

Կոռումպացված Քաղաքներ
ախտորոշման և կանխարգելման գործնական ձեռնարկ

Ռոբերտ Քլիթզաարդ
Ռոնալդ ՍաքԼին-Աբարոա
Հ. Լինդսի Փարրիս

«Միլենիում» Կրթական Հետազոտական Ասոցիացիա

Երևան 2007

Հեղինակային իրավունքը՝ © 2000 Ռոբերտ Քլիտզաարդ, Ռոնալդ ՄաքԼին-Աբարոս և Ն. Լինդսեյ Փարրիս

Բնօրինակը տպագրված է Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներում: Բոլոր իրավունքները պաշտպանված են: Այս գրքի որևէ հատված ոչ մի եղանակով չի կարող օգտագործվել կամ վերարտադրվել՝ առանց գրավոր համաձայնության և թույլտվության: Բացառություն են կազմում քննադատական հոդվածներում և գրախոսություններում արված կարճ մեջբերումները:

Այս գիրքը հրատարակվել է եկամուտ չհետապնդող, ոչ մի քաղաքական շարժմանը չհարող, հանրային քաղաքականության հետազոտություններ իրականացնող կազմակերպություն հանդիսացող Նորարարական Ուսումնասիրությունների Ինստիտուտի (ICS) և հաճախորդների ու աշխատակիցների վերապատրաստման Համաշխարհային Բանկի բաժանմունք հանդիսացող Համաշխարհային Բանկի Ինստիտուտի (WBI) կողմից: Այս գրքում տպագրված բոլոր վերլուծությունները, կարծիքները և եզրահանգումները պատկանում են գրքի հեղինակներին և կարող են չհամընկնել ICS և WBI կամ նրանց պաշտոնյաների, տնօրենների, համագործակիցների կամ նրանց աշխատանքներին աջակցություն ցուցաբերող կառույցների կարծիքին:

ICS –ի գործադիր գրասենյակները գտնվում են ICS Պրեսս, Լաթամի Հրատարակ, 1611 Թեյեգրաֆ Ավենյու, 406 Համալիր, Օուքլենդ, Կալիֆորնիա, 94612, հեռ՝ (510)238 5010; ֆաքս՝ (510)2388440 Վեբ կայք՝ www.icspress.com էլ. փոստ՝ mail@icspress.com: Գիրքը անգլերեն լեզվով պատվիրելու համար կարող եք զանգահարել ԱՄՆ-ում (800 326-0263: ԱՄՆ-ից դուրս՝ (717) 325-5686

Համաշխարհային Բանկի Ինստիտուտը գտնվում է Համաշխարհային Բանկի մայր գրասենյակում, 1818 Հ պողոտա, N.W., Վաշինգտոն, 20433 ԱՄՆ. Հեռ՝ (202) 458-2498, Կառավարման և Հակակոռուպցիոն վեբ կայք՝ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/> էլ. փոստ՝ wbi_infoline@worldbank.org

Գիրքը հայերեն է թարգմանվել «Միլենիում» Կրթական Հետազոտական Ասոցիացիայի կողմից, որը հանդիսանում է ոչ պետական, շահույթ չհետապնդող հասարակական կազմակերպություն, Համագործակիցներ Հանուն Տեղական Զարգացման՝ Ռումինիա հիմնադրամի աջակցությամբ, Բաց Հասարակության Ինստիտուտի Տեղական Իշխանությունների Նախաձեռնությունների ֆինանսավորմամբ:

Գրքի հայերեն տարբերակի հեղինակային իրավունքը պատկանում է «Միլենիում» Կրթական Հետազոտական Ասոցիացիային, որն առանց գրավոր համաձայնության և թույլտվության ոչ մի եղանակով չի կարող օգտագործվել կամ վերարտադրվել:

«Միլենիում» Կրթական Հետազոտական Ասոցիացիան գտնվում է Հայաստան ք. Երևան, Բաղրամյան 24դ, հեռ՝ (374 10) 584571, (374 91) 989 389 վեբ կայք՝ www.millennium.am էլ. փոստ՝ office@millennium.am:

Հատուկ շնորհակալություն ենք հայտնում՝
թարգմանիչ **Ա. Նալբանդյանին**,
լիմբագիրներ **Զ. Խզմայանին** և **Ղ. Մանուկյանին**
ձևավորող **Կ. Խզմայանին**

Նորարարական Ուսումնասիրությունների Ինստիտուտ**INSTITUTE FOR CONTEMPORARY STUDIES***Նախաբան*

Կոռուպցիան ձևավորվել է մարդկության կազմավորման հենց սկզբից: Այն միշտ եղել է մեր համատեղ գործունեության մի մաս, մինչդեռ ոչ ոք չի կարող դրական վերաբերմունք ունենալ կոռուպցիայի հանդեպ, որովհետև այն քայքայում է հասարակության ոչ միայն տնտեսական, այլ նաև բարոյական հիմքերը:

Մարդկանց համար զարմանալի է թվում, երբ թերթերում կարդում են, թե վերջերս Թուրքիայում երկրաշարժի պատճառած ավերածությունները շինարարական արդյունաբերության և պետական պաշտոնյաների շարքերում լայնորեն տարածված կոռուպցիայի արդյունք են: Մինչդեռ շատ ժամանակ մենք չենք տեսնում կոռուպցիան կամ էլ ցանկանում ենք պարզապես անտեսել այն: Կոռուպցիան տեսնելու պրոբլեմի մի մասը կայանում է նրանում, որ այն գործում է գաղտնիության քողի ներքո: Արիստոտելը պրոբլեմի մեկ այլ կողմն էր մատնանշում, երբ ասում էր. «Ավելի սովորական է դարձել այն, որ մեծամասնությունն է ամենաքիչը մտահոգված դրանով»: Նույնիսկ այսօր կոռուպցիայի բազմաթիվ բացահայտ դեպքեր դեռ տեղի են ունենում, և մենք պետք է ավելի հզոր խթաններ ստեղծենք այն նվազեցնելու համար:

Ստեղծվել են նոր և հզոր ազդակներ, որոնք խոստումնալից են կոռուպցիայի փորձը հանրության վերահսկման առարկա դարձնելու համար: Տեղեկատվության դարաշրջանը քաղաքացիներին և ոչ պետական կազմակերպություններին ապահովում է կազմակերպչական հզոր գործիքներով և տեղական կոռուպցիան կանխելու համար տեղեկություններով: Համաշխարհային տնտեսությունը նմանապես հսկայական ճնշում է գործադրում տեղական իշխանությունների վրա, որպեսզի վերջիններս ձերբազատվեն իրենց մրցունակությունը նվազեցնող

գործունեներից: Պարզ է, որ կոռուպցիան այն գործուն է, որը կարող է նվազեցնել և իրականում նվազեցնում է մի համայնքի հանդեպ հետաքրքրությունը մյուսի համեմատ:

Տեղեկատվությունը չնչին արժեք ունի՝ առանց այն արդյունավետ կերպով օգտագործելու համար նախատեսված գործիքների: Այս գրքում տեղ է գտել անհրաժեշտ գործիքների մի ամբողջ համակարգ: Քաղաքացիները, քաղծառայողները և ընտրված պաշտոնյաները կարող են օգտագործել այս գործիքները՝ որոշելու կոռուպցիայի դրսևորումները և արմատական պատճառները: Այդ կապակցությամբ հեղինակն իմաստուն խորհուրդ է տալիս. «Պետք է ավելի շատ կենտրոնանալ կոռուպցիայի համար նպաստավոր պայմաններ ստեղծող համակարգերի, քան այն իրականացնող անձանց վրա»: Ինչու: Որովհետև եթե չփոխվեն կոռուպցիայի համար նպաստավոր հող նախապատրաստող համակարգերը, տվյալ դիրքը զբաղեցնող հաջորդ պաշտոնյաները կլինեն նույնքան կոռումպացված, որքան նրանց նախորդները: Եվ վերջապես, այս գրքում հեղինակը կոռուպցիայի դեմ պայքարի հաջողված փորձերի օրինակներ է բերում՝ կարևորելով քաղաքացիներին այս պրոցեսին մասնակից դարձնելու անհրաժեշտությունը:

«Կոռումպացված քաղաքներ» գիրքը նաև արժեքավոր դեր կարող է խաղալ ընդհանուր սոցիալական համակարգերի վերլուծության եղանակներն ուսանողներին դասավանդելու գործում: Շեշտը դնելով կառույցի և անհատի միջև փոխհարաբերությունների վրա՝ հեղինակն ուսանողներին արժեքավոր գործիքներ է տրամադրում՝ հասկանալու, թե ինչպես մարդկային հասարակության այս երկու ծայրահեղ բաղադրիչները համակցվում և աշխատում են միասին: Միայն անհատների կամ կառույցների վրա կենտրոնանալը կնշանակեր մարդկության շարժիչ ուժի կեսի կորուստը:

Ռոբերտ Բ. Հոուփինս կրտս.

Նախագահ

«Նորարարական ուսումնասիրությունների ինստիտուտ»

Համաշխարհային Բանկի Ինստիտուտ

WORLD BANK INSTITUTE

Նախաբան

Տեղական մակարդակով պետության ապակենտրոնացման, հաշվետվողականության և ժողովրդավարությանն ուղղված շարժումը հավաքական իմպուլս է: Այս կոնտեքստում պարզորոշ նկատվում է կոռուպցիայի հսկայական ծախսը, քանի որ պաշտոնեական հանցանքներն ուղղելու անհետաձգելի կարիք է զգացվում: Կոռուպցիան վատ կառավարման ցայտուն նախանշան է: Այն հաճախ արտացոլվում է բարձր պաշտոնյաների կամայականության, բյուրոկրատության, գործարքներում մեծամասշտաբ կաշառակերության մեջ: Բայց երբ հանրային վերահսկողության տակ գտնվող տեղական իշխանությունները հաշվետու են իրենց քաղաքացիներին, որոշում ընդունելը կարող է վերածվել մասնակցային գործընթացի: Իր հերթին մասնակցային գործընթացը կարող է «հիվանդ» կառույցների բարեփոխման ռազմավարության հիմնաքար դառնալ և վերականգնել քաղաքի բնակիչների բարեկեցությունը:

Այս ի հայտ եկող դաշտի համար «Կոռումպացված քաղաքներ» գիրքը կարևոր օժանդակություն է պատմական, ավանդական և մշակութային առումներով, որոնք իրենց հերթին նախադրյալներ են ստեղծում կոռուպցիայի զարգացման համար: Միննույն ժամանակ այս գիրքը պարունակում է պրակտիկ լուծումների և ազդակների մի ամբողջ ցանց՝ ուղի գծելով վատ կառավարումից դեպի արդյունավետ տեղական կառավարում: Հեղինակները ներկայացնում են թե՛ հաջողված, թե՛ ձախողված փորձերի ուսումնասիրություններ՝ եզրակացնելով, որ կոռուպցիային հասցեագրված գործողությունները միայն առաջին քայլն են դեպի հանրային սեկտորի ավելի լուրջ բարեփոխումները: Գիրքը ուղեցույց է պրակտիկ ռազմավարության միջոցով

կոռուպցիան նվազեցնելու և տեղական կառույցները բարեփոխելու մտադրությամբ տեղացի բարենորոգիչների ու քաղաքացիական խմբերի համար: Գրքում ներկայացված են պրակտիկ գործիքները և մոտեցումներ, ինչպիսիք են ֆինանսական փոխանցումները, հանրային եկամուտի և ծախսերի մասին տեղեկությունները, գնման գործընթացը բարելավելու պարզեցված կանոնները, ախտորոշումը և տեղական բյուջեների մշակման ու վերահսկման համար մասնակցային տեխնոլոգիաները:

Տեղական իշխանություններին նետված մարտահրավերի նպատակը արդյունավետ, հաշվետու և թափանցիկ համակարգերի, նոր ուղիների ստեղծումն ու զարգացումն է: «Կոռումպացված Քաղաքներ» գիրքը հավաքել է այս նորամուծությունները համակարգված ձևով՝ տալով թե՛ ըմբռնելի և թե՛ պրակտիկ կմախք, ինչպես նաև միջազգային փորձ՝ հիմնված կոնկրետ քաղաքների օրինակների վրա, ինչպիսիք են Հոնգ Կոնգը և Լա Պազը: Մենք պատկերացում ենք տալիս կառավարման ժամանակակից մոտեցմամբ ընդունված քաղաքապետարանի մակարդակով քաղաքականության մշակման և իրականացման համար կմախք ստեղծելու մասին: Այս կմախքը պետք է խթանի հետագա նորարար մտածելակերպը և գործի հանրային բարեփոխումների ու քաղաքացիական խմբերի միջոցով:

Որպես ողջ աշխարհով մեկ հակակոռուպցիոն գործունեության, կառավարման և տեղական իշխանության բարեփոխմանն ուղղված ծրագրերի մի մաս՝ ՀԲԻ-ն¹ վստահելի և թափանցիկ տեղական կառավարում ստեղծելու մասին դասընթացներ է անցկացնում: Այս ծրագրերը ուղղված են լայն լսարանին՝ ներառյալ քաղաքի կառավարիչներին ողջ աշխարհի երկրներում: «Կոռումպացված քաղաքներ» գրքում տրված know-how-ն² քաղաքի ղեկավարների փորձի փոխանակման վրա

¹ Համաշխարհային Բանկի Ինստիտուտ

² Բառացի՝ «իմացիր ինչպես» /մեկնաբանությունը թարգմանչի/

հիմնված ուսուցողական ծրագրի համալիր մասն է կազմում: Այս գրքը և ՀԲԻ-ի դասընթացների մասնակիցների փորձը ցույց է տալիս, որ չնայած քաղաքների խնդիրների ակնհայտ նմանությանը, նրանցից յուրաքանչյուրը պահանջում է տեղական իրողության առանձնահատկությունների վրա հիմնված յուրահատուկ մոտեցում:

Կոնկրետ և տևական արդյունքների հասնելու համար հաճախ անհրաժեշտ է լինում հրաժարվել գործ բռնելու ավանդական ճանապարհից: Այստեղ հստակ քաղաքական կամքը, քաղաքացու ձայնը, համապատասխան տեխնիկական աջակցությունն ու երկարատև իրատեսական ռազմավարությունը հաջողության հասնելու ամենագլխավոր գրավականն են: Այնտեղ, որտեղ տարբեր գործոնների մեջ գոյություն ունի միասնություն, կարելի է ակնկալել նկատելի արդյունքներ՝ իրազեկում (գործողությունների ծրագրերի ձևակերպմամբ, որոնք հիմնված են յուրաքանչյուր բնագավառում խորությամբ ուսումնասիրված և փորձով հաստատված փաստերի վրա), կոալիցիայի ստեղծում, ինչը բերում է համատեղ գործունեության և տեղական մակարդակով թափանցիկ քաղաքական ղեկավարման: Քաղաքները, որոնք ի նպաստ բանկիչների իրականացնում և ամրապնդում են իշխանության սկզբունքային բարեփոխման ծրագրեր, կարող են ակնկալել ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսների ներգրավում և դառնալ օրինակելի ողջ աշխարհի համար:

Դանիել Քաուֆման

Ավագ Կառավարիչ

Կառավարում, Կարգավորում և Ֆինանսական աջակցության բաշխում

Համաշխարհային Բանկի Ինստիտուտ

Նախաբան

Կոռուպցիայի կանխումը նպաստում է քաղաքային եկամուտների բարձրացմանը, ծառայությունների մատուցուման բարելավմանը, ինչպես նաև խթանում է քաղաքացիական վստահությունն ու մասնակցությունը, օգնում է հաղթել ընտրություններում: Այս գրքի նպատակն է օգնել քաղաքացիներին ու պաշտոնյաներին ախտորոշել, ուսումնասիրել և կանխել կոռումպացված ու ապօրինի վարքի զանազան տեսակները: Այն ավելի շատ կենտրոնանում է համակարգային կոռուպցիայի, քան որոշ օրինախախտների կամայական գործունեության վրա, և ավելի շատ ընդգծում է կանխիչ, քան զուտ պատժիչ միջոցներն ու բարոյական քարոզարշավները: Ի տարբերություն կոռուպցիայի մասին շատ նկարագրական աշխատանքների, տվյալ գիրքը մատնանշում է գործնական քայլեր:

Այս գիրքն առաջարկում է հակակոռուպցիոն ռազմավարության գործուն օրինակներ: Թեև կոռուպցիան բուռն վիճաբանությունների առարկա է, դրա կանխումը պահանջում է մանրակրկիտ հաշվարկված մի ռազմավարություն, ինչպես քաղաքի կառավարման մեջ յուրաքանչյուր այլ նորամուծության դեպքում: Ռազմավարությունը չպետք է մշակվի բարոյական քարոզների և օրինականությունների հենքի վրա, և այն մոտեցումը, թե կոռուպցիան գոյություն չէր ունենա, եթե մենք բոլորս կատարեինք մեր պարտականությունները, չի գործի: Այն պետք է ավելի շատ արտացոլվի նոր կանոնների հաստատման, նոր կանոնակարգերի և նոր ուղղությունների մշակման մեջ:

Գիրքը նաև խորհուրդներ է առաջարկում դժվար իրավիճակներում ռազմավարություն իրականացնելու վերաբերյալ: Դրանք կարող են բնութագրվել քաղաքական անտարբերությամբ, բյուրոկրատական անգործությամբ և քաղաքացիների դեռ չմոբիլիզացված օժանդակությամբ: Մենք ներկայացնում ենք մի քանի կմախքային վերլուծություններ և գործողություններ, որոնք, հույս ունենք, խրախուսում են ղեկավարներին և պաշտոնյաներին:

Այնուամենայնիվ, այս կմախքները չեն հավակնում թելադրել քաղաքապետերին, քաղաքի խորհրդի անդամներին և բարձր պաշտոնյաներին, թե որ կոճակները սեղմել, որ քաղաքականությունը փոփոխել, ինչ կարգեր հաստատել, որ մարդկանց ընդունել կամ ազատել աշխատանքից, կամ էլ նույնիսկ թե կոռուպցիայի որ ձևից է պետք սկսել պայքարել: Ուղղություններն ու օրինակները յուրաքանչյուր դեպքի համար կիրառելի բաղադրատոմսեր են: Դրանք պահանջում են զգույշ մոտեցում և համապատասխանեցում յուրաքանչյուր տեղանքի առանձնահատկություններին:

Ընթերցողը կարող է կարծել, թե գիրքը միաժամանակ և՛ համեստ, և՛ համարձակ է, քան կոռուպցիայի ու առավել ևս քաղաքի կառավարման մասին շատ ու շատ հրապարակումներ: Այն համեստորեն տեղեկացնում է, որ նպատակեկետերը այդքան էլ մոտ չեն, որ այն ինչ աշխատում է մի քաղաքում կարող է մեկ ուրիշում չաշխատել: Միաժամանակ կարող է համարձակություն թվալ, ընթերցողին խնդրել գնահատել կոռուպցիան նոր՝ տնտեսական տեսանկյունից և փորձել ժամանակավորապես խուսափել ավանդական դարձած բարոյագիտական ու բարոյական արժեքների տեսակետից: Վերջինս, թեև տեսականորեն, ենթադրում է նույնիսկ կոռումպացված համակարգերում որոշակի հաջողությունների և նվաճումների հասնելու մարտավարություն, ինչը դուրս է մնում կառավարման տեսության վերաբերյալ աշխատությունների տեսադաշտից: Մեր մոտեցումները նպատակ ունեն խրախուսել քաղաքապետարանի պաշտոնյաների ստեղծարար մտածելակերպը:

Մենք փորձել ենք դիտել կոռուպցիան հեռանկարային տեսանկյունից: Կոռուպցիան միակ բանը չէ և նույնիսկ ամենակարևոր երևույթը չէ, ինչի մասին պետք է հոգ տանեն քաղաքապետերը: Ժամանակակից քաղաքներում նրանք պետք է գործ ունենան բազմաթիվ խնդիրների հետ, ծառայություններ մատուցեն, արտոնեն քաղաքացիներին, պետք է աշխատեն մասնավոր սեկտորի հետ՝ համագործակցության սկզբունքով, ինչը

անսովոր կամ անհնար կթվար դեռ մի սերունդ առաջ: Իսկ համագործակցությունը ունի որոշակի նպատակ՝ ինչպես դարձնել քաղաքը ավելի հզոր տնտեսական կենտրոն:

Մենք չենք խրախուսում հակակոռուպցիոն պայքարի այն մոտեցումը, որը շեշտը դնում է ավելի շատ վերահսկման, օրենքների և բյուրոկրատիայի վրա: Սա կարող է պարզապես ջլատել կառավարության ուժերը, և շատ դեպքերում նրանք կարող են նպաստել կոռուպցիայի նոր և ավելի խոր ու ամուր տարատեսակների առաջացմանը: Դրա փոխարեն, հատկապես համակարգային կոռուպցիայի դեպքերում, մենք կողմնակից ենք և՛ քաղաքի ծառայությունների վերակազմավորմանը, և՛ հիմնարար բարեփոխումների իրականացմանը, որոնք կբարելավեն տեղեկատվությունն ու կհաստատեն նոր դրոպապատճառներ և ավելի գործուն արգելադրումներ: Այս գրքի առանցքային թեման հետևյալն է. *կոռուպցիայի դեմ ճիշտ միջոցներով պայքարելը կարող է ավելի լայն նպատակներին հասնելու միջոց դառնալ՝ վերականգնելով ոչ միայն ֆինանսական բարեկեցությունը, այլ նաև քաղաքացիների և տեղական իշխանությունների փոխհարաբերությունները:*

Գիրքը պարունակում է կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ թե՛ տեսական և թե՛ գործնական հատվածներ, բայց չի հավակնում լինել «հակակոռուպցիոն հանրագիտարան»: Գիրքը նպատակ չունի բանաքաղություն ներկայացնել այն մասին, թե ինչ է արվել ու ինչ չի արվել աշխարհի տարբեր քաղաքներում: Նույնիսկ այն երկու առանցքային ուսումնասիրությունները, որ մենք վեր ենք լուծում՝ 1970-ականների Հոնգ Կոնգը և 1980-ականների Լա Պազը, ներկայացված չեն ամենայն մանրամասնություններով: Այստեղ չկա կախարդական փայտիկ և, ավաղ, կասկածում ենք, որ այն ընդհանրապես գոյություն ունի: Այնուամենայնիվ, այս գրքում քննարկված մոտեցումները օգնել են տարբեր երկրների պաշտոնյաներին վերլուծել կոռուպցիան, մշակել ռազմավարություն այն կանխելու համար և կիրառել այդ ռազմավարությունը որոշ դեպքերում անբարենպաստ քաղաքական

ու վարչական պայմաններում: Մեր հաղորդագրությունը
լավատեսական է: Կոռուպցիան, իրոք, կարելի է կանխել, նույնիսկ
եթե այն երբեք չոչնչացվի այս ոչ կատարյալ աշխարհում:

Ի՞նչ է կոռուպցիան և ինչու՞ է այն վնասակար

Մահմանում:

Կոռուպցիան համընդհանուր խնդիր է, բայց ողջ աշխարհում հատկապես տեղական իշխանությունները այդ տեսանկյունից առավել խոցելի են: Օրինակ՝ Ճապոնիայում անց կացված հետազոտության արդյունքների համաձայն՝ տեղական իշխանությունները ունեն երեք անգամ ավելի շատ պաշտոնյաներ, քան ազգային կառավարությունը, սակայն այստեղ արձանագրվել է 15 անգամ շատ կոռուպցիայի դեպքեր, և 4 անգամ շատ է ձեռքակալված պաշտոնյաների թիվը:³ Նյու Յորքում դպրոցների շինարարության ժամանակ միայն կոռուպցիայի պատճառած վնասը կազմել է հարյուրավոր միլիոն ԱՄՆ դոլարներ:⁴ Քաղաքապետարանները հաճախ մեղադրվում են ոչ միայն վատ աշխատելու, այլ նաև հանրային ունեցվածքը սեփական գրպանը դնելու համար: Մեղադրանքներն այնքան տարաբնույթ են, որքան տարբեր են քաղաքապետերի գործողությունները.

