля муниципальных руководителей. Однако они могут снизить степень коррупции в закупках по логике формулы $C = M + D - R$. Например:

По возможности содействуйте созданию равных условий игры. Содействие развитию конкурентных ситуаций в тех областях, где в противном случае могли бы возникнуть монополии (помимо «естественных» монополий), устранит некоторые возможности для возникновения коррупционного поведения. Действующая теория заключается в том, что многие квалифицированные и желающие поставщики будут бороться за контракт, который будет присужден наиболее эффективному, что снизит затраты на закупки и обеспечит максимальную стоимость (излишек) для населения. Покупатель (муниципальная администрация) также может прибегнуть к угрозе выбора другого поставщика. Как теория, так и некоторые эмпирические данные показывают, что конкурентоспособные, неинтегрированные отрасли, как правило, предпочитают приобретения без особого участия и контракты с тщательно определенными спецификациями.

ВСТАВКА А3: Когда конкурентная модель не применяется

Конкурентная модель представляет собой ситуацию, при которой большое число квалифицированных поставщиков откликается на запрос о проведении тендера для удовлетворения некоторых потребностей администрации (или в частном секторе), а дискриминационный орган, стремясь получить максимальную выгоду, выбирает поставщика, который может предложить товары или услуги по максимально низкой цене, повышение общественного блага до максимума. На пределе классической экономической модели цена товаров фиксируется на уровне предельных издержек их производства. К сожалению, реальность значительно отличается от идеального случая; А чисто конкурентная модель, гарантирующая справедливость, честность и эффективность, может стать неприменимой по нескольким возможным причинам, среди которых:

1. В некоторых случаях неопределенность информации, доступной должностным лицам, осуществляющим закупки, делает конкурентную модель неэффективной в борьбе с коррупцией (а также может сделать ее неэффективной саму по себе).
2. Иногда администрация не знает, что ей нужно, особенно если речь идет о высокотехнических проектах, в которых преимущества специализации значительны (например, в области информационных систем).
3. Закупки, которые требуют высоко дифференцированных продуктов с уникальными конструктивными особенностями или требуют передовых технологий, могут понравиться лишь очень небольшому числу или даже одному или двум участникам торгов.

-
4. В случае "фидуциарной конкуренции" для государственного сектора потери упущенных возможностей могут быть значительными, поскольку поставщики не могут инвестировать в определенные конкретные факультативные аспекты контракта, что они сделали бы, если бы прошлый опыт был более приемлемым критерием для получения новых контрактов, а также потому, что у поставщиков нет стимулов для обмена опытом и знаниями о потребностях в области развития. (Келман элегантно излагает эти принципы. (а)
 5. Подрядчики могут избегать риска, особенно в случае крупных проектов, требуя от руководства разделить этот риск и внести моральный риск в процесс закупок.
 6. Дать определение «общественному благу» и перевести его в термины твердых договорных положений труднодостижимо. Кроме того, должностные лица по государственным закупкам, отвечающие за закупку товаров по социально приемлемым ценам, иногда не разделяют приемлемые для общества предпочтения и компромиссы (вопросы принципа).

Некоторые наблюдатели отмечают эти и другие недостатки, подразумеваемые в «честной и открытой» конкурентной модели, и предлагают альтернативные варианты. Они ищут способы использовать преимущества, которые дают долгосрочные отношения, чтобы выйти за рамки простой покупки «по правилам» и создать стимулы для вознаграждения за прошлые результаты. Келман рекомендует, среди прочего, предоставить больше свободы должностным лицам, занимающимся закупками, и не исключать прошлые результаты работы из критериев отбора поставщиков.

Примечания: А. Кельман, Закупки и государственное управление

б. Келман, Закупки и государственное управление

Одним из методов поощрения конкуренции может быть разделение крупных проектов на более мелкие, чтобы расширить число потенциальных конкурентов за пределами крупных поставщиков или тех, кто имеет избыточные мощности. Эта тактика особенно полезна в случае крупных закупок или продуктов, для которых аспекты стоимости и качества очень хорошо понятны.

Как мы увидим ниже, конкурентная модель становится неприменимой в некоторых хорошо известных ситуациях из-за информационной асимметрии, сильно дифференцированных или очень сложных потребностей, несоответствий между компьютером и агентом и других (описанных во врезке А2). Но в качестве отправной точки в любой государственной инициативе по повышению эффективности и борьбе с коррупцией хорошо отдавать предпочтение и, по возможности, создавать больше конкуренции.

Упрощение и уточнение правил и норм. Когда коррупция становится проблемой, мы почти рефлексивно думаем о создании новых правил и норм в качестве решения. Идея заключается в том, чтобы уменьшить произвол при принятии решений, способствовать конкуренции и защитить справедливость и эффективность путем стандартизации процедур таким образом, чтобы они были прозрачными и их было легче обнаружить.

Однако эта стратегия часто приводит к противоположным эффектам. На самом деле, затраты на публикацию новых правил могут показаться небольшими. Политики могут видеть в этом способ «решения» политических преимуществ, а продвижение новых правил и уровней контроля может показаться им хорошей формой страховки на случай новых коррупционных скандалов. Но часто новые правила и уровни контроля также порождают очень высокие затраты. Дополнительная нагрузка на управление может превратиться в бремя. Более того, введение новых правил без тщательного рассмотрения может в конечном итоге привести к ограничению конкуренции и дать чиновникам больше монопольных полномочий, на основании которых они могут быть подкуплены.

