

ВІСНИК ЦЕНТРУ®

Світ бореться з корупцією. А колись її навіть вважали позитивним явищем

У новому числі журналу "Государственное управление в переходных экономиках", що вийшло друком у серпні, розглянуто проблеми боротьби з корупцією та пошуку відповідних рішень. Наведено також погляди на стратегію Світового банку та діяльність різноманітних організацій у сфері боротьби з корупцією. У світлі травневого розширення Європейського Союзу подано аналіз ситуації з протидією корупції в європейських фондах і нових членах ЄС. У розділі "Практикум" наведено доповіді про досвід антикорупційних ініціатив у різних країнах світу

Виступаючи 1996 року на Щорічному саміті Світового банку та Міжнародного валютного фонду, президент Світового банку Джеймс Вульфенсон заявив, що донорам потрібно "боротися з раковою пухлиною корупції". Це публічне визнання руху, який набрав обертів ще з початку 90-х років, стало поворотною точкою в політиці донорів.

До 90-х років донори зрідка висловлювали негативне ставлення до корупції, яка неабияк поширилася в деяких країнах-позичальницях, або до повсюдних фактів використання донорських коштів не за цільовим призначенням. Не існувало жодного проекту чи програми, яка була б спрямована безпосередньо на вирішення проблем корупції. Однак ситуація в цій сфері змінилася, причому для всіх донорів без винятку.

Ставлення до корупції змінилося після закінчення холодної війни

Великі політичні зміни початку 90-х років змінили підходи донорів до міжнародної допомоги й започаткували епоху якісного державного управління та висування політичних умов. Сукупність низки чинників – таких як поширення неолібералізму та економічна лібералізація, постійне скорочення бюджетів допомоги та підвищення уваги засобів масової інформації до розтрат закордонної допомоги диктаторськими режимами країн "третього світу" – змусила донорів пропонувати свою допомогу в обмін на усунення авторитарних урядів і поширення демократії в цих країнах.

Таку підтримку здійснювали у формі допомоги в організації виборів, судової реформи, навчання працівників засобів масової інформації та підтримки громадянського суспільства. Разом із підтримкою ініціатив демократизації також зростала стурбованість проблемою впливу корупції на економічний розвиток. У донорському середовищі посилюється наголос на наданні допомоги під програми боротьби з корупцією.

У 60-ті роки корупцію вважали позитивним чинником

Нове розуміння проблеми корупції ґрунтувалося на наукових дослідженнях цієї теми у другій половині ХХ століття. Цікаво, що в 60–70-ті роки група вчених говорила про безпосередній зв'язок між корупцією та модернізацією і відстоювала погляд, що корупція неминуче існує та процвітає на певних етапах розвитку держав, незважаючи на культурні відмінності. Висловлювалися думки, що корупція сприяє соціальній і політичній інтеграції в суспільстві в часи великих змін, задовольняючи ті потреби, які було проігноровано офіційними інструментами. Деякі вчені вважали, що хабарі можуть знімати бар'єри, встановлені неефективною бюрократією. Вони припускали, що корупція може допомагати політичному розвитку через сприяння економічному піднесенню, адже основні гравці не розтрачують ресурси, а за відсутності корупції почнуться відплив капіталу, неефективне інвестування, втрата навичок чи закордонної допомоги.

Семюел Гантінгтон писав, що високий рівень корупції супроводжується швидкими темпами соціально-економічної модернізації та допомагає збалансувати низку дестабілізуючих чинників, спричинених цими стрімкими змінами. Він наголосив, що корупція може зміцнювати політичну систему завдяки посиленню опозиційних партій та інших інститутів, які інакше були б позбавлені доступу до держави, причому навіть у тих випадках, коли корупція послаблює політичний розвиток.

Економісти кажуть: корупція шкодить

Ідеї про виконання корупцією кількох функцій розвитку наприкінці 70-х років розкритикувало нове покоління науковців, переважно економістів. Саме ця наукова школа визначала теперішній порядок денний роботи донорів. Ще на початку 70-х років такі економісти, як Мірдал і Крюгер розвивали ідею про "отримання ренти", визначене як ситуація, коли люди використовують ресурси і в продуктивних цілях, а для надбання переваг під час розподілу вигод від здійснення економічної діяльності. Як пояснював цю ідею Крюгер, пов'язані з отриманням ренти форми корупції, такі як хабарництво, плата за прискорення розгляду питань чиновниками, контрабанда та "чорний ринок", не скорочують бюрократію та не відкривають державу для тих, хто позбавлений доступу до неї, а створюють додаткові витрати на операції з участю держави. Замість прискорення операцій "отримання ренти" просто стимулює державних службовців сповільнювати операції, аби мати можливість зібрати більше хабарів.

Цей підхід до впливу корупції на розвиток отримав чималу вагу, зокрема завдяки роботі двох економістів: Роуз-Аккерман і Клітгаард. Вони працювали консультантами Світового банку з

проблем корупції та досі суттєво впливають на роботу в цьому напрямі. Вони вважають, що вільний ринок відіграє неабияку роль у боротьбі з високим рівнем корупції та що "стимули до корупції є практично неминучим наслідком усіх державних спроб контролювати ринкові сили". Розглядаючи корупцію переважно як хабарництво, вони запропонували рішення, які нині використовують Світовий банк та інші агенції розвитку.

Зокрема Роуз-Аккерман рекомендувала Світовому банку:

- боротися з корупцією в рамках власних проектів і бути готовим закрити проекти в разі виявлення фактів корупції;
- підтримувати міжнародні ініціативи зі скорочення хабарництва та впровадження єдиних фінансових стандартів;
- створювати проекти з надання грантів і позик, які сприяють становленню середовища для економічного зростання та скорочення рівня бідності.