1. Կաշառքները բերում են բնակտարածքի ապօրինի բաշխմանը
2. Գնման գործընթացով զբաղվող պաշտոնյաների կաշառակերությունը բերում է այն իրողությանը, որ քաղաքի գնման պայմանագրերը հաճախ տրվում են անարժան ձեռնարկությունների

³ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն (OECD), Լավ կառավարման և կոռուպցիայի վերաբերյալ սիմպոզիում, Փարիզ, Երրորդ նստաշրջան, Մարտի 13-14, 1995թ., էջ 2

⁴ Tomas D. Thacher II, “The New York City Construction Authority’s Office of the Inspector-General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry” չհրատարակված դեպքային ուսումնասիրություն, հուլիս, 1995թ.

3. Կաշառքի դիմաց քաղաքի ոստիկանության վարչությունը երբեմն այլ կերպ են վերաբերվում քրեական հանցագործությունների
 4. Հանրային սեփականությունն օգտագործվում է քաղաքի պաշտոնյաների կողմից սեփական նպատակների համար
 5. Թույլտվություններն ու արտոնագրերը հեշտորեն ձեռք են բերվում կաշառքի միջոցով
 6. Կաշառակերությունը հնարավորություն է տալիս սպառնալ անվտանգությանը, առողջությանն ու այլ կենսական կանոններին՝ դրանով իսկ ստեղծելով լուրջ սոցիալական խնդիրներ
 7. Քաղաքային ծառայությունները, առանց կողմնակի ապօրինի գումարի, կարող են անհասանելի լինել
 8. Հարկային տեսուչները կարող են փող կորզել քաղաքացիներից կամ էլ պայմանավորվել հարկատուների հետ՝ կաշառքի դիմաց դրդելով նրանց խորամանկորեն խուսափել հարկերից
 9. Շրջանացնող որոշումների վրա իր ազդեցությունն է թողնում կոռուպցիան
- և այսպես շարունակ: Այս ցուցակը տեղական իշխանությունների շրջանում աշխարհով մեկ հայտնաբերված կոռուպցիայի տիպաբանության ամբողջական ցանկը չէ:
- Գոյություն ունեն կոռուպցիայի բազմաթիվ սահմանումներ: Ընդհանուր առմամբ **կոռուպցիա** նշանակում է պաշտոնի չարաշահում սեփական շահի համար: Պաշտոնը վստահության դիրք է, որում անհատը ստանում է կառույցի անունից գործելու լիազորություն՝ լինի այդ կառույցը մասնավոր, հանրային, թե՛ շահույթ չհետապնդող: Կոռուպցիա նշանակում է ծառայության համար ապօրինի գումար գանձել կամ ապօրինի նպատակներով չարաշահել պաշտոնը: Կոռուպցիան կարող է հանդես գալ ինչպես գործողության, այնպես էլ անգործության միջոցով: Այն կարող է ենթադրել ինչպես ապօրինի, այնպես էլ օրինական գործողություններ: Այն կարող է լինել կառույցի ներսում (օրինակ՝ յուրացում) կամ՝ դրանից դուրս (օրինակ՝ շորթում): Կոռուպցիայի

տարբեր տեսակների ազդեցություններն տարաբնույթ են: Չնայած այն բանին, որ կոռուպցիայի դեպքերը կարող են երբեմն բերել սոցիալական օգուտ, կոռուպցիան սովորաբար հանգեցնում է անկարողության, անարդարության ու անհավասարության:⁵

Կոռուպցիայի դեպքերը տարբերվում են թե՛ իրենց չափերով և թե՛ տեսակներով: Կոռուպցիայի որոշ տեսակներ լինում են «ինքնազուլի», քանի որ առանձին պաշտոնյաներ կամ նրանց առանձին խմբեր փորձում են առավելություն ձեռք բերել՝ հաստատելով իրենց միանձնյա իշխանությունը և դրդելով կաշառքների:

⁵ 1960-ականների կոռուպցիայի վերաբերյալ որոշ գրականության մեջ կոռուպցիային ներողամտորեն վերաբերվելու միտում կար՝ դիտելով այն որպես շուկայական գին այն ժամանակ, երբ ազատ շուկայական հարաբերությունները թույլատրված չէին, և որպես հետաքրքրության արտահայտում, երբ փակ էին ժողովրդավարության դռները: Այդ ժամանակներից սկսած մեծ փորձի վրա հիմնված տեսական ուսումնասիրությունները բազում մարդկանց համոզել են այն բանում, որ կոռուպցիայի դրսևորման որոշ տիպեր տնտեսական և քաղաքական տեսանկյուններից որոշակի արժեք են ներկայացնում, նույնիսկ, եթե որոշակի խմբի օժտում են իշխանությամբ: Տե՛ս Robert Klitgaard “Controlling Corruption” (Բերկլի և Լոս Անջելես. Կալիֆորնիայի Մամլո Նամալսարան), հատկապես 30-48 էջերը

Աղյուսակ 1. Քաղաքների տարբերությունները

Ներքևում բերված աղյուսակի որոշ տարբերություններ անկասկած կապված են կլիմայական և աշխարհագրական տարբերությունների հետ, բայց որոշներն էլ կոռուպցիայի բացահայտ արդյունք են:

Քաղաք	Կառուցապատման թույլատրության ուշացում, (ամիս)	Կառուցապատման ժամանակը, (ամիս)	Կառուցապատման արժեքը (ԱՄՆ դոլար/մ ²)	Տան արժեքի հարաբերությունը եկամտին	Աշխատանքի ճանապարհ, (րոպե)	Ապօրինի շինությունների տոկոսը (%)
Ալգիերներ	2	6	500	11.7	30	4
Բանգկոկ	11	5	156	4.1	91	3
Պեկին	24	17	90	14.8	25	3
Բոգոտա	36	6	171	6.5	90	8
Դար էս Սալլամ	36	28	67	1.9	50	51
Հոնգ Կոնգ	2	30	641	7.4	45	3
Ստամբուլ	2	16	110	5.0	40	51
Ջակարտա	28	2	65	3.5	40	3
Յոհանեսբուրգ	24	2	192	1.7	59	22
Կարաչի	կիրառելի չէ	12	87	1.9	կիրառելի չէ	44
Քինգստոն	6	12	157	4.9	60	33
Լոնդոն	5	20	560	7.2	30	0
Մադրիդ	8	18	510	3.7	33	0
Մանիլա	36	3	148	2.6	30	6
Մեյբուրն	36	3	383	3.9	25	0
Նյու Դեյլի	36	24	94	7.7	59	17
Փարիզ	2	8	990	4.2	40	0
Ռիո դե Ժանեյրո	6	18	214	2.3	107	16
Սեուլ	20	18	617	9.3	37	5
Սինգապուր	2	9	749	2.8	30	1
Տոկիո	8	12	2,604	11.6	40	0
Տորոնտո	30	6	608	4.2	26	0
Վաշինգտոն	36	4	500	3.9	29	0

Աղբյուր. *Տնտեսագետ* «Քաղաքների հոտագոտություն» Հուլիսի 29, 1995 էջ.8
Համաշխարհային Բանկի չտպագրված տեղեկության մեջբերում ⁶

⁶ *The Economist* "A survey of Cities" July 29, 1995, p.8

Ավադ, երբեմն կոռուպցիան համակարգային է դառնում: Երկու հեղինակները կոռուպցիայի մի տեսակը նմանեցրել են սպորտում կրած պարտության, իսկ մյուսը՝ անկատար կանոններին, որոնք էլ կանխորոշում և թելադրում են պարտությունը: Վերջին դեպքում սպորտային մրցակցությունը, փաստորեն, ձախողվում է: Լուիս Մորենո Օքամփոն կոչում է այն «հիպերկոռուպցիա»: Հերբերթ Ուերլին անվանում է այն «երկրորդական կոռուպցիա» և համեմատում է ակոհոլիզմի հետ:⁷

Ինչ տերմինաբանություն էլ լինի, երբ կոռուպցիան այս աստիճանի է հասնում, դա մահացու է, և սա, ցավոք, աշխարհի շատ քաղաքների ներկա դրությունն է: Համակարգային կոռուպցիան ծնում է տնտեսական ծախսեր՝ խեղաթյուրելով դրդապատճառները, քաղաքական ծախսերը՝ քայքայելով կառույցները, սոցիալական ծախսեր՝ անիրավացիության սկզբունքով վերաբաշխելով հարստությունն ու իշխանությունը: Երբ կոռուպցիան ոտնահարում է սեփականության իրավունքը, օրենքի գերակայության սկզբունքը և ներդրումները խթանող պայմանները, տնտեսական ու քաղաքական զարգացմանը մեծ վնաս է հասցվում: Կոռուպցիա գոյություն ունի բոլոր երկրներում: Բայց կոռուպցիան ավելի վնասարար միտումներ ունի աղքատ երկրներում, որտեղ այն կարող է ոտնահարել սեփականության իրավունքը, օրենքի գերակայության սկզբունքը և ներդրումները խթանող պայմանները:

⁷ Sté'u, Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993) և Herbert W. Werlin, "Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff", չտպագրված աշխատություն, Օգոստոս 1994: Համակարգված կոռուպցիայի մեկ այլ բացատրություն բերված է Jean-François Bayart-ի *L'État en Afrique: La politique du ventre* աշխատության մեջ, Փարիզ, Ֆայարդ 1989թ.

Օրինակ

Քաղաքապետարանի շատ քիչ պաշտոնյաներ են հայտնվել այնպիսի ծայրահեղ իրավիճակում, որում հայտնվել է Ռոնալդ ՄաքԼին-Աբարոան, երբ ընտրվել է Բոլիվիայի Լա Պազ քաղաքի քաղաքապետ: Միչդեռ, երբ մենք Աբարոայի փորձը ներկայացրեցինք այլ երկրների պաշտոնյաներին, ունկնդիրները պատասխանեցին հասկացող ժպիտներով:

1985 թվականի սեպտեմբերի 13-ին իմ երդման արարողությունն էր: Ես 1948թ.-ից ի վեր Լա Պազի առաջին ընտրված քաղաքապետն էի: Ես գիտեի, որ դժվարությունների էի հանդիպելու, բայց երբեք չէի պատկերացնի իրավիճակի լրջությունը: Ես շուտով հասկացա, որ ավելի լավ կանեմ, եթե գտնեմ մեկին, ով ինձ պարտքով փող կտա՝ մինչև հաջորդ ամիս գոյատևելու համար, որովհետև իմ նոր աշխատավարձը մեկ ամսվա համար կազմում էր ընդհամենը 45 ԱՄՆ դոլար: Եվ ոչ միայն դա. ես հասկացա, որ գրեթե անկարող եմ կազմել իմ խորհրդատուների աշխատակազմը, քանի որ նրանք պետք է էլ ավելի ցածր վարձատրվեին: Այդ օրվա վերջում տուն վերադառնալու համար ես նստեցի իմ՝ քաղաքապետի փոխադրամիջոցը՝ 1978թ.-ի խարխուլ չորսականանի մի «սայլակ»՝ ինքս ինձ հարցնելով, թե արդյոք չեմ ընկել թակարդի մեջ, որից անհնար է դուրս պրծնել և միաժամանակ խիստ զգալով հրաժարականի կարիքը:

Իմ փրկությունը եղավ այն եզրահանգումը, որ արմատական փոփոխություններն անհրաժեշտ են: Ես բախվեցի հնարավորություններս սահմանափակող մի իրավիճակի: Բոլիվիան դեռ իր գոյության ամենաձանր տնտեսական ճգնաժամն էր ապրում: Գործող նախագահը ստիպված էր ժամանակից շուտ հրաժարական տալ, քանի դեռ նրան չէին հեռացրել բանակը, մարդիկ կամ, ինչն ավելի հավանական է, այդ երկուսը միասին: Չնայած նրա արդար նախագահ լինելուն՝ այնուամենայնիվ, նա անկարող գտնվեց կանխել տնտեսական ճգնաժամը: Օգոստոսին վրա հասավ ինֆլյացիան:

Հաջորդ օրը ես վերադարձա իմ նստավայր՝ մտածելով, թե որտեղից պետք է սկսեմ իմ բարեփոխումները: Չորսականանի «սայլակ» փչացել էր, և ես ստիպված էի գործի գալ սեփական մեքենայով: Երբ ավտոմեքենաս կանգնեցնում էի, քաղաքապետարանի շենքի առջև խարխուլ մեքենաների միջև նկատեցի երկու աչքի զարնոդ, շքեղ մեքենա: Դրանցից մեկը, ինչպես հետագայում իմացա, պատկանում էր քաղաքապետարանում աշխատող օտարազգի մի փորձագետի, իսկ մյուսը՝ մի էլեգանտ Սեդան, պատկանում էր քաղաքապետարանի

զանձապահին: Ես անմիջապես պատկերացում կազմեցի, թե որտեղից են առաջանում այդ միջոցները:

Գանձապահը 5-րդ դասի բյուրոկրատ էր՝ մինիմալ աշխատավարձով, ով, ինչպես իմացա, սովորություն ուներ շաբաթվա ընթացքում մի քանի անգամ փոխել այն մեքենան, որով գալիս էր աշխատանքի: Նա գաղտնի չէր պահում իր ակնբախի բարեկեցությունը: Փաստացի, նա պարբերաբար բարդ կոմույաստիվ տոկոսադրույքով փոխառություն էր տրամադրում քաղաքապետարանի աղքատացած ծառայողներին՝ ներառյալ իրենից պաշտոնով ավելի բարձր անձանց:

Ավելի ուշ իմ գրասենյակում ես սերմանեցի մեկուսացման խորը զգացումները: Երկար տարիներ աշխատելով մասնավոր սեկտորում, որտեղ վերահսկում էի բավականին մեծ չափերի հանքահանող ընկերությունները՝ ես սովոր էի թիմային աշխատանքի: Իմ նորընտիր պաշտոնում չկար թիմ հիշեցնող ոչինչ: Բոլոր այն մարդիկ, ում ես գտա, ավելի շուտ նման էին նավաբեկումից փրկվածների և գործում նույն կերպ: Մասնագիտական անձնակազմը մեկ ամսում միջին հաշվով վաստակում էր մոտ 30 դոլար: Շատ ծառայողներ փորձում էին գտնել այլընտրանքային եկամտի աղբյուր՝ տուն պահելու համար: Կոռուպցիան, եթե ոչ միշտ գանձապահի մասշտաբով, ամենուր էր:

Բոլիվիան նոր էր ազգային մակարդակով կառավարության փոփոխություն իրականացրել: Իսկ նոր կառավարությունն ու ես տարբեր կուսկցությունների էինք պատկանում: Ես ազգային իշխանությունների աջակցության վրա հույս դնելու հնարավորություն չունեի, ինչը որ սովորական էր ոչ հեռու անցյալում, երբ քաղաքապետերը նշանակվում էին նախագահի կողմից և վարձատրվում էին ազգային միջոցներից: Նոր օրենքների համաձայն՝ քաղաքներն իրենց սեփական ֆինանսավորման վրա էին: Ես տեղեկացա, որ երկու շաբաթում պետք է վճարումներ կատարեի մի վճարման ամփոփագրով, որը պարունակում էր Լա Պազի ամսական եկամուտներ 120%-ը: Սա մասամբ պայմանավորված էր հիպերինֆլյացիայով և ֆեդերալ համակարգում կատարված փոփոխություններով: Բայց մյուս մասը, միզուցե նաև հիմնականը, կոռուպցիայի արդյունք էր:

Քաղաքապետարանի համակարգում ես գտա մի շարք կործանարար նշաններ: Համակարգի անկման աստիճանն անպիսին էր, որ իշխանությունը փաստորեն ձախողել էր կառավարումը: Բոլորն իրենց փրկությունը տեսնում էին եկամուտ ստեղծելու մեջ, և այդ պատճառով էլ կոռուպցիան լայնորեն տարածված էր: Հարկ հավաքողները «թեթև» փող վաստակելու համար որոշակի միջոցներ էին կիրառում, որոնք տարբերվում էին կորզելու մեթոդներից՝ համաձայնելով կաշառքի դիմաց ավելի ցածր հարկերի: Հատկապես գույքահարկի համար գոյություն ուներ գաղտնի համաձայնություն հարկատուների և կոռումպացված պաշտոնյաների միջև: Հիպերինֆլյացիայի

արդյունքում նոր գնահատման կարիք առաջացավ. քաղաքապետարանի պաշտոնյաների մի ողջ լեզեռն պատրաստ էր փողոց դուրս գալ, հանդիպել սեփականատերերի հետ և սեփականության արժեքի վերաբերյալ «համաձայնության» գալ այն գնի վերաբերյալ, որը հարմար կլիներ թե՛ պաշտոնյային և թե՛ սեփականատիրոջը, բայց միևնույն ժամանակ՝ հեռու էր իրականությունից: Արդյունքում սեփականատերերը (հաճախ հարուստ) գումար էին խնայում, պաշտոնյաները կաշառք էին վերցնում, իսկ քաղաքը հնարավորություն չէր ունենում ծառայություններ մատուցել՝ նույնիսկ նվազագույն միջոցների բացակայության պատճառով:

Քաղաքի իշխանությունն իրականում մի հսկայական «շինարարական ընկերություն» էր, որը բավարար շինարարություն չէր իրականացնում: Քաղաքն ուներ տրակտորներ, բեռնատար ավտոմեքենաներ և շինարարական տեխնիկայի բոլոր տեսակները: Քաղաքում աշխատում էր 4000 բանվոր, որոնց վճարվում էր խղճուկ աշխատավարձ, և որոնք աշխատում էին օրական 5 ժամ: Տեխնիկան, համապատասխանաբար, օգտագործվում էր նույնքան ժամանակ: Բայց ես պարզեցի, որ գազոլինի, յուղի և պահեստամասերի օգտագործումը չափից դուրս բարձր է: Ես կարծեցի, որ դրանք վաճառվում են սև շուկայում, և շուտով իմ այս կասկածը, ցավոք սրտի, հաստատվեց: Նոր անվաղողերն ու այնպիսի թանկ մեքենայի մասերը, ինչպիսիք են վառելիքի ներարկիչները, պոմպերը, ուղղակի վաճառվում էին:

Եվ վերջապես գոյություն ուներ քաղաքային ոստիկանություն՝ այպես կոչված «մեղմ ոստիկանություն», որը չէր վարում դատական հետաքննությունները, չէր կրում զենք, այլ պատասխանատու էր տեղեկատվական սեկտորի կարգավորման համար, ստուգում էր շուկաների մաքրությունը և կարգուկանոն էր պահպանում քաղաքի առևտրականների միջև: Մա նույնպես կոռուպցիայի աղբյուր էր, քանի որ քաղաքային ոստիկանությունը փող էր կորզում առևտրականներից՝ և՛ օրինական, և՛ ասօրինի գործողությունները թույլ տալու համար:

Այս խնդիրներին առջվելուց հետո քաղաքապետ ՄաքԼին-Աբարոան լրջորեն մտածում էր հրաժարականի մասին: Լա Պազի համար բարեբախտաբար նա հրաժարական չտվեց և դրա փոխարեն, ինչպես կտեսնենք, դիմեց վճռական քայլերի այս բազմաթիվ խնդիրները լուծելու համար: Բայց շատ քաղաքապետեր ինչպես Բոլիվիայում, այնպես էլ ողջ աշխարհում հրաժարվել են պայքարել կոռուպցիայի դեմ: Որոշ դեպքերում այս դժկամությունը հանցակցության հետևանք է: Այլ դեպքերում քաղաքապետերն ու քաղաքի խորհրդի անդամները խուսափում են կոռուպցիայի

պրոբլեմային թեմայից այլ պատճառներով. որոշ դեկավարների վրա քիչ ընտրական ճնշում է եղել, որոշ մարզային ու ազգային իշխանություններ քիչ հետաքրքրություն են ցուցաբերել: Այլ դեպքերում տեղական իշխանությունները կենտրոնանում են կոռուպցիայի վրա, իրենց կամքին հակառակ՝ վախենալով, որ նույնիսկ որոշ չափով հաջողված նախաձեռնությունները կարող են, այնուամենայնիվ, թողնել իրենց կառավարման ժամանակաշրջանի վրա «կոռումպացված» պիտակը: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը ենթադրում է, որ ինչ-որ մեկը կոռումպացված է և այս փաստը կարող է օգտագործվել որպես զենք հակառակորդների կողմից:

Վերջապես, շատ կառավարիչներ կարող են պարզապես հավատացած լինել, որ կոռուպցիան կանխելու համար շատ քիչ բան կարելի է անել: «Ինչպե՞ս կարող է ինչ-որ մեկը սկսել պայքարել այսպիսի դժվար պրոբլեմի դեմ», - հարցնում են նրանք: Այս գրքով մենք փորձում ենք պատասխան տալ այդ հարցին:

Այսօրվա իրականությունն ապացուցում է, որ իրավիճակը փոխվում է: Ողջ աշխարհում տեղական և պետական ընտրությունների ընթացքում կոռուպցիան գլխավոր խնդիրների շարքին է դասվում: Կարծես թե անցել են այն օրերը, երբ ինչ-որ մեկը կարող էր կրկնել այն, ինչը Բրազիլիայի քաղաքապետը պարծենալով ասել էր իր վերընտրական քարոզարշավի ժամանակ. “Robo mas faço obras” (բառացիորեն «Այո՛, ես կողոպտում եմ, բայց հանրային աշխատանքները կատարվում են»):

Կանխիչ ռազմավարության օրինակ

Հոնգ Կոնգի հակակոռուպցիոն փորձն այս գրքի համառոտ բովանդակությունն է: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը չպետք է իր մեջ վերջնական իմաստ պարունակի, այլ պետք է կողմնորոշիչ ազդակ հանդիսանա տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար: Հոնգ Կոնգում՝ մասնավորապես ոստիկանության բաժնում, կոռուպցիան արմատախիլ անելու հիանալի նախաձեռնությունն հիմք հանդիսացավ ծառայությունների մատուցման կարգի թարմացման և տեղական իշխանությունում քաղաքացիների ակտիվացման համար:

Դեպքն աչքի է ընկնում նաև երկու այլ կետերով: Առաջին. մնայուն ռազմավարությունը պետք է ուղղված լինի կոռուպցիայից համակարգերի դեմ: Երկրորդ. այն, ինչ անվանում են ցինիզմի և անպատժելիության մշակույթ, կարելի է վերացնել:

1970-ական թթ. սկզբներին Հոնգ Կոնգի ոստիկանության ծառայողները մեծապես ներգրավված էին թմրավաճառության, թղթամուլ գողերի ընդհատակյա որջերի և մարմնավաճառության օղակներում, որոնք վճարում էին ոստիկանությանը լռության համար: Ոստիկանության վարչությունը կոռուպցիայի բաղադրատոմսերն օգտագործելու սեփական ինդիկատներ էր ներմուծել: Օրինակ՝ Քոուլունի արևմտյան շրջանում մի սինդիկատ փող էր հավաքում թմրամուլական որջերից և թմրանյութեր վաճառողներից միջնորդ անձնավորության, հետագայում նաև միջին դիրք գրադեցնող պաշտոնյաների միջոցով: Ավելի բարձր պաշտոն ունեցող ոստիկանները իրենց աչքերը փակ պահելու համար մշտական վարձատրություն էին ստանում: Մինդիկատը գործի էր դնում վարպետորեն մշակված մի սխեմա, որի նպատակը կոռուպցիայի տարածումն ու իրագործումն էր՝ ներառելով

հաշվապահներին, 6 բանկերի վճարումները և որոշ դեպքերում արտասահմանյան ֆոնդերի միջոցով որոշ հարկերից ազատված լինելը: Ցածր պաշտոնով ուստիկանները նույնպես իրենց մասնակցությունն էին ունենում ուղղակի կաշառակերության «հաստատման» գործում: Ուստիկանները նաև փող էին կորզում թեյի խանութներից և փողոցի առևտրականներից: Կոռուպցիան վարակել էր բոլոր կարևոր համակարգերը, և ուստիկանության ողջ Հակակոռուպցիոն գրասենյակը ամբողջովին կոռումպացված էր:

Նորանշանակ քաղաքապետի հրամանով կազմված, կոմիտեն իրականացրեց հիմնական ստուգում, որը բացահայտեց այսպիսի հիմնարար պրոբլեմի ցնցող առկայությունը: Կոմիտեի սահմանման մեջբերումը նպատակահարմար ենք համարում այն պատճառով, որ այն հաճախ աչքաթող արվող ընդհանուր երևույթի՝ կոռուպցիայի տիպիկ օրինակ է:

Կոռուպցիայի ամենավտանգավոր ձևը այսպես կոչված «սինդիկատացված» կոռուպցիան է, ինչը նշանակում է՝ ուստիկանների մի խումբ՝ ներգրավված փող բաժանելու և հավաքելու գործընթացում: Հաճախ «դրամահավաքը» շատ ավելին է, քան կոռուպցիան: Այն ուղղակի կողոպուտ է՝ ուղեկցված առևտրական գանգստերների բռնության գաղտնի սպառնալիքներով...

Ասում են՝ շատ ուստիկաններ մի շարք «սոցիալական» հանցանքների դեմ պայքարելու ջանքերից պարզապես անսիրտ են դարձել և անցել են ավելի շուտ դեկավարներին «ճնշողների», քան թե նրանց դատարան տանողների շարքերը...

Ասում են, որ ուստիկանական կոռուպցիան մեծամասամբ «սինդիկատացված» է, և որ անհատական հիմքի վրա կոռուպցիան չի խրախուսվում այս «սինդիկատների» դեկավարների կողմից և, անկասկած, յուրաքանչյուրը, ով կփորձի անկախ աշխատել, «հատուկ ուշադրության» է ենթակա: Ղեկավարները լավ հոգեբաններ են: Ուստիկանական համակարգի նոր աշխատողները փորձարկվում են՝ պարզելու, թե որքանով է ուժեղ իրենց պարտականության զգացումը: Փորձարկումը կարող է տարբեր տեսք ընդունել՝ նրանց աշխատասեղաններին դրված գումար և այլն: Եթե պաշտոնյան այսպիսի ներածության մասին չի հրապարակում այս տեսակի առաջարկը, նա իրականում «բռնված է» մինչ իր ծառայության վերջը և վախենում է հետագայում իր կողմից նկատված կոռումպացված գործողություններն հրապարակելուց...

Հոնգ Կոնգում ասում են.

1. «Նստի՛ր ավտորուս» , այսինքն՝ եթե ցանկանում ես ընդունել կոռուպցիան, միացի՛ր մեզ:
2. «Վազանցի՛ր ավտորուսը», այսինքն՝ եթե չես ցանկանում ընդունել կոռուպցիան, հոգ չէ, միայն թե մի՛ խառնվիր:
3. «Երբեք մի՛ կանգնիր ավտորուսի ճանապարհին», այսինքն՝ եթե փորձես բարձրաձայնել կոռուպցիայի մասին, «ավտորուսը » վրաերթի կենթարկի քեզ, և դու կվիրավորվես կամ նույնիսկ կմահանաս կամ էլ բիզնեսդ կվտանգես: Մենք քեզ ամեն դեպքում կգտնենք:

Շատ լավ կարելի է պատկերացնել արդար երիտասարդ ոստիկանի ռեակցիան այս տեսակ խոսակցություն լսելուց հետո: Նրանք կամ միանում են «ավտորուսին», կամ չեն խառնվում:⁸

Ոստիկանական կոռուպցիան անվստահության մթնոլորտ էր ստեղծել ողջ կառավարությունում, և դա այն ժամանակ, երբ Հոնգ Կոնգը գտնվում էր «նոր դասի» երիտասարդ մասնագետների կողմից վերահսկողության տակ՝ ավելի ժողովրդավարական և մասնակցային կառավարման նպատակով: Ավելին, կոռումպացված ոստիկանությունը հեշտացրել էր կոռուպցիայի տարածումն այլ պետական հաստատություններում: Միջազգային ասպարեզում Հոնգ Կոնգի համբավը կասկածի տակ էր: Մի ուսումնասիրության արդյունքներ ցույց տվեցին, որ Բրիտանական մամուլում Հոնգ Կոնգի մասին նորությունների ու պատմությունների 70%-ը պետք է առնչվեին կոռուպցիայի դառը փորձին:⁹ Բավականին մեծ ծաղկում ապրող կոռուպցիան սպառնում էր ներդրմանն ու առևտրին, որոնք կարող էին աստիճանաբար տեղափոխվել այլուր:

Կոռուպցիան գնալով աճում էր, բայց դա նոր բան չէր: Նոր չէր նաև դրա հետ առնչությունը: Անցյալում ոստիկանական

⁸ Experts from *Second Report of the Commission of Enquiry under Sir Alistair Blair-Kerr* (Hong Kong, 1973)

⁹ Klitgaard, *Controlling Corruption*, p.100

կոռուպցիան կանխելու բազմաթիվ փորձեր են եղել, որոնցից յուրաքանչյուրն ավարտվել է, այսպես կոչված, «սովորական լուծմամբ»՝ ավելի խիստ օրենքներ, ավելի շատ ռեսուրսներ և ոստիկանության վարչության թևի տակ գտնվող հակակոռուպցիոն գրասենյակին ավելի լայն իրավասություններ: Օրինակ՝ ժամանակի ընթացքում բարձրաստիճան պաշտոնյաներին թույլատրվեց հետազոտել պետական ծառայողների բանկային հաշվեկշիռները. սկզբում, երբ հետազոտվեց սպեցիֆիկ կոռուպցիայի մի դեպք և ավելի ուշ, երբ պաշտոնյայի «ապրելու չափանիշը» և «դրամական ռեսուրսների վերահսկումը» ավելորդ համարվեցին: Հաջորդ քայլը այդպիսի պաշտոնյաների «անհիմն հարստացման» պատճառաբանությամբ հեռացնելու լիազորությունն էր: Երբ սա էլ չաշխատեց, հաջորդ քայլն եղավ այսպիսի դեպքերում ապացուցման բեռի փոխակերպումն էր. նրանք, ովքեր մեղադրվում են, պետք է ապացուցեն իրենց անմեղությունը: Ոստիկանության Հակակոռուպցիոն գրասենյակն ինֆորմացիա հավաքելու, ի հայտ եկած կոռուպցիայի դեպքերն ուսումնասիրելու և պաշտոնյաների կենսակերպի մեջ փորփրելու նոր իրավունքներ ստացավ:

Չնայած այդ ամենին՝ կոռուպցիան շարունակվեց: Երբ կոռուպցիան պարբերաբար կատարվող երևույթ է, հաճախ սովորական լուծումներն արդյունք չեն տալիս: Անշուշտ, ավելի շատ կանոնների և հետագա հսկողությանն ուղղված սովորական ռեֆլեքսը կարող է անարդյունավետ լինել նույնիսկ աշխարհի ամենահարուստ քաղաքներում՝ ինչպես վիճում էին Ֆրենկ Անելիարիկոն ու Ջեյմս Յակոբսը Նյու Յորքի մասին:¹⁰

Բարեբախտաբար, Հոնգ Կոնգի նոր քաղաքապետը՝ Մարեյ Մաքլեոսը, ավանդական հարձակողական մեթոդներին չդիմեց: Դրա փոխարեն նա մշակեց ամբողջովին նոր ռազմավարություն: Նա վերացրեց ոստիկանության Հակակոռուպցիոն Գրասենյակը,

¹⁰ Frank Anichiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1996

ստեղծեց մի նոր, Հակակոռուպցիոն Անկախ Կոմիտե (ՀԱԿ), որը հաշվետու էր հենց իրեն: ՀԱԿ-ն, անշուշտ, ուներ հետազոտական հզոր հնարավորություններ, բայց ի սկզբանե այն բռնեց կանխման և քաղաքացիների մասնակցության ուղին:

ՀԱԿ-ն ուներ 3 բաղկացուցիչ բաժին.

1. Կառավարման բաժին, որը հետազոտությունների հովանավորության ներքո էր:

2. Կոռուպցիան կանխարգելման բաժին (ԿԿԲ), որը գնահատեց տարբեր կառույցների կոռուպցիայի և բնագավառները և աջակցեց նրանց համապատասխան միջոցներ ձեռնարկելու գործում:

3. Համայնքային Կապերի Բաժին (ՀԿԲ), որը Հոնգ Կոնգի բնակիչներին ընդգրկեց կոռուպցիայի դեմ պայքարի մեջ:

ՀԱԿ-ի ռազմավարությունը միանգամից վեր հանեց կոռուպցիայի մշակույթն արմատախիլ անելու անհրաժեշտությունը: Ինչպես երևում է այլ հաջողված փորձերից՝ սիստեմատիկ կոռուպցիայի դեմ պայքարի կարևոր քայլ է «ձկան տապակումը», այն է՝ դատական կարգով հետապնդել և պատժել բարձրաստիճան հանցագործներին: Հոնգ Կոնգը հաջողությամբ վերադարձրեց նախկին ոստիկանության տեսուչին, ով փախել էր Անգլիա և այնտեղ վայելում էր իր՝ անազնիվ ճանապարհով ձեռք բերած բախտը: Նրան հետ բերելու փաստն ապացուցեց, որ խաղի կանոնները փոխվել են, և որ բոլոր հուսադրող խոսքերը կոռուպցիան կանխելու մասին կհաստատվեն գործողություններով: ԿԿԲ-ն ներգրավեց 65 մասնագետ՝ ներառյալ մենեջմենթի էքսպերտների, համակարգային վերլուծաբանների, համակարգչային էքսպերտների, հաշվապահների, իրավաբանների, ինժեներների և ճարտարապետների: ԿԿԲ-ի ծառայողի խոսքերով՝

այն պատասխանատու էր կառավարության և կոմունալ ծառայությունների ներսում առկա գործընթացների ու կիրառման պրակտիկայի

ուշադիր և վերլուծական հետազոտման համար: Մենք իրականացրեցինք այդ ամենը մանրակրկիտ ուսումնասիրությունների և համակարգերի, մեթոդների, մոտեցումների ու կարգերի վերլուծության միջոցով: Խնդիրը կոռուպցիային զարկ տվող անկիրառելի օրենքների, բարդ գործընթացների և անորոշ ու ապարդյուն կարգերի վերացումն է կամ հնարավորության ու ցանկալիության դեպքում դրանց պարզեցումը:

ԿԿԲ-ն ստեղծեց երկու բաժանմունք: «Մարդկանց» բաժանմունք, որը գործ ուներ ծառայությունների և անձնական գործառույթների հետ, և «սեփականության» բաժանմունք, որը գործ ուներ պայմանագրերի, կառույցների և հողի հետ: ՀԱԿ-ը պահպանեց ցածր պրոֆիլը և ստեղծեց «Դուք վարկ եք վերցնում» կապը տարբեր պետական հաստատությունների հետ: Եթե հաստատությունները չէին ցանկանում վերլուծել իրենց իրավիճակը ՀԱԿ-ի օգնությամբ, կամ եթե այդպիսի վերլուծումից հետո անհրաժեշտ փոփոխությունները չէին կատարվում, կատարյալ սպառնալիք էր ստեղծվում կառավարչի աթոռի, հրապարակայնության համար, և խիստ գործողությունների կարիք էր զգացվում: Բայց սպառնալիքը պետք չէր վերացնել: ԿԿԲ-ն և պետական հաստատություններն համատեղ պարզաբանում էին ավելորդ ու անհամակարգված գործողությունների բնագավառները, վատ վերահսկվող համակարգերը և անկենսագործելի կանոններն ու հրահանգերը: ՀԱԿ-ի 1975թ.-ի տարեկան հաշվետվությունը ԿԿԲ-ն անվանեց «բոլորովին նոր հասկացություն հանրային կառավարման ասպարեզում», և դրա ճշմարտացիության աստիճանն հասկանալի է: Արդյունքներն անցան կոռուպցիայի սահմանները: Պետությունն այժմ ուներ նոր գործիք հանրային ծառայությունների մատուցման բարեփոխումներն իրականացնելու համար:

ՀԱԿ-ը նույնպես ռազմավարական նախագիծ էր՝ կոչված քաղաքացիների մասնակցության և աջակցության մոբիլիզացմանը: Այս գործընթացը լրացվում է 2 ճանապարհով:

Առաջին. հինգ քաղաքացիական խորհրդատվական կոմիտեներ էին ստեղծվել ՀԱԿ-ին աջակցելու և նրա հետ

մոնիթորինգ անցկացնելու նպատակով: Դրանք ներառում էին կառավարության քննադատներին, և նրանց իրավասությունները տարբերվում էին ՀԱԿ-ի ու «Խորհրդատվական կոմիտե»-ի ընդհանուր իրավասություններից: Քաղաքացիական վերահսկողության գաղափարը, մեր կարծիքով, հատկապես ՀԱԿ-ի չափ հզոր պետական հաստատությունների թափանցիկությունն ապացուցելու լայն հնարավորություններ է ստեղծում:

Երկրորդ. ՀԱԿ-ի Համայնքային Կապերի բաժինը մի ռազմավարական նորույթ էր: ՀԿԲ-ն հիմնեց տեղական գրասենյակներ քաղաքացիական հասարակությունից կոռուպցիայի վերաբերյալ տեղեկություններ հավաքելու և շարքային քաղաքացիներին կոռուպցիայի պատճառած վնասների մասին ուսուցողական գործունեության մեջ ներգրավելու նպատակով: ՀԿԲ-ն նաև կազմակերպեց դպրոցական ծրագրեր, գովազդային քարոզարշավներ, ֆիլմաշարեր, հեռուստատեսային դրամաներ, ռադիոյի ուղիղ եթերում զանգեր, հատուկ բրոշյուրներ ու ցուցահանդեսներ:

Արդյունքներն ուշագրավ էին: Ոստիկանության ուժերում սիստեմատիկ կոռուպցիան թուլացավ: Ավելին, կոռուպցիան վերացվեց ողջ Հոնգ Կոնգի տարածքում:

Աղյուսակ 3: Հոնգ Կոնգի ռազմավարության հիմնական առանձնահատկությունները:

1. Երբ առնչվում ես սիստեմատիկ կոռուպցիայի հետ, հասկանում ես, որ սովորական օրենքների պարտադրման մոտեցումներն անբավարար են: Նույնիսկ Դրակոնյան ուժերի հետաքննություններն անհաջողության են մատնվում, երբ հետաքննման համակարգը կոռումպացված է:
2. Այդ իսկ պատճառով հարկավոր է ստեղծել նոր, անկախ հակակոռուպցիոն հիմնարկ՝ զգուշորեն ընտրված, տաղանդավոր աշխատակազմով, աներկյուղ առաջնորդով և ներքին հզոր վերահսկողությամբ: Կազմել 5 քաղաքացիական վերահսկող խմբեր հիմնարկն ուղղորդելու և մոնիթորինգ անցկացնելու համար: Երկու քայլերի հաջողության հավանականությունն էլ մեծ է:
3. Քայքայել ցինիզմի մշակույթը և զիջողության գնալ՝ «մեծ ձուկ տապակելու» միջոցով:
4. Հետո հերթն հասնում է կանխմանը: Հարկավոր է բարձրացնել հաշվետվողականությունը և պարբերաբար վերլուծել իշխանության գործառույթները: Հարկավոր է տեղաշարժ, որն արմատախիլ կանի մենաշնորհային իշխանությունը, կճշգրտի ու կռացիոնալացնի կամայականությունները: Աշխատել պետական հաստատությունների հետ, այլ ոչ թե դրանց դեմ: Այն միաժամանակ պայքարում է կոռուպցիայի դեմ և թույլ չի տալիս կտրուկ փոփոխություններ հանրային ծառայությունների մատուցման գործում:
5. Ընդգրկել քաղաքացիներին կոռուպցիայի դեմ պայքարի մեջ՝ նրանցից կոռուպցիայի մասին տեղեկություններ ստանալու և կոռուպցիայի պատճառած վնասների մասին նրանց ուսուցանելու միջոցով: Կոռուպցիայի դեմ մարտնչելու հետ մեկտեղ այն թույլ չի տալիս քաղաքացիների մասնակցության և աջակցության գործընթացի կտրուկ փոփոխություններ:
6. Վերջում հասկանալ, որ սիստեմատիկ կոռուպցիան պահանջում է սիստեմատիկ մոտեցումներ և ռադիկալ փոփոխություններ: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը կարող է տեղական իշխանությունների ընդհանուր բարեփոխման ազդակ հանդիսանալ:

ՀԱԿ-ը դատական կարգով հետապնդեց Հրշեջ, Բնակարանային, Ներգաղթի, Աշխատանքային, Ծովային, Առողջապահական բաժինների, Նոր տարածքների կառավարման, Փոստի, Բանտերի, Հանրային աշխատանքների, Տրանսպորտի և Քաղաքային ծառայությունների վարչությունների ծառայողներին: ՀԱԿ-ը նաև հայտնաբերել ու դատական կարգով հետապնդել է կոռուպցիան մասնավոր սեկտորում: ՀԱԿ-ը չափազանց ակտիվ աշխատել է շատ պետական հաստատությունների առաջնորդների ու վարիչների հետ համատեղ: 7 տարվա ընթացքում ԿԿԲ-ն համարյա 500 ուսումնասիրություն է կատարել պետական հաստատությունների գործունեության և փորձի մասին: Դրանք ուղեկցվեցին բազում հիմնարար մոնիթորինգային զեկույցներով այն մասին, թե որքան լավ են իրականացվում հանձնարարականները: Այդ առաջին 7 տարիների ընթացքում կոռուպցիայի կանխման նրա կազմակերպած սեմինարներին մասնակցել են ավելի քան 10 000 պաշտոնյաներ:

Հնարավոր է՝ ՀԱԿ-ի ամենակարևոր նվաճումն ամփոփում է այս գրքի թեման. քաղաքի իշխանությունը վերակառուցելու համար կոռուպցիայի կանխումը կարող է հիանալի հիմք հանդիսանալ: Հոնգ Կոնգում ՀԱԿ-ի որդեգրած գաղափարների շնորհիվ քաղաքային ծառայությունները դարձան ավելի ազդեցիկ, և Հոնգ Կոնգի բնակիչները իրենց իշխանության գործերին մասնակցելու և նրա վրա ազդելու նոր հնարավորություններ ձեռք բերեցին:

Միեւնա 3-րդն ամփոփում է Հոնգ Կոնգի հակակոռուպցիոն ռազմավարության գլխավոր ու առաջնային առանձնահատկությունները:¹¹

¹¹ Հոնգ Կոնգի հետագա զարգացմանը տեղեկանալու համար տես Melanie Manion «Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kon», paper presented at the 48th Annual Meeting of the Association for Asian Studies, Honolulu, Hawaii, April 11-14, 1996