Нормативное регулирование может создать или уменьшить возможности для коррупции. В качестве основного правила для проверки можно использовать следующее: если регулирование создает новые монопольные полномочия, такие как новый орган контроля; создаются ли новые дискреционные полномочия для определения применимости, времени или последствий; И когда гражданам, участникам торгов и другим правительственным ведомствам становится все труднее понять, что происходит, тогда регулирование будет иметь тенденцию к усилению, а не ограничению коррупции.

Но если регулирование способствует конкуренции со стороны поставщиков или других государственных ведомств; если он определяет «более четкие линии», которые оставляют меньше места для субъективных оценочных суждений; И если она усилит подотчетность, позволив вводить новые показатели эффективности или мошенничество, то коррупция будет иметь тенденцию к снижению. И – спешим добавить – эффективность муниципальной деятельности будет иметь тенденцию к повышению.

Укреплять подотчетность и прозрачность с помощью трех механизмов контроля: аудита, инспекции и расследования. Современные финансовые и аудиторские системы, методы самоконтроля со стороны частного сектора, методы инспекций и расследований, а также компьютерный анализ (возможно, конфиденциальная диагностика) могут привести к институциональным изменениям за счет правильного распределения полномочий, выявления моделей незаконного поведения с самого начала и внедрения прозрачности. Кроме того, эти инициативы запугивают коррупцию.

Нахождение правильного баланса между правилами и нормами, с одной стороны, и дискреционными полномочиями, с другой, важно в ситуациях коррупции, но не в масштабах эпидемии. Первые придают системе государственных закупок предсказуемость и легитимность, а вторые предоставляют возможность честным и предприимчивым чиновникам достичь уровня совершенства. Изменение базовой структуры системы, которое часто приводит к преобразованию отношений между компьютером и агентом в системы вознаграждения, основанные на результатах, лежит в основе данного руководства и будет подробно рассмотрено в разделе, посвященном последним инициативам.

Для каждого этапа процесса закупок актуальны несколько конкретных советов. Муниципальный лидер может использовать квадраты в квадрате A1 для того, чтобы сделать первую попытку политического анализа и определения средств правовой защиты. После оценки типов, условий и показателей потенциальной коррупции на муниципальном уровне вы можете взглянуть на колонку D, где вы найдете меню политических инициатив для подробного анализа.

[Вставка D1] Чтобы избежать коррупции на первом этапе, руководство должно обеспечить, чтобы на должности, связанные с закупками, принимались только самые квалифицированные сотрудники. Один из подходов заключается в том, чтобы поднять полномочия по осуществлению закупок на достаточно высокий уровень в иерархии организации, чтобы работа контролировалась честными и опытными чиновниками. Тем не менее, основы деятельности по подбору персонала также требуют компетентного персонала на более низких уровнях, чтобы старшие менеджеры могли управлять всей системой, не обременяясь утомительными деталями контрактов на закупки. В Соединенных Штатах реформы закупок, начатые Министерством обороны после 1980 года, также включали в себя строгие стандарты обучения и опыта для всего персонала на должностях, связанных с закупками. Однако во многих муниципалитетах по всему миру сотрудники по закупкам не обучены и им недоплачивают. Иногда их назначают по политическим причинам, чтобы получить прибыль от комиссий партии власти. Из-за неправильных структур или мер стимулирования или явного желания муниципальных политиков в основе коррупции во многих городах лежат непрофессиональные и немотивированные чиновники.

Второй подход заключается в том, чтобы нанять экспертов из-за пределов закупочного агентства, чтобы помочь определить потребности и восполнить недостаток технических знаний, который в противном случае позволил бы неэтичному поставщику управлять агентством. Такой подход может предполагать формирование специализированных

закупочных комиссий различных муниципальных учреждений или приватизацию системы управления и оценки закупок. Специализированные агентства, такие как Société Générale de Surveillance of Switzerland или British Crown Agents, имеют опыт разработки и выполнения сложных закупочных операций. Использование таких внешних агентств не устраняет искушение коалиции полностью, но их международный охват и ценность репутации честности для материнской компании означают, что внутренние стимулы с большей вероятностью будут в пользу честности.

[Вставка D2] Борьба с кандидатами в коалиции была предметом интенсивного изучения, но она остается проблемой, которую трудно выявить и предотвратить. Во вставке 6 более подробно представлены аспекты, связанные с этим важным блоком таблицы закупок.

Методы отбора участников торгов заключаются в выборе на основе прошлых результатов, определении честности и финансовых возможностей; использование внешних гарантий для честных торгов и добросовестного исполнения; А в ситуациях, когда конкурентная модель становится неприменимой, выбор одной компании и «безжалостные» переговоры с ней. Следует отметить, что в целом, чем раньше муниципалитет предпримет шаги по борьбе с потенциально коррумпированными поставщиками в процессе закупок, тем менее ограничительными будут демонстрационные стандарты, необходимые для дисквалификации компаний. Судебные разбирательства после аукциона являются дорогостоящими с точки зрения времени и денег из-за строгих правил раскрытия информации и требований к ответственности, предъявляемых к руководству. Ante factum, администрация в принципе может предоставить больше свободы передвижения, но всегда существует возможность произвольного или даже коррупционного поведения в качестве компенсации. Увеличивая дискреционные полномочия, руководство может действовать быстрее, но также существует вероятность незаконного использования этих полномочий (см. ниже обсуждение возможности использования предварительного скрининга коррупционным образом).