Успіх Гонконгу: ставлення до корупції змінено

Незалежна комісія з боротьби з корупцією (НКБК) Гонконгу з часу свого створення 1974 року привернула велику увагу після серії ширококомасштабних викриттів. Частина тих людей, які працювали в НКБК з моменту її заснування, згодом досягла великих успіхів як консультанти донорів та урядів, зацікавлених у "трансплантації" моделі НКБК в інші країни.

Модель НКБК побудовано на трьох "напрямах удару": розслідування, запобігання та навчання. Вона базується на припущенні, що розслідувати випадки корупції та здійснювати профілактичні заходи недостатньо – важливо також змінити ставлення людей до корупції. Трикомпонентну стратегію НКБК відтворено в її організаційній структурі:

- Департамент впливу – здійснює розслідування випадків корупції.
- Департамент запобігання корупції – надає рекомендації у сфері політики державним і приватним організаціям.
- Департамент зі зв'язків з громадськістю – відповідає за

висвітлення проблем корупції в суспільстві.

Цю модель було застосовано в різноманітних країнах – Австралії, Ботсвані, Сінгапурі та багатьох інших – з різним ступенем успішності. Багато таких комісій із боротьби з корупцією отримали підтримку донорів. Наприклад, у Замбії, Малаві, Папуа – Новій Гвінеї та Сьєрра-Леоне.

Робота НКБК відчутно вплинула на стан справ з корупцією в Гонконгу. Наприклад, 1974 року 45% повідомлень про корупційні дії стосувалися поліції, тоді як 1994 року цей показник становив уже 18%. Якщо 1977 року 38% мешканців вважали корупцію поширеним явищем, то 1994 року таких було тільки 7,8%. Справді, НКБК настільки успішно боролася з корупцією в державному секторі, що нині більшість виявлених випадків стосується вже приватного сектору.

Світовий банк впроваджує антикорупційні заходи

Світовий банк так сформулював власний підхід до боротьби з корупцією в доповіді, яка побачила світ 1997 року: "Світовий банк розглядає корупцію як симптом глибших інституційних відхилень і тому використовує підхід, який має допомогти клієнтам у вдосконаленні управління державним сектором, економічною політикою та правовою/судовою системою, а також у розробці та впровадженні окремих антикорупційних заходів".

Усі підрозділи Світового банку мають містити рекомендовані заходи та підходи "якісного та чистого державного управління" у своїй роботі в усіх сферах: охорона здоров'я, освіта, водопостачання, транспорт тощо. Окремі ініціативи боротьби з корупцією часто присутні в рамках впровадження Національної системи доброчесності, яка створюється разом із Transparency International.

З-поміж інших сфер діяльності, що мають антикорупційний складник, можна виокремити вдосконалення регуляторних актів, приватизацію, проекти громадської участі, децентралізацію, а також інституційні та судові реформи. Такий комплексний підхід до боротьби з корупцією відображено в усіх чотирьох компонентах стратегії Світового банку,

зокрема у другому – "підтримка країн, що здійснюють запит на допомогу Світового банку в їхніх ініціативах боротьби з корупцією".

За словами Ієна МакДональда, редактора журналу МВФ Finance&Development, "подібно до міфічної гідри, корупція є багатоголовим ворогом, який проникає в усі сфери суспільного життя, ослаблює державу та підриває перспективи економічного зростання". Ця аналогія добре демонструє те, як Світовий банк ставиться до проблеми корупції, намагаючись побороти її на всіх напрямках своєї діяльності: в управлінні державним сектором, охороні здоров'я, лісовому господарстві тощо. Аби вирішити проблему, Світовий банк закликає лікувати її інституційні корені, а не битися лише з однією з голів гідри. ■

Журнал "Государственное управление в переходных экономиках" (російськомовна версія публікації Local Governance Brief) видається на замовлення Програми Інституту відкритого суспільства "Ініціатива реформування місцевого самоврядування та державних послуг" (LGI). Безплатне розповсюдження здійснює Міжнародний центр перспективних досліджень.

З питань отримання звертайтеся, будь ласка, до Максима Корепанова за телефоном: (044) 236-5464 або електронною поштою marketing@icps.kiev.ua. Архів публікації доступний в інтернеті за адресою: www.icps.kiev.ua/publications/lg.html.

Ми також будемо вдячними нашим читачам за висловлення на цій же веб-сторінці своїх оцінок нового дизайну публікації.

Увага, вакансії!

У Міжнародному центрі перспективних досліджень відкрито вакансії:

- керівника програми "Європейський вибір України";
- політолога – фахівця з аналізу політики;
- економіста – фахівця з питань інвестиційного клімату і ділового середовища.

Про вимоги до кандидатів та умови участі в конкурсі читайте в розділі "Вакансії" веб-сайту МЦПД (<http://www.icps.com.ua/about/vacancies.html>).

вісник центру є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеними до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: marketing@icps.kiev.ua.

Редактор **вісника центру** Євген Шульга (shulha@icps.kiev.ua)
Телефон: (044) 236-4477.

Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.

Міжнародний центр перспективних досліджень – незалежна дослідницька організація, що має на меті інтелектуальну підтримку процесу ухвалення політичних рішень в Україні.

Директор Центру Віра Нанівська.

Адреса: вул. Пимоненка, 13а, Київ, Україна, 04050.

Телефон: (044) 236-4377, 236-4477. Факс: (044) 236-4668

Сторінка у Всесвітній павутині: <http://www.icps.kiev.ua/>