Ինչպե՞ս մշակել ռազմավարություն

Ռազմավարության կարիքը կարող է ակնհայտ թվալ, բայց հակակոռուպցիոն շատ քարոզարշավներ հաճախ հենց դրա պակասն ունեն: Պետք չէ կոռուպցիան քննադատել անկանոնության և սրիկայության մակարդակով: Հաջող բարեփոխման գաղտնիքը փոխում է գործունեությունն ու համակարգերը ավելի, քան առանձին հանցագործների հետապնդումը, նոր օրենքների և կարգերի ավելացումը կամ բարոյականության վերականգնման կոչերը: Այնտեղ, որտեղ հանդիպում ենք մենաշնորհ + կամայականություններ – հաշվետվողականություն համակցությանն, մենք հակված ենք կոռուպցիա տեսնելուն: Երբ հանրային ծառայողները ստանում են խղճուկ աշխատավարձ, և երբ նրանց չի տրվում ո՛չ պարգև և ո՛չ էլ արվում որևէ խրախուսանք, երբ կոռուպցիայի համար սահմանված պատժամիջոցներն հազվադեպ կիրառելի են և մեղմ, մենք կարող ենք ակնկալել կոռուպցիայի ծաղկում: Հաջողված բարեփոխումներն ուղղված են այս սխտեմատիկ խնդիրներին:

Որոշ մարդկանց կարծիքով, այնուամենայնիվ, իմաստ չունի անգամ խոսել հակակոռուպցիոն քարոզարշավի կամ նոր ռազմավարության մասին: Միակ բանն, ինչն, ըստ նրանց, պետք է անել, դա այն է, ինչ իշխանությունների՝ իրենց ստանձնած պարտավորությունների կատարումն է: Մի ազդեցիկ միջազգային կառույցի փոխնախագահ վերջերս գրեց այս կապակցությամբ, որ աֆրիկյան իշխանությունների հետ խնդիրը կայանում է ոչ թե նրանում, որ հնարավոր չէ պարգևել, թե ինչ պետք է արվի կոռուպցիայի հետ, այլ նրանում, որ իշխանությունների պարտականությունն է անել այն, ինչ նրանք խոսք էին տվել անել, բայց չէին անում:

Այս արձագանքն իր մեջ ճշմարտության տարր է պարունակում, և այս տարրն զուգահեռներ ունի կյանքի տարբեր բնագավառներում: Հիմնարկն ավելի մեծ օգուտ կունենար, եթե յուրաքանչյուրը հիմնարկում ավելի խորը գիտակցեր և կատարեր

իր պարտականությունները: Մենք բոլորս էլ ավելի լավ մարդիկ կլինեինք, եթե ինքներս մեզ հիշեցնեինք մեր ներքին կանոնների մասին և ապրեինք դրանց համաձայն:

Բայց մեկ այլ կողմից էլ փոխնախագահի արձագանքն հետաքրքիր հարցերի տեղիք է տալիս: Ինչու՞ Մենք չենք ապրում մեր բարօրության համաձայն: Արդյոք գոյություն ունե՞ն ինքնակառավարման պրակտիկ ռազմավարություններ, որոնք կօգնեին մեզ անել ավելի լավը: Ինչ վերաբերում է կառույցներին, ապա հսկայական գրականությունը պարզաբանում է, թե ինչպես բիզնեսի առաջնորդները կարող են դրդել իրենց աշխատողներին ապրել իրենց պարտականությունների համաձայն: Այսօրվա գրքերի առկայությունը նշանակում է, որ պատասխաններն ակնհայտ են:

Այսպիսով, դա նպաստում է հակակոռուպցիոն քարոզարշավին: Եթե մեկը կարողանար ասել. «Մի՛ կողոպտիր ու կաշառք մի՛ վերցրու», և նրա խոսքն անվերապահորեն ընդունվեր, դա կլիներ կաշառակերության վերջը: Բայց ամեն ինչ այդքան պարզ չէ: Դա շատ դժվար է վերահսկել և պատժել, այնպես որ պարզել՝ արդյոք ինչ-որ մեկը անվերապահորեն ընդունել է այս կոչը, թե՛ ոչ, ու պատժել նրանց, ով չի ընդունել, ազատ ու հեշտ չէ: Հարկավոր է ստեղծել մթնոլորտ, տեղեկատվական համակարգ և դրդապատճառների մի ողջ ցանց այնպես, որ պետական ծառայողներն ու հասարակ քաղաքացիները քիչ քանակությամբ զբաղվեն կոռուպցիայի տարբեր տեսակներով: Այս գործընթացը պահանջում է կոռուպցիայի առաջացման տարբեր տեսակների ու նրանց պատճառած սոցիալական վնասի (և ժամանակ առ ժամանակ որոշ սոցիալական նվաճումների), տարբեր հակակոռուպցիոն միջոցառումների, նվաճումների և արժեքների մասին պատկերացում: Այնուհետև այն պահանջում է գործողությունների պլան, որտեղ տրվում է այն կետը, որտեղ մենք գտնվում ենք, և այն կետը, որտեղ հույս ունենք հասնել՝ հաշվի առնելով այն միջոցները, որոնք պատրաստվում են ձեռք բերել այդ նպատակներին հասնելու համար:

Ի՞նչ ասել է հակակոռուպցիոն ռազմավարություն: Պատասխանի սկիզբը հնչում է հետևյալ կերպ. ռազմավարությունն իր շեշտը դնում է կոռումպացված համակարգերի, այլ ոչ թե կոռումպացված անհատների վրա: Այլ կերպ ասած՝ կոռուպցիայի օրենքները խախտող և վստահությունը կորցրած անբարո անհատների չափանիշով նայելու փոխարեն, մարդիկ սկսում են մտածել այն համակարգերի մասին, որոնք քիչ թե շատ խոցելի են և թույլ են տալիս ապօրինի գործողություններ:

Շատ բան կարելի է ասել կոռուպցիային նպաստող իշխանությունների և հաստատությունների մասին՝ լինեն դրանք հանրային, մասնավոր թե շահույթ չհետապնդող: Կոռուպցիան ուժերի ջլատման միջոցով վերանալու միտում ունի. կրոններ ու բալանաներ, թափանցիկություն, լավ դատական համակարգ, պարզորեն տարբերակված պարտականություններ, օրենքներ, կանոններ և սահմանափակումներ: Կոռուպցիան հակում չունի զարգանալ այնտեղ, որտեղ գոյություն ունեն ժողովրդավարական մշակույթը, մրցակցություն, կառավարման լավ համակարգեր, այնտեղ, որտեղ մարդիկ (ծառայողները, հաճախորդները, հսկիչները) ունեն տեղեկատվության ու սխալներն ուղղելու իրավունքներ: Կոռուպցիան սիրում է բարդ կառուցվածք և խառը կանոններ՝ հարուստ ստուգման չենթարկվող պաշտոնյաների կամայականություններով:

Նկատե՛ք, որ այս գաղափարների մեծամասնությունը վերաբերում է բիզնեսին այնպես, ինչպես և իշխանություններին: Ահա մի այլաբանական բանաձև, որը, մեր կարծիքով, օգտակար է.

$$Կ = Մ + Կ - Հ$$

Կոռուպցիան (Կ) հավասարագոր է մենաշնորհի (Մ) + կամայականություններ (Կ) – հաշվետվողականություն (Հ):¹² Եթե ինչ-որ մեկն ունի որևէ ապրանքի կամ ծառայության մենաշնորհ և

¹² Բանաձևը այլաբանական է շատ դեպքերում և ոչ միան գումարի ավելացման ու հարկերից խուսափելու պարագայում: Կոռուպցիան մասնակի

կարող է ազատորեն որոշել, թե ով կարող է ստանալ կամ չստանալ տվյալ աշխատանքը կամ ծառայությունը, թե որքան պետք է ստանա տվյալ անձնավորությունը, և երբ այդ ինչ-որ մեկը հաշվետու չէ ուրիշներին, ապա մենք միտված ենք այստեղ կոռուպցիա տեսնելուն: Դա վերաբերում է թե՛ հանրային, թե՛ մասնավոր սեկտորներին, թե՛ աղքատ, թե՛ հարուստ երկրներին, լինի դա Բեռլինը, թե՛ Բեյրութը:

Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունն, այնուամենայնիվ, չպետք է սկսվի կամ ավարտվի բարոյագիտական բանաձևերով կամ նոր մտածելակերպի հաստատմամբ: Դրա փոխարեն պետք է սառնասրտորեն միջոցներ փնտրի մենաշնորհային իշխանության դրսևորումները վերացնելու, կամայականությունները սահմանափակելու և թափանցելիությունը մեծացնելու նպատակով:

Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը մշակելու մեկ այլ էական կետ էլ գոյություն ունի: Կոռուպցիան ոչ թե ցանկության, այլ հաշվարկի հանցանք է: Մարդիկ կփորձեն խրախուսել կոռուպցիան, երբ ցածր լինեն ռիսկերը, պատժամիջոցները՝ մեղմ, իսկ շահույթը՝ մեծ: Այս խորաթափանցությունը մասնակիորեն համընկնում է վերոհիշյալ բանաձևին, որովհետև որքան հզորանա մենաշնորհային ուժն, այնքան շահույթն ավելի մեծ կլինի: Բայց ինչ վերաբերում է դրդապատճառներին, ապա փոխեք տեղեկատվությունն ու դրդապատճառները և կփոխեք կոռուպցիան:

Ունենալ ռազմավարություն՝ նշանակում է, որ չպետք է սովորաբար հարձակվել կոռուպցիայի բոլոր տեսակների վրա միանգամից: Մենք պետք է տարբերենք կոռուպցիայի տարբեր տիպեր և հասկանանք, որ դրանք բոլորը հավասարապես վնասարար չեն, նույնիսկ եթե այդպես չենք բարձրաձայնում հասարակական վայրերում: Օրինակ՝ սիստեմատիկ կոռուպցիան ուստիկանությունում սովորաբար ավելի ավերիչ է, քան կոռուպցիան վարորդական իրավունքի բաժնում: Ընդհանրապես բոլոր տեսակի տեսուչները պետք է ավելի մաքուր լինեն, քան

ծառայություն մատուցողները: Ունենալ ռազմավարություն՝ նշանակում է պարզ գաղափարների զարգացում և՛ կարճ, և՛ միջին , և՛ երկար ժամանակահատվածում: Անկեղծ ասած, հակակոռուպցիոն քարոզարշավն արագ հասանելի հաջողության կարիք ունի: Բայց այն նաև պահանջում է հնգամյա պլան՝ փուլայնացված իրատեսական նպատակներով:

Մենք կարող ենք արդյունավետորեն տարանջատել տնտեսական և կատարողական խնդիրներ կոռուպցիան կանխելու գործընթացում: Ինչպես կտեսնենք ստորև, տնտեսական մոդելներն ապացուցում են իրենց օգտավետությունն, երբ ուղղված են այնպիսի հարցերի, ինչպիսիք են.

1. Ինչպիսիք են ապօրինի վարքի տարբեր տեսակների արժեքները և հնարավոր նվաճումները:
2. Ի՞նչ կանխիչ միջոցներ հարկավոր է ձեռնարկել կոռուպցիայի յուրաքանչյուր բնագավառի կամ տեսակի համար:
3. Որո՞նք են վերացված կոռուպցիայի և, միգուցե, ավելացված արդյունավետության ու կանխիչ չափանիշների նվաճումները: Որո՞նք են այս չափանիշ-արժեքները: Ի՞նչ ճանապարհով են ձեռք բերվել դրանք:
4. Որո՞ք են տարբեր հակակոռուպցիոն չափանիշների թե՛ դրական և թե՛ բացասական փոխազդեցությունները:
5. Վերևում տրված հարցերի պատասխաններից ելնելով՝ չափանիշների ի՞նչ հերթականություն պետք է մշակվի և ո՞ր մակարդակներում:

Թե ինչը պետք է կոչել գործողության խնդիր, կներկայացվի հետագայում: Օրինակ՝ ինչպե՞ս կարելի է ներգրավել համախոհներին և հավասարակշռեցնել պոտենցիալ հակառակորդներին: Ինչպե՞ս չափանիշների ընտրությունն այս բնագավառում կօգնի կամ կխթանի քաղաքականության մշակողների (կամ կառավարության) կարողություններին՝ առաջ գնալ այլ բնագավառներում: Ինչպե՞ս կարող են գործողությունն իրականացնող պաշտոնյաները գիտակցել «սեփականության

զգացմունքն» իրենց արածների նկատմամբ: Ինչպե՞ս կարող են պաշտոնյաները փոխվել՝ արդարացնելով հույսերը, թե այն, ինչ նախագծվում է, իրականացվում է:

Իհարկե տնտեսական խնդիրներն ու գործողությունները մասնակիորեն համընկնում են: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը չպետք է իր մեջ վերջնական իմաստ պարունակի երկու պատճառով: Որոշ դեպքերում կոռուպցիան կանխելու տնտեսական արժեքները գերակշռում են հետագա վերացման նվաճումները: Բայց քաղաքային բարեփոխումների համար ռազմավարական կետի առկայությունը շրջադարձային է: Գրագետ մշակված հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը կարող է լծակ հանդիսանալ քաղաքի վերջնական «բուժման», ծառայությունների մատուցման, բարեփոխման և քաղաքացիների ներգրավման համար: Ուճրագործությունների նվազեցման հիմքում ընկած է տեղական իշխանությունների վերափոխման ապագա ծրագիրը:

Տնտեսական մոտեցումը կոռուպցիային

Ինչպե՞ս պետք է զարգացնել ռազմավարությունը յուրահատուկ համակարգում: Այս գրքում մենք առաջարկում ենք մի քանի քայլեր.

1. Հասկանալ այն կոռումպացված համակարգերը, որոնք պահանջում են վերլուծական գործիքներ (այս գլխում)
2. Ախտորոշել, թե ինչպես են տվյալ կոնտեքստում աշխատում առանձին կոռումպացված համակարգերը (գլուխ 4)
3. Հաղթահարել քաղաքական ու բյուրոկրատական դիմադրությունը և օժանդակություն հավաքել (գլուխ 4 և 5)
4. Կոռումպացված համակարգերը բուժելու, ցինիզմի մշակույթը վերացնելու, քաղաքական իմպուլս ստեղծելու և քաղաքի կառավարումը ձևափոխելու համար հետևողականորեն մշակել գործողությունների պլան (գլուխ 5)

Ներկա բաժինը ներկայացնում է կոռուպցիայի հանդեպ տնտեսական մոտեցումը: Կոռուպցիան տնտեսական հաշվարկի հանցանք է: Եթե բռնվելու հավանականությունը փոքր է, պատիժը մեղմ է և կաշառքը մեծ է՝ համեմատած պետական պաշտոնյայի ունեցած դրական դրդապատճառների հետ, ապա հավանական է, որ մենք այդտեղ կոռուպցիայի նախանշաններ տեսնենք: Բարեբախտաբար տնտեսական վերլուծություններն ապացուցում են, որ հնարավոր է կազմակերպության ներսում հայտնաբերել այն հատվածները, որոնց առավել բնորոշ է կոռուպցիան: Ինչպես նշվեց նախորդ գլխում՝ բանաձևն հետևյալն է. կոռուպցիան հավասար է մենաշնորհ + պաշտոնյաների կամայականություններ – պատասխանատվություն:

Երբ մտածում ենք կանխարգելման մասին, պետք է մտածենք պաշտոնյաներին դրդող հանգամանքների փոփոխության մասին՝

ներառյալ պատժամիջոցների խստացումը, բռնվելու հավանականության մեծացումը, և դրան գումարած գործողության ծախսերը: Մենք պետք է աշխատենք վերացնել մենաշնորհը, պարզեցնել կամայականությունները և բարձրացնել պատասխանատվությունը:

Այս բաժինը մշակում է այդպիսի սկզբունքները և սկիզբ է դնում քաղաքական վերլուծության կմախքին: Բայց սկզբում քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան նկարագրում է, թե ինչպես օգտագործեց դրանք՝ Լա Պազի քաղաքապետարանային ադմինիստրացիայի բարեփոխումն իրականացնելու համար:

Երբ ես հայտնաբերեցի ծառայությունների մատուցման, հանրային աշխատանքների արագ համակարգման և դրամահավաքի բնագավառներում առկա խնդիրները, պարզվեց, որ դրանք պարզապես անկարողության հետ չեն կապված, այլ համարյա միշտ կոռուպցիայի արդյունք են: Որքան ավելի շատ էի ուսումնասիրում քաղաքապետարանային գործունեությունն, այդքան ավելի էի մոլորվում: Այդ պատճառով որոշեցի անհապաղ գործի անցնել՝ որպես հիմնական սկզբունք Լա Պազի քաղաքային իշխանությունը բարեփոխելու համար կիրառելով $Կ = Մ + Կ - Զ$ բանաձևը: (Իսպաներենում «հաշվետվողականություն» բառը չունի համարժեք, այդ պատճառով էլ օգտագործում ենք «թափանցիկություն» բառը և բանաձևը հետևյալն է $Կ = Մ + Կ - Թ$):

Ես հանգեցի այն մտքին, որ մրցակցության հետ ծանոթացումը, բյուրոկրատական կամայականությունների վերացումը և թափանցիկությունը իմ առաջնային խնդիրները լուծելու միակ բանալիներն էին: Իմիջիայլոց ես հասկացա, որ Լա Պազում, ինչպես, երևի, այլ քաղաքապետարաններում, հանրային կառույցների ցուցաբերած կողոպտիչ վարքի տարիներն ու տասնամյակները ձևավորել ու զարգացրել են սիստեմատիկ կամ արդեն սովորական կոռուպցիան: Դարվինյան օրենքների համաձայն՝ այս «հիվանդ» կառույցները կարծես թե իրենց մեջ են ներառել կոռուպցիայի սարքերը՝ իրենց ձևով, չափերով, ինչպես նաև օրենքով սահմանված լեգիտիմությամբ՝ «համապատասխանեցնելով» կոռուպցիային:

Ես կարող եմ շատ օրինակներ բերել: Թույլ տվեք նկարագրել դրանցից միայն մեկը.

Շինարարական թույլտվությունները խափանումների և կոռուպցիայի հիանալի աղբյուր էին: Քաղքում գործող կանոնակարգի համաձայն՝ քաղաքում իրականացվող բոլոր նոր շինությունները պետք է հաստատված լինեին

քաղաքապետարանի հովանու ներքո գործող Քաղաքային Ջարգացման Դեպարտամենտի կողմից: Եվ ոչ միայն դա: Արդեն կառուցված շենքի յուրաքանչյուր ձևափոխում, ինչպես օրինակ՝ վերանորոգում կամ պարզապես նոր դռան տեղադրում որևէ շենքի ներսում կամ դրսից նույնպես պետք թույլտվություն ունենար: Կարիք չկա ասել, որ այս բոլոր թույլտվություններն ստանալը կարող էր ձգձգվել տարիներով՝ մինչև չվճարվեր կաշառքը:

Ես կոռուպցիայի մասին պատկերացում կազմելուց հետո դիմեցի քանաձևին: Մրա արդյունքում առաջին հերթին առանձնացվեցին պետքական և ոչ պետքական թույլատրագրերը և փոփոխվեց դրանց շնորհելու գործընթացը: Մենք փոփոխեցինք կանոնակարգերը: Ինչ վերաբերում է մնացած որոշ կանոնակարգերին, ապա դրանք պարզեցվեցին և հրապարակվեցին, այնպես որ քաղաքացիները չընկնեին մոլորության մեջ՝ կարծելով, թե կանոնակարգը ենթադրում է այն, ինչ իրականում իրենից չի ներկայացնում կամ ներառում է այն քայլերը, որոնք չի կարող ձեռնարկել:

Մենք նաև սկսեցինք վերացնել թույլատրագրեր շնորհելու մենաշնորհը, որն իր հերթին օգնեց ինձ կառուցվածքային խնդիր լուծելու գործում: Իմիջիայլուց այնտեղ, որտեղ չկար կոռուպցիա, հակակոռուպցիոն քանաձևը քաղաքային իշխանության շատ բնագավառներում օգնեց խուսափել անկարողությունից և արգելքներից, ինչպես նաև քաղաքային ռեսուրսներին սպառնացող ծանր բեռից:

Բոլիվիայում կան մատակարարման ավելցուկով որոշակի մասնագիտություններ և դրանցից մեկը ճարտարապետությունն է: Այդ պատճառով ես որոշեցի ճարտարապետների Մասնագիտական Ասոցիացիային առաջարկել իր անդամներին քաղաքի կողմից երաշխավորված լինելու հնարավորություն տալ, այնպես որ նրանք կարողանան շինարարության թույլատրագրեր շնորհել քաղաքի անունից՝ համապատասխանեցնելով շուկայական գներին և քաղաքի նորմերին ու կանոններին: Իրենց հերթին քաղաքային կանոնների և նորմերի մասին ճարտարապետները պետք է USPA կոչվող քննություն հանձնեին և պարտքի հանձնառությամբ ավանդ ներդնեին, որը քաղաքը կվերցնե, եթե նրանք չկարողանան կատարել իրենց պարտականություններն ազնվորոն ու վարպետորեն: Ճարտարապետների Ասոցիացիան ստիպված էր համաձայնվել օգնել մեր պլանների իրագործմանը, մոնիթորինգի անցկացմանը և կարիքի դեպքում վավերացմանը:

Մենք չիրականացրեցինք այս քայլը մինչև 1996 թվական, երբ ես վերընտրվեցի: Մենք ընդգրկեցինք հարյուրից ավել մասնավոր ճարտարապետների՝ թույլատրագրերի հսկայական պահանջի հետ պայքարելու և սպասելու ժամանակար կրճատելու համար: Երաշխավորված ճարտարապետները պարզապես թերթիկ էին լրացնում՝ բոլոր անհրաժեշտ տեղեկություններով, և հրապարակում էին ս տորագրված, կնիքով հաստատված ու համարակալված շինարարական թույլատրագիր: Հետո մի քանի լավ

վարձատրվող պաշտոնյաներ Քաղաքային Զարգացման Դեպարտամենտից թեթևակի տեստ էին անցկացնում որոշ թույլատրագրերի վերաբերյալ և ամբողջական ստուգում էին անցկացնում: Եթե որևէ անկանոնություն էր ջրի երես դուրս գալիս, քաղաքը Ճարտարապետների Ասոցիացիայի հետ համատեղ միջոցներ էր ձեռնարկում: Կոռուպցիոն ապօրինի շուկան, որտեղ կամայականություններն ու մենաշնորհը գին էին բարձրացնում, այդպիսով տապալվեց:

Մա միայն մի օրինակ է: Ես $Կ = Մ + Կ - Հ$ բանաձևն օգտագործեցի՝ որպես հիմնական գաղափար՝ իմ՝ քաղաքապետ եղած տարիներին:

Կոռուպցիան՝ որպես հաշվարկի հանցանք

Այն բանաձևը, որին դիմում է Մաքլին-Աբարոան սկսում է տնտեսական դիտարկումից: Ճիշտ է՝ տարբեր անհատներ տարբեր կերպ են արձագանքում կոռուպցիայի գայթակղությանը, և շատ հանրային ու հասարակական ծառայողներ հետ են մնում կոռուպցիայից նույնիսկ, երբ գայթակղությունը մեծ է: Բայց հակակոռուպցիոն պայքարի համար վճռական է այն փաստը, որ հենց մեծանում է գայթակղությունը, դրա հետ մեկտեղ բարձրանում է նաև կոռուպցիայի մակարդակը:

Ի՞նչն է ծնում գայթակղություն: Նիկարագուացի հաշվապահ Ֆրանցիսկո Ռամիրես Տորեսը մանրամասնորեն քննարկում է այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են ընտանիքը, դպրոցը, աշխատանքի հանդեպ վերաբերմունքը, բիզնես և ծառայությունը, ազգությունն ու միջազգային իրադրությունը: Անձնական մակարդակում նա, որպես կոռուպցիայի պատճառներ վկայակոչում է ակոհոլի չարաշահումը, արտասամուսնական կապերը, մտածական կորուստը, թղթամոլությունը, «պատճառներ, որոնք կապված են հոգեկան ունայնության հետ», ադմինիստրատիվ անկազմակերպվածությունը, «ապօրինի հարստացման ծարավը» և

ութ այլ պատճառներ:¹³ Եկեք պարզեցնենք Ռամիրես Տորեսի նկարագրած իրականությունը:

Որպես առաջնային մոտեցում՝ պաշտոնյաները կձգտեն ներգրավվել կոռուպացված գործունեության մեջ, երբ նրանց կոռուպացված հասույթի չափերն ավելի մեծ են, քան բռնվելու դեպքում նրանց հանդեպ կիրառված պատժամիջոցները: Պատժամիջոցը ներառում է աշխատավարձը և այլ միջոցներ, որոնք նրանք պետք է գոհաբերեն իրենց աշխատանքը կորցնելու դեպքում: Հաշվի է առնվում նաև պատժամիջոցի խստությունը:

Իսկ ե՞րբ են կոռուպացված հասույթի չափերը մեծ լինում: Պաշտոնյաները կոռուպացված դրամահավաք կազմակերպելու հնարավորություն ունեն՝ իհարկե պաշտոնի չարաշահման միջոցով: Նրանք ազատորեն որոշում են, թե ով և որքան պետք է ստանա:

Եվ այս պարագայում ինչպե՞ս ենք մենք պատրաստվում վերահսկել կոռուպցիան: Մի մոտեցումն այն է, որ հարկավոր է նվազեցնել մենաշնորհային իշխանությունը, պարզեցնել ու սահմանափակել ազատ գործելակերպը և խստացնել հաշվետու լինելու գործընթացը:

Իհարկե, կոռուպցիայի վերացումը մեր միակ նպատակը չէ: Մենք պետք է որ ծախսեինք շատ գումար կոռուպցիան ճիրանների մեջ վերցնելու համար կամ էլ այնքան ձգձգեինք, որ ծախսերն ու կորուստները իրականում գերակշռեին ավելի ցածր կոռուպցիայի շահույթը:

Այդ ժամանակ արժեքավոր կլինի օգտագործել տնտեսական այլաբանությունը: Պատկերացրեք, որ դուք ղեկավար եք, իսկ մենք ձեր գործակալներն ենք: Ղեկավարը կարող է լինել քաղաքապետ, դեպարտամենտի կամ էլ թոշակային ֆոնդի ղեկավար: Եկեք պատկերացնենք, որ դուք կոռուպացված չեք և որ ձեր նպատակներն համընկնում են հանրային շահերին: Բայց որպես

¹³ Francisco Ramírez Torres, *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Managua: Tallers de Don Bosco, 1990) pp. 22-26, 40-50

ձեր գործակալներ՝ մենք կոռումպացված ենք: Դուք ցանկանում եք դրդել մեզ արդյունավետ գործունեության և վերջ դնել մեր կոռումպացված գործողություններին: Այդ պատճառով դուք մտադրվում եք վերացնել մեր (կամ էլ մեր գործակալության) մենաշնորհային դիրքը, պարզեցնել և երբեմն նաև սահմանափակել մեր ազատ գործելակերպը և էլ ավելի ուժեղացնել թափանցիկությունը: Դուք ցանկանում եք բարձրացնել մեր դրդապատճառները՝ սոցիալապես արդյունավետ գործողություններ ձեռնարկելու և կոռուպցիայի համար ազդեցիկ պատժամիջոցները խստացնելու նպատակով:

Բայց այս հնարավոր միջոցներից յուրաքանչյուրը կարող է թանկ լինել: Դրանք կարող են փող արժենալ: Դրանք կարող են առաջացնել հնարավոր ծախսեր, ստեղծել արտաքին գործոններ: Ձեր տնտեսական խնդիրը, այնուամենայնիվ, ավելի բարդ է, քան «հակակոռուպցիոն պայքարը»: Դուք կատարելապես կկշռադատեք ձեր գործողությունների շահերը (բարելավված արդյունաբերության և կոռուպցիայի ծախսերի գնահատման սկզբունքով) և դրանք արժեքը:

Գործողությունների վերլուծության կմախքը

Այս քննարկումներից կարելի է հանգել «Գործողությունների վերլուծության կմախքի» (աղյուսակ 4): Սա բաղադրատոմս չէ, այլ պարզապես կոռուպցիան համակարգելով հետաքրքրված անձանց ստեղծարար և վերլուծական խրախուսանքի նախագիծ է:

Այս կմախքի համաձայն՝ ղեկավարը կարող է գործակալներ նշանակել, վերափոխել նրանց դրդապատճառները, կոռուպցիան հայտնաբերելու և պատժելու նպատակով ինֆորմացիա հավաքել, փոխել գործակալների և հաճախորդների միջև եղած հարաբերությունները և բարձրացնել կոռուպցիայի բարոյական արժեքը: Այս կմախքով բարձր պաշտոնյաների և քաղաքացիների հետ աշխատելն ապացուցել է դրա օգտակարությունը շատ :

Աղյուսակ 4: Կոռուպցիայի կանխում: Գործողությունների վերլուծության կմախք:

Ա. Գործակալների ընտրություն:

1. Ջրի երես հանել անարդարությունը՝ օգտագործելով հին ձայնագրությունները, տեստերը և արդարության չափանիշները:
2. Հզորացնել շարքերի համալրումը՝ արժանի և զգույշ կլանային իշխանության միջոցով:
3. Մշակել ազնվության արտաքին «երշիփներ» (բարեխիղճ գործակալների հայթայթման համար կապերի օգտագործում և երշիփ, որ դրանք կշարունակեն մնալ այդպիսին):

Բ. Սահմանել գործակալների վարձատրությունն ու պատժամիջոցները:

1. Փոխել վարձատրությունների կարգը:

ա) Բարձրացնել աշխատավարձերը՝ կոռուպցիայի միջոցով եկամուտների հայթայթման կարիքը վերացնելու համար:

բ) Պարզևստրել առանձին գործողությունները և գործակալներին, որոնք վերացնում են կոռուպցիան:

գ) Բարելավել կարերայի ուղիներն այնպես, որ պաշտոնի բարձրացումը կախված լինի ձեռնարկվող գործողությունների արդյունավետությունից:

դ) Օգտագործել պայմանական համաձայնագրերը՝ գործակալներին հնարավոր հաջողության դեպքում պարզևստրելու նպատակով:

ե) Ամրագրել ոչ դրամական պարգևներ իրականացված գործողությունների դիմաց (դասընթաց, փոխանցում, ակտիվ գործունեություն, ճամփորդություն, գովազդ և գովասանք):

2. Պատժել կոռումպացված վարքը:

ա) Ավելի խստացնել ֆորմալ պատժամիջոցները:

բ) Մեծացնել տնօրենի՝ պատժելու հնարավորությունները:

գ) Ըստ կանխիչ միջոցների դասակարգել պատժամիջոցները՝ ճեղքելով կոռումպացված մշակույթը:

դ) Օգտագործել պատժամիջոցների մի ողջ շարք՝ դասընթացների, փոխանցումների, հրապարակայնության, սև քվե տալու, մասնագիտական հեղինակության, ակտիվ գործողությունների, ինչպես նաև ճամփորդական առավելության կորստի միջոցով:

Գ. Իրականացված միջոցառումների և դրանց արդյունքների մասին տեղեկություններ ստանալ:

1. Բարելավել աուդիտի և կառավարման տեղեկատվական համակարգը:

ա) Հնարավոր կոռուպցիայի մասին փաստերի հավաքագրում (օգտագործելով կարմիր դրոշակներ, վճռական վերլուծություններ, աշխատանքի պատահական օրինակներ և քննարկումներ):

բ) «Խոցելիության գնահատում» իրականացնել: (տես՝ սխեմա 11):

2. Հզորացնել տեղեկատու գործակալներին:

ա) Ամրապնդել մասնագիտական աշխատակազմը (աուդիտորներ, համակարգչային մասնագետներ, հետազոտողներ, սուպերվիզորներ):

բ) Ստեղծել այնպիսի միջավայր, որտեղ հայցվորները կարձանագրեն ապօրինի գործողությունները:

գ) Նոր միավորումների ստեղծում (մարդու իրավունքների պաշտպան, հատուկ հետազոտական կոմիտեներ, հակակոռուպցիոն գործակալություններ կամ էլ տեղական կոմիտեներ):

3. Երրորդական կողմերից հավաքել տեղեկատվություն (ՁԼՄ և բանկեր):

4. Հաճախորդներից և հանրությունից (ներառյալ մասնագիտական ասոցիացիաները) տեղեկատվություն հավաքել:

5. Թեթևացնել ապացուցման բեռն այնպես, որ պոտենցիալ կոռուպցիոն անձիք (օրինակ՝ շատ հարուստ հանրային ծառայողներ) ստիպված լինեն հրապարակել իրենց անմեղությունը:

Դ. Վերակազմավորել տնօրեն-ծառայող-հաճախորդ հարաբերությունները՝ մենաշնորհային ուժը թուլացնելու, ազատ գործելակերպը սահմանափակելու և հաշվետու լինելու կարգը հզորացնելու նպատակով:

1. Ապրանքի կամ ծառայության մատակարարման համար մրցակցություն ստեղծել (սեփականաշնորհման, հանրային-մասնավոր գործակալների միջև մրցակցության միջոցով):

2. Սահմանափակել գործակալների ազատ գործելակերպը:

ա) Ավելի հստակ կերպով սահմանել նպատակները, կանոններն ու ընթացակարգերը և հրապարակել դրանք:

բ) Ունենալ այնպիսի գործակալներ, որոնք չեն դուրս գա իրենց իրավասությունների սահմաններից և կենթարկվեն ստորակարգային սուուզման:

գ) Մեծ որոշումները բաժանել առանձին առաջադրանքների:

դ) Պարզեցնել և սահմանափակել գործակալների ազդեցությունը վերջնական որոշումների վրա (փոխել որոշումների կանոնները, փոխել որոշում ընդունողներին և վերափոխել միջոցները):

3. Տեղափոխել գործակալներին՝ պարտականություններով և աշխարհագրորեն:

4. Փոխել կազմակերպության առաքելությունը, մթերքը կամ տեխնոլոգիան՝ այն կոռուպցիայի համար քիչ հասանելի դարձնելու նպատակով:

5. Կազմակերպել հաճախորդային խմբեր՝ կոռուպցիայի որոշ ձևերի համար դրանք պակաս կասկածելի դարձնելու նպատակով, օժանդակել տեղեկատվական արտահոսքին և ստեղծել հակակոռուպցիոն լոբբի:

Ե. Բարձրացնել կոռուպցիայի հանդեպ պատասխանատվության զգացումը՝ «բարոյական արժեքը»:

1. Օգտագործել թրեյնինգներ, կրթական ծրագրեր և անհատական օրինակներ:

2. Հրապարակել Բարոյագիտական կանոնակարգ՝ քաղաքացիական ծառայության, մասնագիտության կամ գործակալության համար:
3. Փոփոխել կորպորատիվ մշակույթը:

Ստորև մի քանի կետեր են բերված քաղաքապետերի համար, որոնք կազմում են կմախքի ամենակարևոր բաժինները:

Գործակալների ընտրություն: Գործակալներն իհարկե լինում են քաղաքապետարանի պաշտոնյաներ, բայց հաշվի առեք, որ գործակալները, որոնք զբաղվում են համայնքային գործերով, պարտադիր չէ, որ լինեն քաղաքապետարանի ծառայողներ: Շատ քաղաքապետներ չափազանց շատ առաջադրանքներ են հանձն առել և դե ֆակտո մոնոպոլիստ են դարձել: Եթե դրա փոխարեն ծառայությունները բաշխված լինեին մրցակցային շուկաների միջև և նրանց գործողությունները զգուշորեն հսկվեին (ներառյալ քաղաքացիների կողմից՝ տես՝ «Ուժեղացրու հաշվետու լինելն ու թափանցիկությունը» ստորև այս գլխում), ապա աշխատունակությունը կմեծացվեր և կոռուպցիան կվերացվեր: Ինչպես կառավարման բոլոր մակարդակներում, հակակոռուպցիոն միջոցառումներից ամենակարևորներից մեկը կարող է լինել առաջադրանքների և գործառույթների արտահոսքը մասնավոր գործակալներին:

Բարելավել քաղաքային պաշտոնյաների սոցիալական միջոցները: Շատ քաղաքներում վարձատրություն մակարդակն այնքան է իջել, որ պաշտոնյաներն ուղղակիորեն չեն կարող կերակրել իրենց ընտանիքներն առանց դրա հետ համատեղ մեկ այլ վայրում աշխատելու կամ էլ կողքից գումար ընդունելու: Նույնիսկ ավելի կարևոր է հզորացնել վճարի և դրա դիմաց կատարվող աշխատանքի կապը, իսկ թե՛ առաջխաղացումը և թե՛ աշխատանքը շատ քաղաքներում քայքայման եզրին են:

Խստացնել կոռուպցիայի համար նախատեսված պատժամիջոցները: Թույլ կամ կոռումպացված հետաքննական, դատախազական և դատական համակարգերի պատճառով կոռուպցիայի դեմ հնչած մեղադրանքներն հաճախ ազդեցություն չեն ունենում: Եթե նույնիսկ ունենում են, ապա պատժամիջոցները գործնականում մինիմալ են (օրինակ՝ պաշտոնյային ազատում են աշխատանքից): Որպես դրա արդյունք կոռուպցիայի համար նախատեսված պատժամիջոցը հետագայում կոռուպցիայից հետ

պահելու ոչ մի ուժ չունի: Գլխավոր քայլը կարողությունների հզորացման ու ուստիկանության, դատախազների և դատավորների հնարավորությունների բարելավումն է: Բայց իհարկե քաղաքային իշխանությունները, սովորաբար չեն վերահսկում այս հաստատությունները: Այնուամենայնիվ, քաղաքապետերը կարող են խափանիչ միջոցների դիմելու շահագրգռված լինել, օրինակ՝ աշխատողներին աշխատանքից ազատելը, հրապարակայնության համար ուժի կիրառումը, մասնագիտական խմբերի միջոցով կոռումպացված պաշտոնյաների դատապարտումը, մարդկանց տեղափոխումը պակաս ցանկալի աշխատանքի և այլն:

Սահմանափակել մենաշնորհը: Աջակցել մրցակցությանը հանրային և մասնավոր սեկտորներում: հնարավորության դեպքում խուսափել մենաշնորհային կանոնակարգերից:

Պարզեցնել պաշտոնյաների պարտականությունները: Պարզեցնել կանոններն ու կանոնակարգերը: Սահմանազատել պարտականություններն ու կամայականությունները: Օգնել քաղաքացիներին տեղեկանալ, թե ինչպես պետք է իրականում աշխատեն հանրային համակարգերը՝ բրոշյուրների և ձեռնարկների, մատչելի լեզվով գրված օրենքների և կանոնների, հրապարակային քարոզարշավների և քաղաքացիների՝ որպես ծառայություններ մատուցողներ օգտագործելու միջոցով:

Հզորացնել հաշվետվողականությունը ու թափանցիկությունը: Կառավարման պարզ չափանիշները և խաղի կանոնները ավելի են հեշտացնում հաշվետվողականությունը: Այդպիսին է թափանցիկությունը գնի առաջարկի, գրանտ տալու և աջակից ծրագրերի դեպքերում: Հաշվետու լինելը կախված է բոլոր վերահսկիչների, հաշվապահների, մարդու իրավունքների պաշտպանի, հսկիչների, ուստիկանության մասնագիտացված տարրերի և դատախազների ունակություններից: Բայց հաշվետու լինելը պետք է նաև ընդգրկի քաղաքացիներին, միավորումները, հասարակական կազմակերպությունները (ՀԿ), ՋԼՄ-ները, թեժ գծերը, արտաքին աուդիտը, հետազոտական կոմիտեները և այլն: Քաղաքային իշխանությունները կարող են օգնել արտաքին

գործիչներին՝ սկիզբ դնելով և տարածելով ավելի շատ տեղեկություններ հանրային ծառայությունների ազդեցիկության մասին: Եվ վերջապես քաղաքները պետք է խրախուսեն մասնավոր սեկտորին ունենալու իր սեփական մասնակցությունը համագործակցության, կանոնակարգման և այլ սխեմաների մշակման գործում:

Կիրառելով կմախքը Հոնգ Կոնգի համար

Այս խորագրերից շատերն օգտակար են Հոնգ Կոնգի Հակակոռուպցիոն Անկախ Կոմիտեի ռազմավարությունն ամփոփելու համար: Իհարկե Ջեք Քարթերը և նրա աշխատակազմը այն պարզորոշ չէին պահում իրենց մտքում, բայց իրենց սեփական կոռուպցիայի խնդրի վերաբերյալ վերլուծությունները նույնպես կարևորեցին սիստեմատիկ բարեփոխումների անհրաժեշտությունը: Ուշադրություն դարձրեք, օրինակ, սխեմա 5-ին: Այն ցույց է տալիս, թե ինչպես են սխեմա 4-ի խորագրերը ընդգրկված ՀԱԿ-ի նախաձեռնություններում:

Աղյուսակ 5: Հոնգ Կոնգում կիրառված գործողությունների վերլուծության կմախք:

Ա. Գործակալների ընտրություն:

1. Ջրի երես հանել անարդարությունը՝ օգտագործելով հին ձայնագրությունները, տեսաերը և արդարության չափանիշները: Երկար հետազոտություններից հետո Ոստիկանության Հակակոռուպցիոն բաժնի հին աշխատակազմից միայն մի քանի հոգի էր ընդգրկվել ՀԱԿ-ի կազմի մեջ:

2. Հզորացնել շարքերի համալրումը՝ արժանի և զգույշ ընտանեվարության միջոցով: Հաշվապահների, աուդիտորների, համակարգային վերլուծաբանների և այլ մասնագետների համալրում՝ հզոր արժեքային գործոնի առկայությամբ:

3. Մշակել ազնվության արտաքին «երշխիքները»: Որպես գաղութ՝ Հոնգ Կոնգը կարողացավ «ներկրել» ոստիկանության բարձր պաժտոնյաներին:

Բ. Սահմանել գործակալների վարձատրությունն ու պատժամիջոցները:

1. Փոխել վարձատրությունների կարգը:

ա) Բարձրացնել աշխատավարձերը՝ կոռուպցիայի միջոցով եկամուտների հայթայթման կարիքը վերացնելու համար: ՀԱԿ-ի աշխատակազմի համար հատուկ ավելացված էր աշխատավարձի 10%-ի վճարումը:

բ) Պարզևատրել առանձին գործողությունները և գործակալներին, որոնք վերացնում են կոռուպցիան:

գ) Բարելավել կարերայի ուղիներն այնպես, որ պաշտոնի բարձրացումը կախված լինի ձեռնարկվող գործողությունների արդյունավետությունից: ՀԱԿ-ում քաղաքային ծառայության կանոններն ուժի մեջ էին և դրանց մատուցումն շատ ավելի արագ էր իրականացվում:

դ) Օգտագործել պայմանական համաձայնագրերը՝ գործակալներին հնարավոր հաջողության դեպքում պարզևատրելու նպատակով: ՀԱԿ-ի աշխատակազմում մեծամասնությամբ 2 կամ 1, 5 տարվա պայմանագրային աշխատողներ էին, որոնք մանրակրկիտ կերպով գնահատվում էին ինրենց պաշտոնում կրկին վերականգնվելուց առաջ:

ե) Ամրագրել ոչ դրամական պարգևներ իրականացված գործողությունների դիմաց (դասընթաց, փոխանցում, ակտիվ գործունեություն, ճամփորդություն, գովազդ և գովասանք):

2. Պատժել կոռուպցիայի վարքը:

ա) Ավելի խստացնել ֆորմալ պատժամիջոցները: Հոնգ Կոնգի իշխանությունները վաղ «տապակեցին խոշոր ձուկը», և նրանց ձերբակալումներն ու պատիժները լայնորեն հրապարակվեցին:

բ) Մեծացնել տնօրենի՝ պատժելու հնարավորությունները: ՀԱԿ-ը հնարավորություն ունի հեռացնելու յուրաքանչյուր աշխատակցին յուրաքանչյուր ժամանակ:

գ) Ըստ կանխիչ միջոցների դասակարգել պատժամիջոցները՝ ճեղքելով կոռումպացված մշակույթը:

դ) Օգտագործել պատժամիջոցների մի ողջ շարք՝ դասընթացների, փոխանցումների, հրապարակայնության, սև քվե տալու, մասնագիտական կայունության, ակտիվ գործողությունների, ինչպես նաև ճամփորդական առավելության կորստի միջոցով:

Գ. Իրականացված միջոցառումների և դրանց արդյունքների մասին տեղեկություններ ստանալ: Սա միգուցե ՀԱԿ-ի հաջողության ամենագլխավոր աղբյուրն էր:

1. Բարելավել աուդիտի և կառավարման տեղեկատվական համակարգը:

ա) Հնարավոր կոռուպցիայի մասին փաստերի հավաքագրում (օգտագործելով կարմիր դրոշակներ, վճռական վերլուծություններ, աշխատանքի պատահական օրինակներ և քննարկումներ): ՀԱԿ-ն օգտագործեց այս միջոցներից շատերը՝ կոռուպցիայի չափերը գնահատելու համար:

բ) «Խոցելիության գնահատում» իրականացնել: ՀԱԿ-ը վերլուծեց շատ հանրային գործակալություններ՝ ավելի շուտ համագործակցելով նրանց հետ, քան թշնամաբար վերաբերվելով: Այդ գործակալությունների տնօրեններին թույլատրված էր հակակոռուպցիոն բարեփոխումների համար վարկ վերցնել, իսկ ՀԱԿ-ը տվյալ պարագայում հանդես էր գալիս որպես գլխավոր խորհրդատու:

2. Հզորացնել տեղեկատու գործակալներին:

ա) Ամրապնդել մասնագիտական աշխատակազմը (աուդիտորներ, համակարգչային մասնագետներ, հետազոտողներ, սուպերվիզորներ): ՀԱԿ-ը շեշտը դրեց կանխիչ միջոցների վրա և աշխատակազմի մեջ ներառեց Հակակոռուպցիոն Դեպարտամենտի համար մեծ քանակությամբ համապատասխան մասնագետներ:

բ) Ստեղծել այնպիսի միջավայր, որտեղ գրպարտիչ ծառայողները մոլորության մեջ կընկնեն: Մեծ հնարավորություններ ստեղծվեցին, դրանք տարբերվում էին տեղական գրասենյակներում արված անանում բողոքներից: ՀԱԿ-ն ուներ 24 ժամյա թեժ գիծ բողոքների համար:

գ) Նոր միավորումների ստեղծում (մարդու իրավունքների պաշտպան, հատուկ հետազոտական կոմիտեներ, հակակոռուպցիոն գործակալություններ կամ էլ տեղական կոմիտեներ): Հանրությունից տեղեկատվություն հավաքելու նպատակով ձևավորվեց Համայնքային Կապերի Դեպարտամենտը: ՀԱԿ-ի քաղաքային վերահսկման միջոցառումներն օգնեցին տեղեկատվությամբ ապահովելու, ինչպես նաև ՀԱԿ-ի կողմից շատ ուժերը չարաշահելու միտումներ չունենալը վստահեցնելու գործում:

3. Երրորդական կողմերից հավաքել տեղեկատվություն (ԶԼՄ և բանկեր): ՀԱԿ-ը դիմեց խիստ օրենքների, որոնք խափանեցին հանրային ծառայողների կողմից կողմնակի եկամուտ ստանալու հնարավորությունը՝ ներառելով բանկային հաշիվները:

4. Հաճախորդներից և հանրությունից (ներառյալ մասնագիտական ասոցիացիաները) տեղեկատվություն հավաքել: Համայնքային Կապերի Դեպարտամենտը քաղաքացիներից բավականին ինֆորմացիա հավաքեց կոռուպցիայի և անկարողության մասին: Վերահսկիչ խմբերը ներառեցին ՀԱԿ-ի աշխատանքների հետ առնչություն ունեցող մասնագետների:

5. Թեթևացնել ապացուցման բեռն այնպես, որ պոտենցիալ կոռումպացված անձիք (օրինակ՝ շատ հարուստ հանրային ծառայողներ) ստիպված լինեն հրապարակել իրենց անմեղությունը: Սա հենց այն է, ինչ իրականացրեց ՀԱԿ-ը:

Դ. Վերակազմավորել տնօրեն-ծառայող-հաճախորդ հարաբերությունները՝ մենաշնորհային ուժը թուլացնելու, ազատ գործելակերպը սահմանափակելու և հաշվետու լինելու կարգը հզորացնելու նպատակով:

1. Ապրանքի կամ ծառայության մատակարարման համար մրցակցություն ստեղծել (սեփականաշնորհման, հանրային-մասնավոր գործակալների միջև մրցակցության միջոցով):

2. Սահմանափակել գործակալների ազատ գործելակերպը:

ա) Ավելի հստակ կերպով սահմանել նպատակները, կանոններն ու ընթացակարգերը և հրապարակել դրանք:

բ) Ունենալ այնպիսի գործակալներ, որոնք չեն դուրս գա իրենց իրավասությունների սահմաններից և կենթարկվեն ստորակարգային ստուգման:

գ) Մեծ որոշումները բաժանել առանձին առաջադրանքների:

դ) Պարզեցնել և սահմանափակել գործակալների ազդեցությունը վերջնական որոշումների վրա (փոխել որոշումների կանոնները, փոխել որոշում ընդունողներին և վերափոխել միջոցները): ՀԱԿ-ը հինեց համընդհանուր վերահսկման ամուր մի համակարգ, որը մնացած իրերի հետ մեկտեղ սահմանափակեց կամայականություններն ու հզորացրեց հաշվետու լինելու կարգը:

3. Տեղափոխել գործակալներին՝ պարտականություններով և աշխարհագրորեն:

4. Փոխել կազմակերպության առաքելությունը, մթերքը կամ տեխնոլոգիան՝ այն կոռուպցիայի համար քիչ հասանելի դարձնելու նպատակով: ՀԱԿ-ը դարձավ ավելին, քան պարզապես հետազոտական ու հետաքննական մի կառույց: Այն շեշտը դրեց կանխման և համայնքային կապերի ամրապնդման վրա՝ որպես երկարաժամկետ ռազմավարության բանալի:

5. Կազմակերպել հաճախորդային խմբեր՝ կոռուպցիայի որոշ ձևերի համար դրանք պակաս կասկածելի դարձնելու համար, օժանդակել տեղեկատվական

արտահոսքին և ստեղծել հակակոռուպցիոն լոբբի: Համայնքային Կապերի Դեպարտամենտն աշխատանքի ընդունեց տեղական համայնքային պաշտոնյաների, որոնք օգնեցին քաղաքացիներին կոռուպցիային դիմադրելու, այն հրապարակելու և դրա դեմ լոբբինգ անցկացնելու գործում:

Ե. Բարձրացնել կոռուպցիայի «Բարոյական արժեքը»:

1. Օգտագործել թրեյնինգներ, կրթական ծրագրեր և անհատական օրինակներ: Համայնքային Կապերի Դեպարտամենտը բազում ծրագրեր անցկացրեց քաղաքացիական կրթության վերաբերյալ՝ դպրոցներից մինչև ՋԼՄ-ներ:

2. Հրապարակել բարոյագիտական օրենսգիրք՝ քաղաքացիական ծառայության, մասնագիտության կամ գործակալության համար: ՀԱԿ-ը հրապարակեց կառավարման հզոր օրենսգիրք:

3. Փոփոխել կորպորատիվ մշակույթը: ՀԱԿ-ը վստահորեն «մաքրամաքուր» բարոյագիտություն հաստատեց և քաղաքացիների վերահսկիչ խմբերի թափանցիկության միջոցով կայուն համակրգեր ստեղծեց:

Ընթացակարգայնության օրինակ

Աղյուսակ 4-ը ընթացակարգայնության օգտակարության օրինակ է: Սա երևիթե քաղաքապետարանի այն բնագավառն է, որտեղ կոռուպցիան հանդիպում է առավել մեծ չափերով: Ընթացակարգային կոռուպցիան ունի դրսևորման տարբեր ձևեր: Հիմնական տիպերից են.

1. Գնորդների միջև գաղտնի համաձայնություն, ինչը բերում է քաղաքի համար ավելի թանկ գների և կարող է կամ էլ չի կարող հայտնի լինել կոռումպացված պաշտոնյաներին:

2. Ձեռքբերման մրցակցությունը «ֆիքսելու» նպատակով ձեռնարկությունների կողմից քաղաքի պաշտոնյաներին տրված հատուցում:

3. Կաշառքներ քաղաքի այն պաշտոնյաներին, որոնք կարգավորում են հաղթող կապալառուի վարքը: Այս տիպի կոռուպցիայի առկայությունը կարող է խրախուսել աննորմալ ցածր գնային առաջարկերի ի հայտ գալուն, որոնք, լինելով սահմանված գնից ցածր, շահում են պայմանագիրը, բայց հետո «շտկվում են» կոռումպացված պայմանագրային հաշվարկում՝ պայմանագրում հետագա շահավետ փոփոխությունների միջոցով, ինչը ի կատար է ածում կաշառակեր պաշտոնյան:

Սխեմա 6-ը ցույց է տալիս, թե ինչքանով է օգտակար գործողությունների վերլուծության կմախքն այս երեք խնդիրներից յուրաքանչյուրի լուծման համար:

Հավելվածը բացատրում է այս սխեման ամենայն մանրամասնությամբ՝ հետազոտելով կոռուպցիայի վերացման բարդացումներն ու հնարավորություններն ավելի լավ և ազդեցիկ միջնորդական համակարգերի միջոցով:

Աղյուսակ 6: Գործարքներում գաղտնի համաձայնությունը խափանելուն ուղղված գործողությունների վերլուծության կմախք:

Ա. Ընտրել առաջարկ ներկայացնողներին:

1. Պաշտպանել արդարությունը (հսկողություն, որում չկա ոչ մի գաղտնի համաձայնություն, ձեռնարկությունների նախապատմության ուսումնասիրություն և նախկին պայամանագրերի վերաբերյալ զեկույցներ/ստուգումներ):

2. Մշակել արդար առաջարկների և ազնիվ գործելակերպի արտաքին երշխիքներ:

3. Թույլ տալ միայն մեկ ձեռնարկության առաջարկ ներկայացնել և քանակցել բժախնդրորեն:

Բ. Փոփոխել առաջարկ ներկայացնողի պարզևատրություններն ու պատժամիջոցները:

1. Փոփոխել պարզևատրությունները՝ նպաստելով արդար առաջարկին (հետագա վարձատրություն՝ կախված գներից և որակից):

2. Փոփոխել պատժամիջոցները՝ գաղտնի համաձայնությունը պակաս գրավիչ դարձնելու նպատակով (որակագրերով գաղտնի գործարքներ կնքող ձեռնարկությունները, կիրառել քրեական սանկցիաներ կամ հրապարակայնության միջոցով գցել ձեռնարկության անունը):

Գ. Օգտագործել տեղեկատվական ռազմավարությունները՝ բարձրացնելով գաղտնի համաձայնության հայտնաբերման և պատժման հավանականությունը:

1. Օգտագործել համակարգեր գաղտնի գործարքներն հայտնաբերելու համար:

2. Հզորացնել գործակալներին տեղեկատվություն հավաքելու համար (աշխատանք ինչ-որ մեկի հովանու ներքո, վերահսկողություն, շուկայական գներ և գնահատում):

3. Ներգրավել երրորդ կողմը վստահելի տեղեկատվություն ստանալու համար (աշխատասեր խորհրդատուներ, անկախ աուդիտորներ):

4. Օգտագործել առաջարկ ներկայացնող ձեռնարկությունը որպես տեղեկատվական աղբյուր գնորդներին կորցնող անբարյացակամ աշխատողների մասին:

Դ. Վերակազմավորել ընթացակարգող-առաջարկող հարաբերությունները:

1. Խթանել գնորդների միջև մրցակցությունը (նոր ձեռնարկություններ, ավելի լայն հրապարակայնություն, գրանցման ավելի ցածր արգելագիծ, պայմանագրեր ռիսկի գործոնի առկայությամբ և պայմանագրային տեղեկատվությունն հրապարակելու պայման):

2. Վերացրեք հենց ձեր գործակալների կամայականությունները (կանոններ հրամանները փոփոխելու վերաբերյալ, վերահսկումներ,

«ծայրահեղություններ», վավերացված առաջարկներ, առաջարկ ներկայացնողներին որոշելու համար որոշիչ կանոններ):

3. Ռոտացիայի ենթարկեք ձեր սեփական գործակալներին:

4. Վերահաստատեք ձեր կազմակերպության «մթերքը» (ավելի ստանդարտացված ապրանքներ՝ շուկայական գներով, ներկրման, արտադրանքի և վճարման ձևերի ընտրություն՝ աչքի տակ ունենալով կոռուպցիայի հնարավոր առկայությունը):

Ե. Փոխել գաղտնի պայմանավորվածության հանդեպ վերաբերմունքը:

1. Տարանջատել գաղտնի պայմանավորվածությունը ընդունված գործողություններից (ինչպես օրինակ՝ համաձայնության գալը) և նպատակներից (ինչպես օրինակ՝ արտասահմանյան փոխանցման շահույթի մաքսիմալացում):

2. Մովորեցնել պայմանավորվող կողմերին, թե ինչպես է մրցակցային առաջարկի համակարգն աշխատում այլուր:

3. Աջակցել գնորդներին պայմանագրի սոցիալական կամ հանրային պահանջներին ծանոթանալու հարցում:

Տնտեսական վերլուծություններն հնարավոր է՝ օգտակար լինեն կոռուպցիայի վրա հասնելու միտումներն հայտնաբերելու և դրանք թուլացնելու գործում: Իսկ մասնավոր համակարգերում ինչպե՞ս կարելի է օգտագործել մեր կողմից հենց նոր քննարկված գործողությունների վերլուծության կմախքը:

Մասնակցային ախտորոշում:

Մեր փորձի համաձայն հենց սիստեմատիկորեն կոռումպացված կառույցներում աշխատող անձիք էլ կօգնեն մեզ վերլուծել այն, թե որտեղ և ինչպես է այդ կոռուպցիան տարածված: Սա կարող է զարմանք առաջացնել, բայց հաճախ հենց այդպես էլ լինում է, քանի դեռ ուշադրությունը կոռումպացված համակարգերի, ոչ թե առանձին անձանց վրա է: Կոռուպցիայի մասին աշխատություններում, որոնք գլխավոր հեղինակը ֆասիլիտացրել է տասնյակից ավելի երկրներում, որոշ ժամանակ անց պարզվում է, որ մարդիկ բավականին տեղեկացված են գոյություն ունեցող կոռուպցիայից, գիտեն, դրա աշխատելու համակարգը, ինչպես նաև դրա կանխարգելման միջոցները:

Սիստեմատիկորեն կոռումպացված համակարգերում շատ քաղաքական գործիչներ և պաշտոնյաներ կոռուպցիայի մասին ունեն աղոտ և խառը պատկերացումներ: Նրանք կարող են սրտանց ատել և ցանկանալ արմատախիլ անել այն, մինչդեռ միևնույն ժամանակ մասնակցեն այդ գործընթացին կամ՝ նպաստեն դրա առաջացմանը: Հոգեբաններն ու ոստիկաններն ակնհայտորեն բախվում են այս երևույթին: Իսկ ինչպե՞ս պետք է այս աղոտ պատկերացումներն օգտագործվեն կոռումպացված համակարգերն ախտորոշելու համար:

Ի՞նչ է մասնակցային ախտորոշումը:

Պարզ է, որ հարկավոր է մարդկանց հնարավորություն տալ այդպիսի համակարգերը վերլուծելու և առանց վախի քննարկելու համար: Մենք երբեմն օգտագործում ենք «հիվանդ» կառույցների հանդեպ «թերապևտիկ» մոտեցումը կիրառելու այլաբանությունը: Քանի դեռ կոռուպցիան զգացմունքի, ամոթի և պահպանողականության հետ կապված մի գաղափար է, առաջնային խնդիրը կոռուպցիայի լուսբանումն է:

Է: Մեր՝ կոռուպցիայի վերաբերյալ աշխատություններում մենք սկսում ենք այլ երկրում հաջող հակակոռուպցիոն քարոզարշավի մասնակիցների կողմից կատարված վերլուծությունից: Մասնակիցները սկսում են հասկանալ, որ խնդիրներն հեշտությամբ կարող են վերլուծվել և պարզաբանվել: Նույնիսկ այն պարագայում, որ այլ երկրի կառուցվածքն անխուսափելիորեն տարբեր է իրենց երկրի կառուցվածքից, որ երկու հաջողակ վերլուծությունները և գործողությունների բացահայտ փաստը վերացնում է իրենց սկեպտիցիզմը և նոր լիցքեր է հաղորդում:

Այնուհետև վերլուծական կմախքներն օգնում են մասնակիցներին հասկանալ, որ կոռուպցիան պարզապես չար մարդկանց խնդիրը չէ, այլ կոռումպացված համակարգերի արդյունք է: Կոռուպցիայի բանաձևը ներկայացված է հետևյալ կերպ՝ $Կ=Մ+Կ-Հ$: Կոռումպացված կազմակերպությունների անդամների համար այս խորաթափանցությունն հաճախ թերապևտիկ ազդեցություն է ունենում:

Ինչպես լավ թերապիայում՝ մասնակիցներն այսուհետև հանգում են ինքնաախտորոշման և ինքնակարգադրության գաղափարին: Արդյունքները կարող են հիանալի լինել: Կոռումպացված համակարգերն ախտորոշված են, և օգտակար սկիզբ է դրվում դրանք շտկելու ուղղությամբ: Այդպիսի մասնակցային ախտորոշումներից բացի կարող է երկու բան հայտնվել՝ կոռումպացված համակարգերի ավելի խոր և

մասսայական գիտակցում և այդ համակարգերը բարեփոխելու համար գործողության պլանի մշակման մտահղացում:

Ինչպե՞ս պետք է իրականացվի մասնակցային ախտորոշումը:

Նման աշխատանքներ կարող են և միգուցե պետք է իրականացվեն քաղաքապետարանի բոլոր մակարդակներում, բայց կարևոր է, որ դրանցից առաջինն ընդգրկի ամենաբարձր մակարդակները: Ամենաիդեալականը կլինի այն, որ քաղաքապետը կամ էլ քաղաքային խորհրդի նախագահը գլխավորի աշխատանքները: Որոշ դեպքերում փորձն իրականացնում են բացառապես քաղաքային իշխանությունները, որոշ դեպքերում էլ դրսից մարդիկ են ընդգրկում: Մասնակցություն կարող են ունենալ տնօրենները, կառավարիչները, խորհրդի անդամները, ուստիկանության ծառայողները, բանվորական միավորումների առաջնորդները, բիզնեսային խմբերի, քաղաքացիական ասոցիացիաների և նույնիսկ կրոնական կազմակերպությունների ղեկավարները: Մասնակիցների օպտիմալ թվաքանակը 20-25 հոգի է: Օպտիմալ ֆորմատը 1-2 օր է՝ մեկուսացման եղանակով: Մյուս հնարավոր ֆորմատը՝ 5օրվա ընթացքում, օրական 2 ժամ:

Առաջին դասընթացը վերլուծում է մեկ այլ երկրում հաջողված հակակոռուպցիոն փորձը: Դեպքը ներկայացվում է 2 մասով: Առաջին մասը՝ խնդիրներն են, որոնց մասին պատմվում է սլայդերի միջոցով: Այնուհետև մասնակիցները բաժանվում են խմբերի՝ յուրաքանչյուրում մոտ 8 հոգի: Յուրաքանչյուր խմբից պահանջվում է նկարագրել տվյալ իրավիճակում առկա կոռուպցիայի տիպերը, պարզաբանել, թե որ տիպն է ամենալուրջը, որը՝ պակաս լուրջ, թվարկել այլընտրանքային հակակոռուպցիոն միջոցները, դրանց թեր և դեմ փաստերը, և վերջապես կազմել փորձնական հանձնարարական: Խմբերն այնուհետև իրենց խորհրդակցությունների արդյունքները ներկայացնում են պլենար նիստում: Քննարկումից հետո ներկայացվում է դեպքի երկրորդ

մասը՝ թե ինչ միջոցներ է ձեռք առել տվյալ երկիրը կամ քաղաքը և ինչ արդյունքների է հասել: Մասնակիցներին այնուհետև քննարկում են տեղի ունեցածը և պարզում դրա պատճառները: Նույնիսկ չնայած այն բանին, որ կոնտեքստները բացահայտ կերպով տարբերվում են իրենց սեփական քաղաքում առկա խնդիրներից, դրանք խրախուսվում են զգույշ վերլուծություններով և այն փաստով, որ բարեփոխումների համակարգն աշխատել է:

Ընդմիջումից հետո հերթն հասնում է շարժառիթի, հնարավորության և Կ=Մ+Կ-Հ հավասարման վրա կենտրոնացված կոռուպցիայի տնտեսության մասին պատմող դասախոսությանը: Հարցերն ու քննարկումները խրախուսելի են: Ներկայացվում և քննարկվում է Ադյուսակ 4-ում ներկայացված գործողությունների վերլուծության կմախքը:

Հետո խումբը վերլուծում է կրկին հաջողված պատմության ուսումնասիրությունը: Այս դեպքում նրանցից պահանջվում է ոչ միայն միջոցներ ձեռնարկել այն բանի համար, ինչը պետք է կոչել կոռուպցիայի տնտեսական վերլուծություն և դրա դեմ պայքարելու միջոց, այլ նաև քաղաքական ու բյուրոկրատական ռազմավարության մշակումը: Այս դեպքից գոյանում է 3 դաս: I- կոռուպցիայի և ցինիզմի մշակույթը խորտակելու նպատակով հարկավոր է «խոշոր ձուկ տապակել»՝ գլխավոր օրինազանցներ՝ ներառյալ ղեկավար կուսակցությանը պատկանող օրինազանց անձիք: II - «խոշոր ձկան» տապակումից հետո հակակոռուպցիոն ջանքերը պետք է կենտրոնանան կանխման վրա: Սա ընդգրկում է գործակալների ընտրությունը, դրդապատճառների փոփոխումը, հաշվետվողականության բարձրացումը, մենաշնորհային ուժերի քչացման և կամայականությունների վերացման համար համակարգային փոփոխությունների ձեռնարկումը և կոռուպցիայի «բարոյական արժեքը» մեծացնելու ուղղությամբ ջանքերի գործադրումը: III – հակակոռուպցիոն փորձերը պետք է ներառեն ամենատարբեր մարդկանց: Նրանք գիտեն, թե ինչին է ներհատուկ կոռուպցիան: Տվե՛ք նրանց խոսելու հնարավորություն: Դրանից հետո գալիս են այնպիսի մտահղացումներ, ինչպիսիք են

կոռուպցիան արձանագրելու նպատակով ստեղծված թեժ գծերը, քաղաքացիական վերահսկողության կառույցները, քաղաքացիական խմբերը և ՀԿ-ները, որոնք կախտորոշեն և մոնիթորինգի կենթարկեն կառույցի գործունեությունը, համայնքային և մարզային կազմակերպությունները, որոնք կկատարեն հանրային աշխատանքներ, հաշվապահական և իրավաբանական խմբերի աշխատանքներին մասնակցություն և այլն:

Երկրորդ դեպքի քննարկումն ավարտելուց հետո մասնակիցներն անցնում են իրենց սեփական դեպքին: Արտաքին ֆասիլիտատորը այդժամ խնդրում է նրանց առաջնորդվել նույն խորագրերով, ինչ դրանից առաջ էր՝ կոռուպցիայի որ տիպն է առկա, որոնք են ավել և որոնք պակաս լուրջ, որոնք են այլընտրանքային եղանակները և դրան կողմ ու դեմ փաստերը, և ինչ փորձնական հանձնարարականներ կառաջարկեն նրանք: Խմբերը բացում են գաղտնիքներն ու վերլուծում, հետո ներկայացնում են վերլուծության արդյունքները բոլոր խմբերին: Դրան հետևում է աշխույժ քննարկումը, ինչի արդյունքը կոռուպցիայի տիպերի նախնական ախտորոշումն է, դրանց տարածվածությունը, արժեքը և դրանց հնարավոր «դեղամիջոցները»:

Մինչ աշխատանքների ավարտը ֆասիլիտատորն առաջ է քաշում վերջնական կոչը. «Սա հրաշալի օրինակ էր, բայց մենք չենք ցանկանում, որ այն լինի մի հերթական անցկացված օր: Ի՞նչ պետք է տեղի ունենա հաջորդ վեց ամիսների ընթացքում, ի՞նչ կոնկրետ քայլեր պետք է ձեռնարկի այս խումբը՝ ներկա դրությունը փոփոխելու և բարելավելու համար»:

Մեր փորձը ցույց է տալիս, որ արդյունքներն հրաշալի են: Ֆասիլիտացման և պրակտիկ օրինակարգերը սովորաբար ի հայտ են գալիս: Սովորաբար զգացվում է ռեսուրսների, քննման և օրակարգի նպատակին հասնելու պակաս: Այստեղ քաղաքապետերը և բարձր պաշտոնյաները միգուցե արտաքին օգնությամբ կարող են առաջ քաշել մի հատուկ ծրագիր՝ այսպիսի իրադարձությանն հետևելու նպատակով:

Աղյուսակ 7 :Մասնակցային ախտորոշումը Լա Պագում, 1985թ.