Изменение поощрений и штрафов для участников торгов повлияет на их расчеты. Например, стимулирующие контракты могут отдавать предпочтение этичным (и эффективным) участникам торгов, связывая денежное вознаграждение или заключение новых контрактов с затратами и качеством исполнения. Усиление строгости и определенности санкций, запретов на участие, уголовных наказаний и негативной рекламы нанесет ущерб репутации обвиняемой компании и, таким образом, отпугнет потенциального недобросовестного участника торгов.

Информационные стратегии повышают вероятность обнаружения коалиций и, следовательно, в сочетании с ужесточением санкций являются мощным сдерживающим фактором. Существуют четыре конкретных подхода, а именно: использование компьютеризированных систем для выявления коалиций путем выявления определенных схем торгов; увеличение числа обученных агентов для тайной деятельности, наблюдения, составления оценок затрат и маркетинговых исследований; получение «внутренней» информации через третьих лиц (например, специализированные информационные бюллетени, консультанты, аудиторы); и получить информацию от самих участников торгов (недовольных сотрудников, проигравших участников торгов, компаний, которые не участвуют).

Реструктуризация отношений между покупателем и участником торгов может привести к усилению конкуренции за счет активного поощрения участия новых компаний посредством рекламы, разделения рисков и расширения рекламы; ограничение дискреционных полномочий сотрудника по закупкам за счет положений, регулирующих возможность заказа изменений, ведение контракта из одного источника и маркировку ситуаций как «чрезвычайных»; ротация сотрудников по закупкам во избежание знакомства с подрядчиками; переопределить потребности организации, чтобы сделать возможным приобретение стандартизированных товаров по установленным рыночным ценам; вертикальная интеграция для производства и обеспечения соответствующих благ в государственном секторе; и сделать «коррумпированность» критерием для установления

вводимых ресурсов и показателей результативности. Основная идея состоит в том, чтобы структурировать отношения между муниципалитетом и поставщиками таким образом, чтобы соблазны коррупции были заменены набором мер, наказывающих за плохую работу, но вознаграждающих как заказчика, так и подрядчика, создающего стоимость (излишек) для муниципалитета.

Наконец, закупающая организация может способствовать изменению культурного отношения к коалициям, отделяя их от целей, которые считаются приемлемыми, обучая подрядчиков процессу конкурентных торгов и способствуя идентификации участника торгов с социальной или общественной целью выполнения контракта.

[Коробка D3] Борьба с коррупцией на третьем этапе процесса государственных закупок может принимать различные формы. Полномочия по принятию решений могут быть подняты на высокий уровень, если предположить, что используется иерархический анализ и опыт вышестоящего и, следовательно, более заметного должностного лица, который больше потеряет, чем выиграет от практики фаворитизма. Ужесточение и определенность наказаний для государственных должностных лиц (и их партнеров из частного сектора), уличенных в незаконных договоренностях, приводит к сдерживанию преступности. Прозрачность оценки может быть повышена несколькими способами: (1) наложение письменных обоснований и современный анализ того, как был выполнен контракт, когда выбирается предложение с ценой выше минимальной или когда приобретения требуют специальных действий, таких как возобновление аукциона, контракты с одним поставщиком; внесение изменений в технические условия; (2) открытие публичных предложений; и (3) запрашивать внешний анализ решений о найме либо в рамках текущей деятельности, либо путем опроса.

В целях предотвращения коррупции руководители муниципальных образований могут публично объявить о фиксированном количестве случайных действий по перехвату, которые должны быть осуществлены в течение определенного периода времени, например, в течение одного года. Несмотря на то, что участники контракта отдают себе отчет в том, что такой мониторинг регулярно проводится кулуарно, объявление как уверенность в том, что будет проведена серия проверок с привлечением дополнительных ресурсов, придает идее постоянную актуальность и наглядность. Это заставит аморальных поставщиков услуг или государственных служащих дважды подумать, прежде чем попадаться на грязные сделки, или, по крайней мере, увеличит стоимость того, чтобы сделать это, не будучи пойманным.

На четвертом этапе два стандартных метода (ротация агентов и выделение дополнительных ресурсов на расследование и слежку) помогают сдерживать и сокращать возможности для коррупции. В случае регулярных закупок стандартизированной продукции контракты могут быть заключены повторно через регулярные промежутки времени. В тех случаях, когда контракты с отдельными поставщиками продлеваются на регулярной основе (например, ежегодно), полезны исследования рынка и затрат.

ПОСЛЕДНИЕ РАБОТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИОБРЕТЕНИЯМИ

Выборные должностные лица, политики и ученые продолжают уделять особое внимание тому, как сделать закупки более эффективным и менее уязвимым для коррупции. Например, политическая и научная работа продолжает развиваться по проблеме санкционирующего офицера и ее акценту на контрактах со многими стимулами. Современные работы охватывают все этапы процесса государственных закупок и, как правило, в большей степени применяются к муниципалитетам с талантливыми государственными служащими, которые пользуются некоторыми преимуществами демократии (особенно последовательной правовой системой, поддерживаемой судами) и которые добились прогресса в разрушении «культуры безнаказанности», в которой процветает коррупция.

В основе этих теорий лежит признание того, что модель чистой конкуренции, как бы хороша она ни была в определении границ, в которых происходит процесс найма, и какой бы желательной она ни была в качестве идеала, иногда неадекватна в действительности. Информационная асимметрия, непредвиденное технологическое развитие, уникальные

инновации и качественные характеристики, которые трудно определить или измерить, затрудняют утверждение о том, что конкурентные тендеры, отсутствие обмена информацией и спецификации с четко определенными спецификациями возможны или даже желательны.

Хорошо известным примером является «разорение победителя», при котором компания-победитель теряет деньги, потому что недооценила затраты и, как следствие, может работать плохо или даже расторгнуть контракт. В некоторых ситуациях предоставление участникам торгов возможности обмениваться конфиденциальной информацией о стоимости может привести к более социально приемлемым предложениям, но это, очевидно, будет способствовать созданию коалиций. На самом деле, некоторые экономисты утверждают, что в ситуациях, признанных крайним случаем, коалиция предпочтительнее отдельных заявок.

Второй пример касается так называемой «проблемы стены». После победы в контракте поставщик получает значительный объем конфиденциальной информации, что обеспечивает преимущества в следующих тендерах по контракту. Обладая этой личной информацией, поставщик может использовать то, что на самом деле является монопольной властью (после выигрыша контракта) для повышения цен. В этом случае эффективными мерами могло бы стать использование двойных источников или совместных схем совместного несения расходов; С другой стороны, они могут привести к принесению в жертву экономии за счет масштаба и специализации.

Давайте теперь рассмотрим другие примеры, в которых новые представления обогащают дискурс об эффективности и коррупции в сфере закупок. Механизмом широкой применимости, особенно на первом и третьем этапах процесса закупок, является механизм «протеста». Компании могут подать апелляцию, если они считают, что они были несправедливо исключены из формулировки тендерной документации или что на процесс оценки повлияли субъективно или каким-либо образом неуместно. В рамках этой инициативы квазисудебная комиссия получает полномочия изымать документы, налагать дисциплинарные взыскания на государственных служащих и пересматривать решения о приеме на работу. Апелляции иногда приводят к длительным задержкам, в дополнение к административным расходам на регистрацию, испытательный срок и вынесение судебного решения. Таким образом, они могут быть дорогостоящими для менеджера по закупкам, конкурирующих компаний и общественности. С другой стороны, это усиливает стимулы для чиновников и поставщиков к более скрупулезному поведению. Кроме того, администрация может использовать корыстные интересы проигравших участников торгов, которые не прибегают к соучастию и подают апелляции, для выявления и преследования коррупции. Право на обжалование является одним из основных положений Закона о конкуренции при заключении контрактов, принятого Конгрессом США в 1984 году для регулирования приобретения оборудования для автоматической обработки данных и телекоммуникационного оборудования.

Еще одна ценная инициатива заключается в мотивации должностных лиц по закупкам с помощью стимулов, связанных с выполнением контрактов. Хотя это и не новая идея, корреляция между зарплатой и производительностью несколько утратила популярность в эпоху менталитета прав. В настоящее время она начала проявляться вновь, поскольку менеджеры в государственном или частном секторах оптимизируют и сокращают деятельность, уделяя особое внимание конкуренции, меритократии и ответственности за результаты работы, что требует сбора большего количества и более качественной информации. Принцип «интенсивности стимулирования» в отношениях между начальником и агентом может помочь муниципальным руководителям и отделам закупок мотивировать «агентов» по закупкам в администрации и снизить искушение для коррупционного поведения на всех этапах процесса закупок, особенно на первом, третьем и четвертом этапах. Принцип интенсивности измерения стимулов гласит, что стимул для агента должен быть возрастающей функцией предельного дохода по отношению к рабочей нагрузке, точности, с которой можно измерить производительность, положительной реакции на стимул и толерантности агента к риску. В контексте институциональной реформы, которая также

включает в себя повышение информированности и участие работников, оплата труда по результатам работы является мощным инструментом в руках муниципального лидера.

В последние годы идея предварительного отбора участников торгов по государственным контрактам продолжает развиваться. Эта инициатива развивает общую идею предварительного отбора или предварительного отбора участников торгов, сделанную еще дальше, путем формализации процесса и публичности, которая часто включает в себя использование анкеты. Для выявления возможных несоответствий проводится подробный анализ важных лиц в компаниях-поставщиках (репутация и членство в других компаниях отрасли или другой специализации), связей компании (например, те же члены в советах директоров), активов и обязательств компании, а также предыдущего опыта.

Предварительная квалификация является центральным инструментом набора административных инструментов, используемых параллельно, вне правовой и правоохранительной систем, и используемых в борьбе с коррупцией при заключении контрактов на строительство школ в Нью-Йорке. Чтобы помочь остановить волну коррупции в школьном строительстве, офис генерального инспектора Управления школьного строительства Нью-Йорка в настоящее время использует предварительный рейтинг, основанный на сорокастраничной анкете, для каждой компании, которая стремится выиграть контракты на строительство школ. Его эффективность отражена в наблюдении: «Несколько компаний хотели очень четко заявить, что они боятся административного наказания или запрета участия больше, чем уголовного преследования». За пять лет этот процесс, наряду с другими административными санкциями, оказался очень эффективным в уничтожении коррупции.

Массированная закупочная деятельность администрации на всех уровнях, удвоенная стоимость надзора, делает невозможным проведение углубленных расследований возможных случаев коррупции в каждом проекте. Но выдающиеся технические достижения в области информатики позволяют автоматизировать аудит и эконометрический анализ в масштабах и на уровне, которые ранее были невозможны. Ассимилируя знания о правилах принятия решений из информации, полученной в ходе расследования коррупционных дел с течением времени, компьютерные модели сегодня обладают достаточной точностью, чтобы указывать на случаи возможных нарушений. На мошенничество в тендерах при строительстве автомагистралей, например, указывает эконометрическая модель, которая сравнивает схемы торгов членом картеля и нечленом.

На этапе оценки и отбора персонала в основном применимы вышеупомянутые механизмы вызова, критерии жизненного цикла, независимые оценки (которые развивают традиционную идею), законодательство о «вращающихся дверях» и интенсивность мер стимулирования в отношениях между начальником и агентом. Чтобы избежать дефицита предложения и склонности к дальнейшему раздуванию затрат, в некоторых закупках могут использоваться критерии, основанные на всем жизненном цикле продукта, от производства до окончательной утилизации. Внешние консультанты, обладающие безупречной честностью, могут быть теми, кто анализирует заявки и выбирает победителей, тем самым исключая возможность коррупции со стороны агента (хотя это открывает возможности для направления того же вида коррупции в другие места). Некоторые международные организации, такие как вышеупомянутая Société Générale в Швейцарии и британская Crown Agents, управляли закупочными операциями для правительств и компаний по всему миру. Законодательство о «вращающихся дверях» затрудняет выход госслужащих на рынок труда в компаниях, с которыми они установили отношения в ходе нескольких тендеров. Наконец, интенсивность стимулов в отношениях между начальником и агентом может повысить эффективность и снизить склонность к коррупции, вызванной бедностью.

Некоторые из новых подходов дают надежду на совершенствование процесса закупок на этапе поставки товаров или услуг. В высокотехнологичных областях, таких как вычислительная техника, технологический прогресс и кривая обучения могут быстро привести к снижению затрат, и руководство может воспользоваться некоторыми преимуществами этих достижений, вводя «положения об обновлении». Они должны быть

сформулированы таким образом, чтобы защитить от морального истощения технологии и ее эксплуатации поставщиками, которые в противном случае получили бы разницу из-за последствий технологического прогресса или кривой обучения. Фактически, эти положения позволяют поставщикам предлагать оборудование нового поколения, которое точно соответствует или превосходит характеристики спецификаций, по цене, идентичной первоначальному предложению.

Использование двойных источников, средство, иногда используемое Министерством обороны Соединенных Штатов для закупки высокотехнологичных систем, направлено на то, чтобы избежать монополии или сбора различий одним источником позже, путем первоначальной покупки технологии в «образовательных» или «обучающих» целях, которые затем могут быть переданы второму поставщику на аукционе. Если используются контракты с одним поставщиком, может быть полезно изучить рыночные издержки, качество и счета компании, чтобы определить ее фактические затраты на ценообразование и компенсацию в будущих контрактах. ВМС и ВВС США эффективно использовали эту технологию при закупке реактивных двигателей для высокопроизводительных самолетов у двух поставщиков, General Electric и Pratt & Whitney. Городские власти должны рассмотреть возможность закупок из двух источников, когда товары относительно устойчивы к моральному устареванию, когда продукты не являются новыми технологиями, а контракты на закупки могут быть заключены на несколько лет.

Еще одна идея – по сути, всего лишь развитие и обновление более старой в наше время – имеющая особое значение для всех этапов закупочного процесса – это использование органов внешнего аудита и контроля. Проще говоря, во многих ситуациях внутренние аудиторы не так надежны или агрессивны, как внешние аудиторы. Использование внешнего контроля стало одной из главных рекомендаций комитета, который недавно рассмотрел коррупцию в Департаменте полиции Нью-Йорка и применимо в политике закупок на субнациональном уровне. Идея, которая уже практикуется на национальном уровне в некоторых странах (США и Великобритания, например, давно используют органы расследования и контроля), является развитием концепции сохранения независимости контроля путем поддержания подотчетности на функциональном уровне.

Как мы уже обсуждали в тексте, группы граждан и частный сектор могут самостоятельно осуществлять внешний контроль, признавая ценность поощрения честной конкуренции и добросовестного ведения бизнеса. (Transparency International является примером этого.) Мэрам придется проанализировать множество способов, с помощью которых сами участники торгов могут быть решительно настроены на разоблачение коррупционных практик и самоконтроль.

ПОБОЧНЫЕ ЭФФЕКТЫ

Многие из этих контрмер по борьбе с коррупцией сопряжены не только с прямыми издержками, но и с «вторичными» эффектами: изменениями, определяемыми самими этими контрмерами, или динамическими последствиями недобросовестных участников контрактного процесса, которые будут искать способы обойти навязанный новый способ ведения бизнеса. Некоторые из этих эффектов открывают двери для других видов коррупции, другие просто делают процесс торгов неэффективным и более дорогостоящим для населения. Даже самый прямой инструмент – принятие законов и нормативных актов – может повлечь за собой коррупцию и издержки.

Во-первых, правила могут создать возможности для других видов коррупции. Например, Гивали отмечает, что типичная модель коррупции в ирригации, канализации и дорожно-строительных проектах в Непале «возникает в структуре правил и положений, которые часто настолько плотны, что обеспечивают идеальное прикрытие для присвоения неправомерных прибылей. Коррупция возникает из-за скрупулезного соблюдения тех самых правил, которые призваны ее предотвратить».

Таким образом, административные издержки новых правил могут быть высокими, что скажется на эффективности. Кроме того, это лишит сотрудников по закупкам всех

дискреционных решений, за исключением наименее важных, в то же время уменьшая их возможности для достижения совершенства в закупках за счет использования опыта, здравого смысла и знаний о контрактах. (Это основной аргумент, используемый Стивеном Келманом в его аргументации в пользу дискреционных полномочий при приобретении компьютерных систем в Соединенных Штатах.)

Поэтому принятие новых норм и правил не должно быть автоматической реакцией на коррупцию. Когда помогают правила и нормы? Формула $C = M + D - R$ может направлять нас. Правила имеют тенденцию снижать коррупцию за счет уменьшения монопольной власти, уточнения и ограничения дискреционной власти, а также облегчения подотчетности. Они поощряют коррупцию, когда наделяют чиновников новыми монопольными полномочиями с расплывчатым определением дискреционных полномочий и недостаточной прозрачностью.

Многие другие антикоррупционные инициативы могут иметь побочные эффекты. Использование внешних консультантов, например, устраняет подозрения в сговоре с участниками торгов, которые могут нависать над сотрудниками, но создает возможность для сговора между недобросовестными консультантами и поставщиками или даже между консультантами и сотрудником по закупкам. Вертикальная интеграция, хотя и неизбежна в некоторых ситуациях, когда коррупция процветает и уже стала общепринятым правилом, ставит администрацию в конкуренцию с частным сектором за продукцию, которую последний может производить. Это антитеза конкуренции, которая приводит к стандартной проблеме «купи или сделай», с которой сталкиваются многие чиновники. Если руководство начнет инспектировать сверхчистые предприятия и обнаружит, что они это делают, могут возникнуть негативные последствия для рекламы. Контракты с разделением рисков увеличивают вероятность морального риска, т.е. недоинвестирования со стороны подрядчика, потому что у него часть рисков «застрахована». Ротация агентов по закупкам между агентствами или из одной функциональной области в другую сопряжена с альтернативными издержками, особенно с отрицанием преимуществ опыта, накопленного с течением времени в определенных специализированных областях. Исследования затрат для определения схемы оплаты на следующий период времени могут подтолкнуть поставщиков к завышению затрат или использованию более дорогостоящих методов для обеспечения более высоких доходов.

Более современные методы борьбы с коррупцией также не лишены второстепенных проблем. Здесь мы разберем два примера заключения контрактов из двух источников и оспаривания контрактов, а второй случай разберем более подробно.

Приобретение двух источников

Хотя покупка из двух источников может хорошо работать в некоторых случаях, побочные эффекты все же возникают. Во-первых, поскольку ожидаемая прибыль с самого начала ниже, некоторые компании, возможно, даже самые желанные, могут отказаться от участия в аукционах, что позволит производителям с более высокими затратами участвовать в торгах и выигрывать контракты. Во-вторых, стимулы к инвестированию в исследования, разработки и капитал для победителя контракта на «ученичество» ниже, потому что последующие выгоды также будут меньше. Хотя эти побочные эффекты влияют на экономическую эффективность больше, чем сама коррупция, ослабление конкуренции может уступить место картелям на ранних стадиях. Победителю первого этапа, чтобы обеспечить себе прибыль, которая может оказаться недостижимой на более позднем этапе закупки всей продукции, может быть предложено заключить соглашения с конкурирующими поставщиками.

Аналогичным образом, предварительная квалификация участников торгов для государственных закупок может выбить из гонки многих потенциальных поставщиков, которые в противном случае могли бы поддаваться искушению заманить себя в сделки. Но процесс предварительного отбора фактически возвращает возможности коррупции на одну стадию контрактного процесса, создавая еще одну «контрольную точку», в которой проход регулируется механизмом. В результате, место, где имеет место коррупция, вполне может

стать местом, где происходит квалификация для включения в предварительную квалификационную группу. Как отмечает Хейманн: «... Любое скопление людей в любой точке административной системы требует определенного выбора того, кто имеет доступ или в каком порядке он предоставляется, и это всегда создает свободу действий при принятии решения о том, кого обслуживать или кого обслуживать первым. Эти дискреционные полномочия могут быть проданы либо инспектором, который должен утвердить новое строительство, либо секретарем, который делает планирование и контроль доступными для государственного служащего.

Механизмы обжалования

Еще одним примером относительно недавнего антикоррупционного инструмента, который может привести к нежелательным побочным эффектам, является механизм протеста. В системе с признанными и четко применяемыми законами и уполномоченной правовой системой механизм обжалования теоретически должен способствовать конкуренции и помогать согласовывать вознаграждение должностных лиц по закупкам с решениями по оптимизации добавленной социальной ценности. Этот механизм предотвращает коррупцию, предоставляя ее «жертвам» – высококачественным поставщикам, которые проигрывают тендеры по необъяснимым причинам – возможность представить свои законные претензии в квазисудебный орган, тем самым помогая разоблачать коррупцию. На самом деле, поощрение призывов повышает прозрачность.

Тем не менее, апелляции сами по себе наносят определенный вред общественному благу непосредственно, через административные и судебные издержки на подачу дела, защиту и вынесение решения по апелляции; и косвенно, через альтернативные издержки, связанные с ненужной задержкой строительства или приобретения. В случае контрактов очень высокой стоимости или с очень высокими затратами на подготовку предложений, особенно тех, которые будут исполняться в течение более длительного периода времени, даже поставщики, которые проигрывают по законным и обоснованным причинам, могут поддаться искушению подать апелляцию по инерции. Хотя это не поможет поставщику возместить часть расходов после принятия решения по апелляции, это укажет руководству соответствующей компании, что рассматриваемый контракт (и результат работы вовлеченных сторон) мог бы быть выигран, если бы не было нарушений в процессе выбора. На самом деле, говорит Келман, «почти треть последних крупных контрактов, обсуждаемых участниками опроса среди менеджеров компьютерных компаний, были оспорены». Высокопоставленный чиновник по закупкам в Министерстве сельского хозяйства США отмечает: «Как правило, когда не выигрывает участник, предложивший самую низкую цену, возникают споры».

Marshall et al. Он классифицировал нежелательные побочные эффекты апелляционного процесса на три категории:

1. Чрезмерное уныние. Руководство через сотрудника по контракту принимает наименее оптимальное решение, чтобы избежать несения расходов на возможную или объявленную апелляцию. История поставщика как претендента может придать легитимность решению должностного лица по закупкам, даже если оно не связано с коррупцией.
2. «Публикация». Несмотря на то, что сотрудник по закупкам и сам процесс невиновны в совершении конкретной закупки, правительство может предложить спорным компаниям денежные выплаты, чтобы избежать судебных издержек или судебных задержек.
3. Шоппинг. Компании, подавшие серьезные апелляции, добиваются закулисных расчетов в обмен на денежные выплаты от компании-победителя. Marshall et al. В нем отмечается, что эти внесудебные соглашения «предоставляют заранее понятым участникам торгов прекрасную правовую площадку для заключения своих соглашений, поэтому свободное общение наряду с денежными или неденежными выплатами между явными конкурентами возможно». В некоторых случаях для менеджмента разница между ценой, уплаченной в процессе умиротворения, и ценой, которую он заплатил бы в случае

заклучения соглашений между конкурентами, может быть небольшой или отсутствовать.

Поставщики услуг рассчитают затраты и выгоды от подачи апелляции и, скорее всего, будут действовать рационально в отношении нескольких предложений. Калибровка способа распределения расходов на процесс оспаривания (например, использование паушальных обязательств и распределение расходов на оспаривание между выигравшими и проигравшими участниками торгов или агентствами по государственным закупкам) может помочь создать баланс внутри системы, в котором прозрачность и честность внедряются в систему закупок. при этом оптимизируя социальные выплаты.

Понятно, что бороться с этими последствиями непросто. Конечно, другие инициативы, предпринятые для предотвращения коррупции или модификации системы с целью устранения соблазна коррупции с самого начала (т.е. инициативы по уменьшению монопольной власти, созданию стимулов в соответствии с желаемыми результатами и повышению прозрачности), приведут к снижению распространенности и серьезности вторичной коррупции. Однако полностью избежать этих динамических эффектов невозможно.

Муниципальные лидеры не должны забывать о том, что для того, чтобы покончить с культурой безнаказанности, созданной систематической коррупцией в сфере закупок, необходимы мощные лекарства. Реализация антикоррупционной стратегии будет включать в себя комплекс мер, которые за счет побочных эффектов (третичных и т.д.) создадут новый баланс в процессе закупок. Скрытые издержки этих побочных эффектов могут быть очень высокими; И муниципальные лидеры должны, по крайней мере, знать об их существовании, если не избегать их в явной форме, при разработке стратегии антикоррупционных инициатив в контексте конкретной ситуации в своем муниципалитете.

ЗАМЕЧАНИЯ В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, что может сделать муниципальный руководитель, заинтересованный в предотвращении коррупции в сфере закупок? Политические рецепты могут показаться противоречивыми. Например, расплывчатые спецификации могут привести к увеличению затрат на управление из-за получения слишком большого количества предложений, но слишком строгие спецификации могут слишком сильно сократить количество заявок и упростить предварительное согласование. Разрешение поставщикам или принуждение их к обмену конфиденциальной информацией может повысить эффективность, но чрезмерный обмен может способствовать заключению соглашений между компаниями там, где их не было. Побочные эффекты могут снижать эффективность некоторых инициатив, реализуемых для искоренения коррупции, и даже могут привести к появлению других форм коррупции. Более того, многие из разработок в области борьбы с коррупцией, которые могут быть более актуальными в городах развитого мира, чем в развивающихся, могут показаться привлекательными до того, как вмешаются ограничения реальности. Существуют также эндемические проблемы в попытках провести различие между коррупционными закупками и закупками, которые являются экономически неэффективными.

Попытка сориентироваться в этих, казалось бы, противоречивых направлениях может показаться сложной, особенно в уникальных условиях каждого города. Очевидно, что не существует универсального средства для всех городов. Но мэры, готовые атаковать закупки в рамках более широкой атаки на систематическую коррупцию, приступают к закупкам только после того, как они предпримут все остальные шаги, описанные в этой книге. Особенно те, которые представлены во Вставке 17. Применив систему анализа политики (представленную во Врезке 4) к конкретной ситуации в вашем городе, проведя оценку уязвимости (как предлагается во Врезке 11), разработав системную стратегию и начав применять ее на практике — возможно, «поймав крупную рыбу» или «срывая плоды с нижних ветвей», — муниципальные лидеры получат лучшее понимание соответствующих инициатив по борьбе с коррупцией в городах. заготовка. где также можно найти фрукты на нижних ветвях или рыбу с крупных.

Кроме того, мэр и другие руководители уже начали работу по упрощению системы коммунальных услуг, особенно системы поощрений и поощрений, чтобы на ключевых должностях в сфере закупок были квалифицированные и хорошо мотивированные люди. Кроме того, как мы уже показали ранее в тексте, у руководителей муниципальных образований уже будут правоохранительные органы, особенно полиция, в команде, которая будет бороться с коррупцией в сфере закупок.

Очевидно, что в экстремальных ситуациях безудержной коррупции, слабых демократических институтов и атмосферы благожелательного пренебрежения муниципальный лидер не может позволить себе исследовать новую идею децентрализации дискреционной власти. Во-первых, потребуются более традиционные правила и положения, которые вернут баланс в систему; Издержки бюрократии невелики по сравнению с потенциальными затратами на выдачу разрешений и усиление дискреционных полномочий. В таких экстремальных ситуациях важно разработать справедливую и основанную на стимулах систему карьерного роста, которая хорошо понятна обеим сторонам. В менеджменте не так много талантливых людей, но эксперименты с внедрением и развитием показателей эффективности и стимулов в соответствии с ними заслуживают того, чтобы рассматриваться как приоритетные.

Во вставке A1 содержится полезная дорожная карта для мэра, чтобы определить меню традиционных вариантов, соответствующих уникальной ситуации в их муниципалитете. Ключевые переменные/условия включают:

- ☐ Тип продукта: Является ли материал устройством, программным комплексом, базой данных, чем-то осязаемым, поставленным руководству на основании договора? Или это услуга, которую поставщик предоставляет от имени и, возможно, под контролем руководства? Как правило, легче оценить качество материального товара, чем услуги. В случае с материальным продуктом процесс аукциона может легче достичь уровня безубыточности.
- ☐ Технологическое содержание продукта: является ли продукт конечным техническим достижением? Или это повседневный и незамысловатый товар, вроде расходных материалов? Уровень неопределенности, связанный с передовыми технологиями, неизбежно приведет к тому, что компании будут избегать рисков, особенно при заключении контрактов с большими объемами. Контракты, которые поддерживают четкие стимулы и позволяют избежать проблем, связанных с моральным риском, заключить гораздо сложнее.
- ☐ Измерение результатов/успеха закупок: Можем ли мы быть уверены в успехе или неудаче закупки прямым или поддающимся количественной оценке способом? Или эта оценка по своей сути качественная и субъективная? Чем более общим является продукт и чем лучше он понятен, тем лучше можно оценить стоимость и качество и тем больше рычагов воздействия стимулов, которые могут быть включены в контракт.
- ☐ Частота закупок: Часто ли муниципальная администрация закупает такие товары или классы товаров или нет? Частые покупки дают больше возможностей для обмена информацией между заговорщиками и ротации выигрышных ставок по ходу дела.
- ☐ Количество потенциальных поставщиков: много или мало, возможно только один? Монопольная власть является антитезой конкуренции.
- ☐ Эластичность спроса со стороны руководства: есть ли заменители для этого продукта или это единичный товар? Когда спрос неэластичен, поставщики имеют возможность контролировать цену.
- ☐ Система карьерного роста на государственной службе: Хорошо ли развита эта система, с вертикальной мобильностью, основанной на заслугах, стимулирующей оплатой труда и адекватной компенсацией для удовлетворения потребностей семьи? Или это плохо сформулированная система, основанная на старшинстве, с предельной заработной платой и компенсацией или ниже прожиточного минимума, и преобладает

горизонтальное равенство? Плохо сформулированная система карьерного роста, в которой государственным служащим недоплачивают, а результаты работы не вознаграждаются, создает соблазны даже для самых преданных своему делу государственных служащих; Самые талантливые будут искать работу в другом месте. Реформы в этой области необходимы для предотвращения коррупции, о чем я говорил в других главах.

- Структура государственного управления: являются ли демократические институты широко распространенными и эффективными? Или они отсутствуют или атрофировались? Честная конкуренция не может процветать в условиях беззакония.
- Роль государственного сектора в качестве экономического субъекта: играет ли государственный сектор пропорционально малую роль в экономической деятельности муниципалитета и прилегающего региона? Или он доминирует в экономической активности частного сектора и предложении рабочих мест? Монополизация покупательной способности может породить коррупцию в отсутствие эффективных мер контроля.