1985թ. վերջին Բոլիվիայի Լա Պագ քաղաքի իշխանությունների մասնակցությամբ կայացած ախտորոշիչ հանդիպումների արդյունքը:

Տիպ	Արժեք	Ով է շահում	Ով է տուժում	Պաճառները	Կանխարգելում
Խուսափում հարկերից (բոլոր տեսակները)	20-30 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Հարկերից խուսափողները	Քաղաքապետ արանի ծառայություններից օգտվողները, հարկերից չխուսափողները. Լա Պագի ապագա տեղացիները:	Վժարում կատարելը դժվար է; Հարկերը շատ բարձր են; Պատժամիջոցները մեղմ են; Դեպքերը չեն վերանայվում:	Հեշտացնել մուծում կատարելը; ավելի ցածր տոկոսադրոյքներ; խստացնել և կիրառել պատժամիջոցները; հետաքրքրել դեպքերը:
Հարկերի «դասավորում» (բոլոր տեսակները)	5-10 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Կոռումպացված հարկատուներ և պաշտոնյաներ	Քաղաքային ծառայություններից օգտվողները, հարկերից չխուսափողները. Լա Պագի ապագա տեղացիները:	Համակարգային անց-վածության պակաս, ազդեցիկ պատժամիջոցները մեղմ են, վերահսկման բվացակայություն, քաղաքապետ արանի միջոցով կատարված վճարումներ, ցածր վարձատրություն	Ապահովել համակարգ իջներով; խստացնել պատժամիջոցները; հետաքրքրել դեպքերը; վճարումները կատարել բանկերի միջոցով; բարձրացնել վճարները; հավաքման դրդապատճառները ուժեղացնել:
Կոդոպուտներ	0.5-1 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Կոռումպացված պաշտոնյաներ	Ուղղակի զոհերը	Դժվար կանոններ և ընթացակարգ, դժվար հրապարակել	Պարզեցնել կանոնները, վճարներ և ընթացակարգը;

				ի հարստահարումներ, մեղմ պատժամիջոցներ, վերահսկման բվացակայություն, ցածր վարձատրություն	հանրային վերահսկողության համար նախատեսված թեժ գիծ; խստացնել պատժամիջոցները; հետաքրքրել դեպքերը; վճարումները կատարել բանկերի միջոցով; բարձրացնել վճարները:
«Թեթև փող»	0.5-1 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Որոշ հարկատուներ; քաղաքապետարանի կոռումպացված պաշտոնյաներ, ավելի բարձր վճարի փոխանորդ	Բազմաթիվ հարկատուներ, քաղաքի հեղինակությունը	Դժվար գործընթացներ, համակարգայնացվածության պակաս, քաղաքապետարանի միջոցով կատարված վճարումներ, մեղմ պատժամիջոցներ, վերահսկման բացակայություն	Պարզեցնել ընթացակարգը; ապահովել համակարգի իջներով; վճարումները կատարել բանկերի միջոցով; խստացնել պատժամիջոցները; Օրենքի խախտումն արաձանագրելու նպխատակով համապատասխան մարմիններ դիմելը, բարձրացնել վճարները

Գողություններ /քաղաքի սեփականությունը, գույքը, կանխիկ գումարները/	0.5-1 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Գողեր	Քաղաքային ծառայություններից օգտվողները,	Կանխիկ ապրանքի պակաս, աղքատիկ ապակենտրոնացում, մեղմ պատժամիջոցներ, վերահսկման բացակայություն	Ապահովել համակարգ իջնեքով; ապակենտրոնացնել պարտականությունները; վերստուգումներ և վերահսկում
Ընթացակարգայնություն	0.5-3 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Կոռումպացված պաշտոնյաներ և շահույթ մատակարարներ	Քաղաքային ծառայություններից օգտվողները,	Գների վերաբերյալ տեղեկատվության պակաս, վերահսկման բացակայություն, մեղմ պատժամիջոցներ, ցածր վարձատրություն	Ճշգրտել գները; հետաքրքրել դեպքերը; խստացնել պատժամիջոցները; բարձրացնել որոշում ընդունող պաշտոնյաների վճարները:
«Պարձենկոտություն» աշխատանքային ուշացումներ և հետաձգումներ	0.1-0.2 միլիոն ԱՄՆ դոլար	Ալարկոտ սիմուլանտ պաշտոնյաներ	Քաղաքի իշխանությունների բարոյականությունն ու հեղինակությունը	Հսկողության բացակայություն; Մեղմ պատժամիջոցներ	Վերահսկողություն; Պատժամիջոցների խստացում և կիրառում

Ի հայտ եկած նախաձեռնությունները պետք է օգտագործեն վերը նշված հանձնարարականները, կոոպտացիայի¹⁴ ենթարկեն մասնակիցներին՝ որպես ակտիվիստների և դասընթացավարների:

Միեւնա 7-ը ամփոփում է այն, ինչ պետք է կոչել 1985 թ.-ին Լա Պազում կոոպացիայի տարբեր տեսակների վերլուծության «առաջին շրջան»: Դա պաշտոնյաների և քաղաքական գործիչների համատեղ աշխատանքի արդյունք է: Այդ համագործակցությունն օգնեց առաջացնել զգայուն գործունեության խնդիրների անխեղձ վերլուծություններ և բուժիչ միջոցների բազմաթիվ առաջարկերի աղբյուր հանդիսացավ:

Տեխնիկական ուսումնասիրություններ և փորձեր

Մասնակցային ախտորոշումը պետք է ընդգրկի քաղաքային իշխանության տարբեր մակարդակների աշխատակազմերը՝ ներառելով հաճախորդներին և բաժնետերերին: Հետազոտումը նաև կարող է օգտակար լինել բարեփոխումների իրականացման գործում: Առանձնահատուկ ուշադրության են արժանի տեղեկատվական և գնահատման համակարգերի ուսումնասիրությունները, արդի և փորձնական դրդապատճառների համակարգերի վերլուծությունները և քաղաքում կամ էլ երկրում առկա համեմատաբար կոոու մպացված կառույցների կամ դեպարտամենտների մասին ուսումնասիրությունները:

Խորհրդականները կարող են մի քանի դեպքերում օգտակար լինել (տես Աղյուսակ 8): Այնուամենայնիվ, ուսումնասիրություններն, որոնցում ընդգրկվում են թանկ էքսպերտները հաճախ պարզապես ուռճացված են: Նմանապես քաղաքային ադմինիստրացիայի վերաբերյալ ուսումնասիրություններից կարելի է 3 ենթադրություն անել, որոնք նվազեցնում են ուսումնասիրության ազդեցիկությունը:

¹⁴ Մի իրավիճակ, որում երկու և ավելի կազմակերպություններ միմյանց հետ կապված են դրանցից յուրաքանչյուրի կազմի մեջ մտնող դեկավար անձանց միջոցով:

I. Նրանք հաճախ ենթադրում են, որ յուրաքանչյուր բարեփոխում կոչվելու արժանի միջոցառում պետք է ընդգրկի ողջ քաղաքային ծառայությունների համակարգի մասսայական փոփոխություններ: II. Ենթադրությունն այն է, որ այդպիսի բարեփոխումները պահանջում են մանրամասն ուսումնասիրություններ և պլանավորում: III. Քանի որ նման ուսումնասիրությունները տեխնիկապես բարդ են, քաղաքային պաշտոնյաներն ենթադրում են, որ իրենք պետք է երաշխավորվեն թանկ էքսպերտների կողմից:

Աղյուսակ 8: Արտաքին խորհրդատուի որոշ առանձնահատկություններ:

Խորհրդատուի առկայության առավելություններից է, սովորականի պես, «բիզնեսից» կառավարության դժգոհության ազդարարելը, այլ առաջադրանքներ կատարելու նպատակով կառավարության ազատումը, նոր գաղափարների ներկրումը, որպես «լուսավոր ներում» ծառայելը և կառավարչին արտաքին գործընկերոջ շնորհումը:

Խորհրդատուի 3 այլ առավելությունները հարմար են կոռուպցիան կանխելու մեջ հետաքրքրված քաղաքապետերին.

1. **Փորձարկում:** Խորհրդատուն կարող է առաջարկել քաղաքային կառավարման համակարգում բացակայող փորձարկում: Օրինակները ներառում են խաբեությունը հայտնաբերող և կանխող համակարգչային համակարգեր, մասնագիտացված ներդրումային տեխնիկա, կառավարման համակարգեր և միջնորդային գործընթացներ:
2. **Ֆասիլիտացիա:** Մասնակցային ախտորոշումը վճռական նշանակություն ունի: Դրա զգայունության աստիճանը սովորաբար նշանակում է, որ ներքին ֆասիլիտատորը անհամապատասխան է: Բացի ֆասիլիտացիայի բնագավառում կատարված փորձարկումներից, խորհրդատուն մեկուսացված է կայսրություն կառուցելու մտքից:
3. **Համագործակցություն:** Հակակոռուպցիոն պայքարում քաղաքապետարանի շատ բաժիններ պետք է համագործակցեն: Արտաքին խորհրդատուն, հասկանալի է, որ կլինի բավականին անկողմնակալ և կընտրվի այնպես, որ կարողանա ֆասիլիտացնել նման համագործակցությունը:

Մենք հավատում ենք, որ ավելի օգտակար մոտեցումը ընդունում է այն «ուսումնասիրությունները», որոնք իրականացվել են պաշտոնյաների և հաճախորդների կողմից, ինչին հետևել են փորձերը: Մեր փորձը ցույց է տալիս, որ պաշտոնյաներն ու հաճախորդները շատ լավ են հասկանում, թե ինչպես են աշխատում կոռումպացված համակարգերը: Նրանց պետք է խրախուսել, կիսվել իրենց տեղեկություններով առանց որևէ վախի: Օրինակ՝ անանուն ուսումնասիրությունների կամ անանուն նամակներ ընդգրկող խմբային աշխատանքների միջոցով, որոնք հետագայում պետք է քննարկվեն: Մենք խորհուրդ ենք տալիս ընդգրկել աշխատողներին գլխավորապես տեղեկատվական դրդապատճառների և պատասխանատվության նոր համակարգերի փորձերի մշակման ու գնահատման գործընթացում: Սա բաձարձակապես տարբերվում է իրենց սովորական մակերեսային ներգրավվածությունից մեծ ուսումնասիրություններում՝ արտաքին էքսպերտների կողմից:

Օրինակ՝ պատկերացրեք դրդիչ բարեփոխումները, որոնց նպատակը կոռուպցիայի ամրապնդող երկու հիմնական գործոնների՝ այսպես կոչված մասնակի աշխատավարձերի և իրականացված աշխատանքի համար վարձատրության ձախողման դեմ պայքարելն է: Քաղաքապետարանը պետք է հաստատի մի քանի հիմնական գործոններ, ինչպես պետական եկամուտների բարձրացումը, աուդիտ և միջնորդություն: Յուրաքանչյուր բնագավառում պաշտոնյային խորհուրդ է տրվում աշխատել Ադյուսակ 9-ում բերված ուրվագծի համաձայն:

Արդյունքն այսուհետև կուսումնասիրվի աշխատակազմի կողմից: Արդյունքներից կախված՝ քաղաքապետարանը պետք է փորձեր նախաձեռնի, որոնք հիմնված կլինեն Ադյուսակ 9-ում թվարկված առաջարկությունների վրա: Դրդապատճառները կարող են ներառեն վճար, բայց պետք է նաև նշանակեն դասընթաց, ճամփորդություն, մասնագիտական ճանաչում, վերանշանակում, աջակցություն, աշխատանքային ավելի լավ պայմաններ, ավելի շատ անկախություն և այլն: Դրդապատճառներից մի քանիսը

կարող են վերաբերել անհատներին, բայց դրանցից շատերը, ըստ երևույթի, կլինեն թիմերի համար (գրասենյակներ, բյուրոներ և դեպարտամենտներ): Այդպիսի ռադիկալ փորձերը կֆասիլիտացվեն տեխնիկական ուսումնասիրություններով, ինչպես նկարագրված է Աղյուսակ 10-ում:

Մեծապես ցանկալի ուսումնասիրության օրինակն այն է, ինչը հայտնի է դարձել «խոցելիության ախտորոշում» անվան տակ: Այստեղ իրենք՝ աշխատողները, կամ արտաքին էքսպերտները, կամ՝ երկուսն էլ միասին սիստեմատիկորեն ուսումնասիրում են մի կազմակերպություն կամ գործընթաց, ինչպես օրինակ, ընթացակարգն է, կամ էլ գործունեություն, ինչպես օրինակ, քաղաքային աշխատանքը: Աղյուսակ 11-ն այդպիսի ուսումնասիրության հիմք է ծառայում:

Աղյուսակ 9: Դրդապատճառների փորձարկման հիմք հանդիսացող աշխատողների մեմորանդումի օրինակ:

1. **Ընթացիկ անբավարար իրավիճակի քանակական ամփոփում:** X, Y, Z պակասությունների պատճառով (ռեսուրսներ, դրդապատճառներ, ունակություններ) մենք հնարավորություն ունենք մշակել պարտադիր մշակվելիք դեպքերի միայն A%-ը, և դրանից միայն B%-ն է համապատասխանաբար մշակված: Որպես արդյունք՝ քաղաքային իշխանությունը և քաղաքացիները զրկվում են ----- շահույթից և ի հայտ են գալիս ----- գներ:
2. **Օրինակներ:** Ահա այն արդի օրինակները, թե ինչ մենք անկարող եղանք անել, որն էլ պարզապես հանգեցրեց շահույթի կորստի կամ լրացուցիչ սոցիալական գների:
3. **Հաջողության գրավականը:** Մեր նպատակները և մեր կազմակերպության հիմնական առաջադրանքները պարզելուց հետո ահա այն միջոցները, որոնք ձեռք առնելու դեպքում հավատում ենք, որ կհասնենք հաջողության: Օրինակ՝
 - . Մեր ձեռնարկած գործողությունների քանակական չափերը և դրանց արդյունքները:
 - . Հավասար խմբերի, կողմնակի անձանց կամ հաճախորդների գործունեության որակի գնահատում՝ պայմանով, որ գնահատումները կընդգրկեն նաև «կոր կարգերը», այնպես, որ յուրաքանչյուր անձ և գործողություն արտակարգ համարվի:
 - . Վիճակագրական վերասկում, որը «կարգի կբերի» գործողությունների միջոցները, ինչը թիրախային խմբերի նման դժվարություններն արձանագրելու համար (օրինակ՝ հարկահավաքները, որոնք զբաղված են կողոպուտով, տնտեսական գործունեության հարկի տեսակները և այն, որոնցից յուրաքանչյուրն էլ իր ազդեցությունն ունի վաստակած գումարի վրա):
 - . Աշխատողների միջև գործողությունների վրա հիմնված մրցույթ:
 - . Անձնակազմի բարոյականության և փոփոխման չափանիշներ:
4. **Հիմնավորում:** Եթե մենք ունենք X, Y, Z (լրացուցիչ ռեսուրսներ, դրդապատճառներ, ունակություններ), մենք K ժամանակահատվածում կկարողանաք հասնել հետևյալ չափերի (նույնիսկ եթե քանակապես)

շահույթի և գների իջեցման՝ 1,2,3,4 և այլն: Մենք նպատակահարմար ենք գտնում այս և այս նպատակների իրականացման համար այս և այս դրդապատճառների պարտադիր առկայությունը, որոնք կենթարկվեն մոնիթորինգի հետևյալ թափանցիկ ճանապարհներով՝ i, ii, iii, iv և այլն:

Աղյուսակ 10: Դրդապատճառների բարեփոխումները նախապատրաստելուն օժանդակելու տեխնիկական ուսումնասիրությունների օրինակներ:

1. Ընթացիկ վճարումների չափերի և աշխատանքային պայմանների մասին տեղեկության ամփոփում, ինչը հատկապես կարևոր է առաջնային տեխնիկական աշխատանքների և բարձրաստիճան կառավարման գործառույթների համար: Փաստերի օրինակներ, որոնք համեմատաբար հեշտ կլինի հավաքել, իրենց աշխատանքը լքող անձանց համարներ, ազատ պաշտոններ: Համեմատեք վճարումները և եզրապատեք վերջերս մասնավոր և հանրային սեկտորում մոտավորապես հավասար որակավորում ունեցող անձանց համար կատարված վարձակալումների շահույթը: Հատկապես ուշադրություն դարձրեք պետական եկամուտների բարձրացման, աուդիտի, հաշվապահության, կառավարման, միջնորդության և ներդրման գլխավոր կետերին: Համեմատեք այլ հանրային և մասնավոր սեկտորի ծառայությունների հետ:
2. Վերլուծել ճամփորդությանը, դասընթացին, վարչական անդամակցության բաժին հասնող օրապահիկի և առավելությունը ստանալու համար ընթացիկ «խարդախությունները»: Հնարավոր մեթոդ՝ 25 բարձրաստիճան պաշտոնյաների հետ հարցազրույցներ: Մանրացված բյուջեների ուսումնասիրում՝ օրապահիկների, ճամփորդության, դասընթացի և այլնի համար միավորման կամ վարչության աշխատողի կողմից ծախսված գումարի գնահատման համար:
3. Տեղեկություններ տարածել քաղաքում և երկրի հանրային ձեռնարկություններում իրականացվող գործողությունների, ներառյալ ծախսված գումարների, գործողությունների շահույթների և հանդիպած խոչընդոտներից խուսափելու տարբերակների մասին: Քաղքապետարանում փորձարկումներ կատարելու նպատակով կազմակերպեք դասընթացներ:

Աղյուսակ 11: «Խոցելիության գնահատման» ուրվագիծ

Ա. Գլխավոր վերահսկիչ միջավայրը զիջո՞ղ է կոռուպցիայի հանդեպ:

1. Ի՞նչ աստիճանի է կառավարությունը հավատարիմ ողջ վերահսկիչ համակարգին:

2. Արդյոք համապատասխան հաշվետու կապերն իրենց տեղն ունե՞ն կազմակերպչական միավորումների շրջանում:

3. Ի՞նչ աստիճան իրազեկ և ազնիվ աշխատողներով է աշխատում կազմակերպությունը:

4. Արդյոք հեղինակությունը ճի՞շտ է լիազորված ու սահմանափակված:

5. Գործողություններն ու ընթացակարգերը պա՞րզ են աշխատողների համար:

6. Արդյոք բյուջեով դրամական գումար հատկացնելու և հաշվետվական ընթացակարգերը լա՞վ են հատկանշված և ազդեցիկորեն իրականացված:

7. Արդյոք ֆինանսական և կառավարման վերահսկողությունը (ներառյալ համակարգիչների օգտագործումը) լա՞վ են հիմնադրված և պաշտպանված:

Բ. Որքանո՞վ է գործունեությունն ազդում կոռուպցիայի հատուկ ռիսկի վրա:

1. Որքանո՞վ է ծրագիրն իր նպատակներով անորոշ կամ ամբողջական:

2. Որքա՞ն է բյուջեի չափսը (որքան մեծ է բյուջեն, այնքան մեծ է կորստի հավանականությունը):

3. Որքանո՞վ է մեծ գործակալությունից դուրս ֆինանսական կորուստը (որքան մեծ է «վարձավճարն», այնքան մեծ են կոռուպցիայի նախադրյալները):

4. Ծրագիրը նո՞ր է: Այն աշխատում է խիստ աշխատանքային գրաֆիկի հարկադրանքով, կամ էլ արագացվում է ժամկետի լրանալը վրա հասնելուն պես (Եթե այդպես է, ապա կոռուպցիան ավելի հավանական է):

5. Կենտրոնացման մակարդակն համապատասխանո՞ւմ է գործունեությանը:

6. Նախկինում այստեղ արձանագրվե՞լ են ապօրինի գործունեության դեպքեր:

Գ. Նախնական գնահատումից հետո առկա պաշտոնական գործողությունները և վերահսկումները որքանո՞վ են համապատասխանում հակակոռուպցիոն պայքարին:

Մասնավոր սեկտորի և քաղաքացիների ներգրավում:

Մասնավոր սեկտորը կարևոր դեր պետք է խաղա հակակոռուպցիոն պայքարում, ինչը, սակայն, հաճախ անտեսվում է: Վերջիվերջո տանգո պարելու համար երկու հոգի է անհրաժեշտ. ինչ վերաբերում է յուրաքանչյուր կաշառք վերցնող պետական պաշտոնյային, ապա անպայմանորեն մասնավոր սեկտորում կգտնվի մեկը, ով կառաջարկի այդ կաշառքը: Մասնավոր սեկտորը և քաղաքացիները կարող են օգնել՝ տեղեկատվություն տրամադրելով խախտումների մասին՝ անկարող և կոռումպացված համակարգերն ախտորոշելու և ոստիկանությանն իրենց սեփական կամքը թելադրելու միջոցով:

Քաղաքացիական խմբերն էլ ավելի են ակտիվանում հակակոռուպցիոն պայքարի գործում: Դրա օրինակ է Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնեյլը՝ ոչ պետական մի կազմակերպություն, որն հիմնադրվեց Բեռլինում 1993թ.-ին և որդեգրեց հետևյալ նպատակը. «կոռուպցիայի բնագավառում անել այն, ինչ արեց Ամնիսթի Ինթերնեյշնեյլը մարդու իրավունքների բնագավառում»: Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնեյլը մշակեց կառավարման թափանցիկ կանոնակարգ (ո՛չ կաշառքին, այո՛ ազնիվ առաջարկներին և այլն), որը շարունակեցին Միջազգային Կոմերցիոն Պալատի և Միավորված Ազգերի նախկին աշխատողները: Էկվադորում Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնեյլը և կառավարությունը դիմեցին այս կանոնակարգին՝ կիրառելով այն և՛ պետական պաշտոնյաների, և՛ հանրային պայամանագրերի համար մրցող մասնավոր ձեռնարկությունների շրջանում: Ձեռնարկությունները խոսք են տալիս կաշառք չվերցնել, իսկ պետական ծառայողները՝ չմիջնորդել և չառաջարկել դրանք: Նկատեք, որ ձեռնարկություններն էլ շահագրգռված են, որ ուրիշները կաշառք չտան: Այսպիսով, այս կանոնակարգի տակ ստորագրող ձեռնարկությունները պետք է միավորվեն, ելնելով հենց իրենց սեփական շահերից, իրենք իրենց քայլերը

կարգավորելու նպատակով՝ գործի դնելով պատժամիջոցների և հետաքննության մեխանիզմները:

Սա քաղաքային իշխանությունների համար մի հետաքրքիր գաղափար է առաջարկում: Ենթադրենք, որ քաղաքապետը պահանջում է, որպեսզի քաղաքի հետ գործ անող բոլոր ձեռնարկությունները ստորագրեն կառավարման կանոնակարգը: Հետո, եթե մի ձեռնարկություն հանգում է այն մտքին, որ մյուսը շահել է պայմանագիրը կաշառքի միջոցով, մեղադրվող ձեռնարկությունը կարող է վկայակոչել մնացած ստորագրած ձեռնարկություններին և քաղաքային իշխանություններից պահանջի հետաքննություն անցկացնել:

Աղյուսակ 12: Քաղաքային ծառայությունների վերաբերյալ Բանգալորի զեկուցային քարտը:

Հնդկաստանի Բանգալոր քաղաքի ոչ պետական կազմակերպությունը վերջերս ավարտեց իր նախաձեռնած նորարար «զեկուցային քարտն» այն մասին, թե որքանով լավ են աշխատում քաղաքային գործակալությունները քաղաքացիների կարծիքով: Ինֆորմացիա հավաքող բազմաթիվ նախագծեր մշակվեցին՝ սկսած ուսումնասիրություններից և վերջացրած գործակալության իրականացրած աշխատանքների հետազոտություններով: Առաջ քաշված հարցերի շարքում էր նաև կոռուպցիան: Օրինակ՝ դեպքերի ի՞նչ տոկոսային հարաբերությամբ է քաղաքացին ստիպված կաշառք տալ՝ քաղաքային ծառայություն ստանալու համար: Դրա արդյունքում լայնածավալ կոռուպցիա արձանագրվեց և դժվարություն առաջացավ կոռուպցիայի վերջնական գնահատման ժամանակ, որի ծախսը գերազանցում էր ողջ քաղաքապետարանի բյուջեն:

Արդյունքները վիճելի էին, բայց վճռորոշ ազդեցություն ունեցան քաղաքապետի, բարձրաստիճան պաշտոնյաների և գործակալությունների վրա:

Վկայակոչված խախտման հետաքննության հետ միաժամանակ հարկավոր է ծավալուն ուսումնասիրություն ձեռնարկել խախտումների մասին: Օրինակ՝ եթե վկայակոչված կաշառակերությունը միջնորդության միջոցով է տեղի ունենում, ուսումնասիրությունը գաղտնիության հիմքերի վրա հետազոտում է մասնավոր ձեռնարկությունների մի ողջ շարք և զարգացնում բացատրություն այն մասին, թե ինչպես է վերջերս աշխատում միջնորդության համակարգը և արդյոք առկա՞ է կոռուպցիան, թե՛ ոչ: Ուսումնասիրությունը նաև փոփոխության խորհուրդներ է տալիս: Երկու հետազոտությունների արդյունքներն էլ կիրատարակվեն՝ չնայած այն բանի, որ օրենքի ուժ չեն ունենա:

Ընդունելով կառավարման հատուկ կանոնակարգ, որն արդեն ընկալվում է քաղաքացիական ծառայողների, մամուլի և հանրության կողմից, կարող է հակակոռուպցիոն քարոզարշավի արժեքավոր մաս կազմել: Այն կարող է հատկապես օգտակար լինել, եթե լինեն պարտավորեցնող նորմեր ստեղծելու և ամրապնդելու մասնավոր սեկտորի համար նախատեսված մեխանիզմներ:

Վերջապես, քաղաքացիները կարող են օգնել հակակոռուպցիոն պայքարին տարբեր եղանակներով: Կոռուպցիայի ամենամեծ թշնամին ժողովուրդն է: Քաղաքացիները կոռուպցիայի առաջացման տեղի և ժամանակի վերաբերյալ տեղեկատվության հիանալի աղբյուր են: Մեխանիզմներն ընդգրկում են սիստեմատիկ հաճախորդների հարցումներ, ֆոկուս խմբեր, թեժ գծեր, շուրի ժամանակ հեռախոսազանգեր, գյուղական խորհուրդներ, հանրային գործակալությունները վերահսկող քաղաքացիների խմբեր, մասնագիտական կազմակերպությունների ներգրավվածությունը, կրթական ծրագրեր և այլն:

Ադյուսակ 12-ը Հնդկաստանի Բանգալոր քաղաքի օրինակն է: Այնտեղ մի ոչ պետական կազմակերպություն օգտագործում էր քաղաքացիական հետադարձ կապի մեխանիզմի մի ողջ բազմություն՝ սկսած հաճախորդների հետազոտումից մինչև ֆոկուս խմբեր՝ քաղաքային ծառայությունների վերաբերյալ

«հաշվետվական քարտ» ստեղծելու նպատակով: Հետազոտություններն ու հետապնդումներն օգնեցին քաղաքային ներգործության աշխուժացման և կոռուպցիայի հատկապես վատ բնագավառների որոշման գործում:

Ռոնալդ Մաքլին-Աբարոան նկարագրում է մի օրինակ այն մասին, թե ինչպես մարդկային մասնակցությունը Լա Պազում բարելավված որոշումների և կոռուպցիայի վերացման ազդակ հանդիսացավ:

Ամեն տարի քաղաքապետը պետք է քաղաքային խորհրդին ներկայացնի քաղաքի աշխատանքային բյուջեն: Բյուջեում առաջնահերթությունը տրվում է գալիք տարվա հանրային աշխատանքներին: Բհարկե, յուրաքանչյուր քաղաքի բարելավում գարկ է տալիս քաղաքացիների բարօրությանը այն բնագավառում, որտեղ իրականացվում է և ազդում ու բարելավում է մոտակայքում գտնվող սեփականության, հողի և անշարժ գույքի արժեքը:

Ես շուտով իմացա, որ ինֆրակառույցի համար քաղաքին հասանելի ֆոնդերը ցավալիորեն անբավարար էին մոտակա տարածքների բազմաթիվ կարիքները հոգալու համար: Այդ պատճառով ես պետք է ընտրեի շատ մրցակցող պահանջների միջից առաջնահերթի նշանակության ռազմավարությունը: Իմ կառավարման առաջին տարիների ընթացքում իմ տեխնիկական անձնակազմը մշակեց և ինձ ներկայացրեց բնակավայրերի և հանրային աշխատանքների մի ողջ ցանկ: Այդ ցանկը վշտացրեց քաղաքացիների մեծ մասին, հատկապես՝ աղքատներին, որոնք ապրում էին քաղաքի կենտրոնից հեռու և կորցրել էին համարյա ամեն ինչ: Այս մարդիկ պատրաստ էին պասիվորեն սպասել խոստացված բարեփոխումներին:

Իմ կառավարման առաջին ամառը և դրանից հետո ամեն ամառ ես հավաքագրում էի մի խումբ, որը կազմված էր մագիստրատուրան ավարտող ուսանողներից, հիմնականում ԱՄՆ-ի Հարվարդի Համալսարանից և Մասաչուսեթսի Տեխնոլոգիայի Ինստիտուտից: Ես առաջարկում էի նրանց գալ Լա Պազ ինձ հետ աշխատելու համար: Ես ներկայացնում էի նրանց խնդիրը և մենք միասին մշակում էինք որոշման նախագիծը՝ օգտագործելով մի քանի կշիռ ձեռք բերած փոփոխական մեծություններ՝ առաջնահերթությունը տալով հանրային աշխատանքներին: Օրինակ՝ նախագիծը որոշեց մարդկանց լայն խմբերին, աղքատ մարդկանց և երեխաներին օժանդակող ծրագրերի խիստ կարևորությունն ու առաջնահերթությունը: Ի գարմանս ինձ, իմ Տեխնիկական Դեպարտամենտի կողմից ներկայացված առաջնահերթությունների ցուցակում համեմատաբար ցածր դիրքում գտնվող ծրագրերը իրենց առաջնահերթությամբ առաջ ցատկեցին նախագծի բազմաբովանդակ գնահատումներից հետո: Թվաց,

թե առանց ծախսերը մեծացնելու քաղաքը կարող է հասանելի լինել շատ ավելի մեծ քանակությամբ մարդկանց, ավելի մեծ օժանդակություն ցուցաբերել և ամրապնդել նրանց բարեկեցությունը:

Իսկ քաղաքապետի պաշտոնը զբաղեցնելուց մի քանի ամիս հետո ես սկսեցի դեկավարել քաղաքով մեկ տարածված քվեարկությունները, որոնց նպատակն էր որոշել ըստ քաղաքացիների մեր ամենահրատապ կարիքները: Չնայած Հարվարդ – ՄՏԻ մոդելի առկայությանը, ես դեռ կարծում էի, որ վերջնական առաջնահերթություններն որոշելու համար դեռ լրացուցիչ տեղեկատվության և կառուցվածքային ֆոնդերի ուսումնասիրության կարիք ունեւ: Այսպիսով մենք նախագծեցինք հարցաթերթիկներ, որոնք պարունակում էին քաղաքապետարանի տեխնիկական բաժնի կողմից ներկայացված և քաղաքացիներին բաժանված յուրահատուկ հանրային աշխատանքներ՝ խնդրելով հարևաններին նշել իրենց դիտողություններն ու առաջարկները, արտահայտել սեփական կարծիքը այս հանրային աշխատանքների առաջնահերթության մասին:

Անանունությունն ապահովելու համար մենք քաղաքով մեկ տեղադրեցինք «առաջարկության տուփեր»: Չնայած մենք չստացանք այն, ինչը ես սպասում էի՝ պատասխանների «բավարար» քանակ, այն էլ, ինչ մենք ստացանք, բավարար կերպով նման չէր տեխնիկական աշխատակազմի առաջարկված առաջնահերթությունների կարգին: Դրա փոխարեն աշխատակազմի ներկայացրած ցուցակի շատ թանկ աշխատանքներ, որոնք մոդելի կողմից ավելի ցածր էին համարվել, նույնիսկ չնշվեցին կամ էլ քի արձագանքներ ունեցան քաղաքացիներին բաժանված հարցաթերթիկներում:

Դրանից ելնելով՝ ես որոշեցի անձնական հետաքննություն անցկացնել՝ մանրամասն ստուգելով այս կասկածելի աշխատանքները: Ի գարմանս ինձ, նրանք մեծ մասամբ տարածված էին աղբատներով բնակեցված շրջաններում և կարծես թե ավելի շուտ նպատակ ունեին քաղաքն ընդարձակելու, քան շրջակա տարածքներին ծառայություններ մատուցելու: Ավելին, իմ զարմանալի հետազոտությունների ընթացքում ես պարզեցի, որ քաղաքապետարանի ապարատը և աշխատողները նոր փողոցներ և այլ աշխատանքներ էին նախագծում, որոնք չէին ընդգրկված քաղաքային շինարարության ծրագրերի ցուցակում: Միայն հետո ես հասկացա, որ այս քաղաքապետարանի միջին պաշտոնյաները մշակել են իրենց սեփական օրակարգն ու առաջնահերթությունների ցանկը՝ կատարելով հանրային աշխատանքներ, որոնք ոչ քաղաքացիների կողմից նախընտրելի էին, ոչ էլ արժեք-շահույթ մոդելում բարձր դիրք էին զբաղեցնում:

Այս աշխատանքներն ուղղեկցվում էին «բարեհաճություններով», այլ կերպ ասած՝ կաշառքներով, որոնք առաջարկվում էին կամ հարևանների խմբի կամ էլ անհատների կողմից, ովքեր ապօրինի աշխատանքներ էին կատարում

հողատարածքում: Որոշ դեպքերում աղքատ թաղամասերում հարևանները ստիպված էին խնայել իրենց գումարը՝ անհրաժեշտ քաղաքային բարելավումներին համընթաց շարժվելու համար: Շատ դեպքերում միջին դիրքի տեխնիկական բյուրոկրատներ, կաշառքների, բարեհաճությունների կամ էլ համապատասխան փոխանցումների դիմաց որոշում էին, թե որտեղ և երբ կատարել տվյալ հանրային աշխատանքը: Այս կոռումպացված գործողություններում ներգրավված քաղաքային ճարտարապետների և բանվորների կարծիքով այս համակարգը որոշ չափով լրացնում էր իրենց, առանց այն էլ խղճուկ ամսական 15-30 դոլար աշխատավարձը: Իմիջիայլոց այս ամենը նրանցից ոմանց դարձրեց առաջադեմ հողատերեր և իրական խաբեբաներ: Այս կոռումպացված համակարգը ոչնչացվեց հանրային աշխատանքների քայլ առ քայլ կրճատմամբ, դրդապատճառների վրա հիմնված պայմանագրային գործընթացներով, որոնք բավարար վարձատրություն էին նախատեսում ծրագրի ողջ անձնակազմին: Եվ այս ամենը միայն հարցաթերթիկների և անմիջական շփումների արդյունքն է:

Այսպիսով, ներկայացնելով հուսալի տեղեկատվություն, վերլուծություններ ու գործողությունների ձևակերպումներ և քաղաքացիների մասնակցությունը խրախուսելու միջոցով մեծ քայլ կատարվեց դեպի շատ ավելի բարելավված հանրային ապրանքների և ծառայությունների մատուցման համակարգը:

Կազմակերպել հահակոռուպցիոն պայքարը:

Գլուխ 4-ում բերված գնահատման տարբեր համակարգերն օգտագործելուց հետո եկեք պատկերացնենք, որ այժմ լավատեղյակ ենք այն կոռուպցիայի տիպերից և մակարդակներից, որոնց դիմադրում ենք: Դրանից հետո մեր աշխատակազմի հետ մենք պետք է աշխատենք գլուխ 3-ում բերված կմախքով (Աղյուսակ 4 և 5)՝ գործողությունների հնարավոր ծախսերն ու շահույթը որոշելու համար: Մենք պետք է սկսենք որոշել այն բնագավառները, որտեղ կոռուպցիայի ծախսերը մեծ են, իսկ բարելավող գործողությունների ծախսերը՝ ցածր: Ահա, թե որտեղից է հարկավոր սկսել:

Բայց նախքան մեր սկսելը, մենք պետք է վերլուծենք ապագա գործողությունների և՛ խնդիրները, և՛ այլընտրանքային տարբերակները: Մենք պետք է մոտենանք հակակոռուպցիոն պայքարի թե՛ քաղաքական, թե՛ բյուրոկրատական և թե՛ անձնական ասպեկտներից: Քաղաքական չափանիշներից մեկն ուղղություն է ցույց տալիս, թե ինչպես օգտագործել հակակոռուպցիոն պայքարը քաղաքային իշխանությունները բարելավելու և ոչ թե դրանք արգելքների և ֆորմալ գործողությունների աղբյուր դարձնելու համար:

Լավ թե վատ պատճառներով «ո՞վ է պատասխանատու» խնդիրը իշխանությունների կողմից աղոտ կերպով է պատկերացվում: Կոռուպցիայի որոշումն ու կանխումը պահանջում է շատ պետական գործակալությունների միացյալ հմտություններ: Իհարկե, քաղաքային իշխանության յուրաքանչյուր բաժին ունի կառավարման, դրդապատճառների և վերահսկման իր սեփական պարտականությունները: Բայց որոշ գործառնություններն ունեն հակակոռուպցիոն դեր և խաչվում են մնացածների հետ: Դրանցից շատերը ոչ թե քաղաքային իշխանության ներսում են,

այլ՝ դրանից դուրս կամ այսպես կոչված՝ նահանգային, գյուղական, գավառային և ազգային մակարդակներում քաղաքային իշխանություններից վեր են: Մտածե՛ք, թե ինչ գործառույթներ պետք է լավ աշխատեն կոռուպցիան կանխելու համար: Պետք է լինեն հաշվապահական և աուդիտի գործառույթներ, որոնցից մի քանիսը Լատինական Ամերիկայի երկրների մեծամասնությունում գտնվում են «Կոնտրալորիայի» վերահսկողության տակ: Սրան կարելի է ավելացնել նաև ոստիկանությունը (հաճախ տեղական, հաճախ ազգային՝ Ներքին Գործերի Նախարարության վերահսկման ներքո), հայցվորներին, դատարանները տարբեր մակարդակներում և ադմինիստրացիայի համար պատասխանատու պետական նախարարությունը: Բիարկե, կարելի է նաև ներառել քաղաքային խորհուրդը և նահանգը կամ ֆեդերալ օրենսդրական մարմինը: Պետական եկամուտների բարձրացման գործառույթները խիստ կարևոր են, քանի որ հանրային աշխատանքներն իրականացնող մարմիններն են: Կարգավորիչ գործառույթները բազմազան են: Ցուցակը կարելի է անվերջ շարունակել, իսկ դրա կետերը տվյալ միջավայրի համար հարմարեցված չեն: Ակնհայտն այն է, որ ինչպիսին էլ լինեն հետազոտումն ու հետաքննումը, մեղադրանքը և ձեռքբերումը, դատապարտումը հաջողություն չեն ունենա, քանի դեռ մի շարք պետական գործակալություններ միասին չեն աշխատում: Եկեք այն կոչենք կոորդինացիայի խնդիր:

Փորձն ապացուցում է, որ հակակոռուպցիոն քարոզարշավները երկրորդական են՝ կիզակետային: Ինչ-որ մեկը կամ ինչ-որ պետական մարմին պետք է պատասխանատու լինի հակակոռուպցիոն քարոզարշավի համար, պետք է ունենա քաղաքական հեղինակություն, լինի հանրային տեսադաշտում և կարողանա պարտադրել անձնական պատասխանատվությունը: Բայց միննուն ժամանակ , այն պատճառով, որ ոչ մի առանձին գործակալություն չի կարող անել ամեն ինչ հակակոռուպցիոն պայքարում հաջողության հասնելու համար և կոորդինացված փորձի պահանջ է զգացվում, պաշտոնական մարմինը պետք է

ամեն ինչից վեր գտնվի՝ թե՛ ընդհանուր գործողությունների ֆասիլիտատորից և թե՛ պետական շատ գործակալությունների ռեսուրսները մոբիլիզացնողներից: Նա, այլ կերպ ասած, չի կարող պարզապես տնօրեն լինել:

Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրագործման հետ կապված գլխավոր քաղաքական խնդիրը կայանում է նրանում, թե ինչ տիպի կոռոպիինացնող հեղինակություն պետք է լինի: Գոյություն ունի մի քանի հնարավոր պատասխան, սակայն բոլոր համակարգերի համար մեկ ճիշտ պատասխան լինել չի կարող: Հոնգ Կոնգի Անկախ Հակակոռուպցիոն Կոմիտեն, որի մասին խոսել ենք գլուխ 2-ում, մի նախատիպ է: Դա հակակոռուպցիոն սուպեր գործակալության մի տեսակ է: Այն միավորում է հետազոտումը (օրինակ՝ ռատիկանական ուժերը), կանխումը (օրինակ՝ կառավարման խորհրդատվական գործակալությունը) և մարդկային մասնակցությունը (օրինակ՝ համայնքային կապերի գրասենյակը): Նա իրենից հզոր ուժ է ներկայացնում: Դա վերաբերում է նաև նրա բյուջեին և արտակարգ աշխատակազմ հավաքելու ունակությանը: Այդ աշխատակազմի մեջ մտնում են ոչ միայն հետազոտողներ և վերահսկիչներ, այլ նաև հաշվապահներ, տնտեսագետներ, կառավարման էքսպերտներ, համակարգային վերլուծաբաններ, իրավաբաններ և այլոք:

Գոյություն ունեն բազմաթիվ ուժեղ քաղաքային միավորումների օրինակներ, չնայած՝ դրանք այդքան էլ հզոր չեն, որքան ԱՀԿ-ի միավորումները: Ադյուսակ 13-ը համառոտ կերպով նկարագրում է Նյու Յորքի օրինակը:

Երկրորդ գաղափարը ներկառույցային կոռոպիինացման մարմինն է: Քաղաքներն իհարկե երկրներ չեն, և քաղաքապետերը չեն կարողանա վերահսկել այդ տիպի շատ կառույցներ: Մինչդեռ

կարող է հնարավոր լինի կարևոր կառույցներին իրենց աշխատանքների կորոզիանացիան միասին կարգավորելուն դրդել:¹⁵ 1992 թ.-ին Ռոբերտ Քլիթզարդը որոշ ժամանակ անցկացրեց Վենեսուելայում՝ ազգային մակարդակով հակակոռուպցիոն պայքարում ներգրավված բազմաթիվ կառույցների հետ. Ոստիկանություն, Կոնտրալորիա, հայցվորներ, Գերագույն Դատարան (որը վերահսկում է բոլոր դատարանները) և վերջապես նախարարների կաբինետ: Տարբեր կառույցներ պահպանեցին իրենց ինքնավարությունը և չէին ցանկանում աշխատել միացյալ աշխատախմբերում... Ամենքը իրենն էր ուզում: Յուրաքանչյուր կառույցի աշխատակազմ իր աշխատախմբում ամենազարմանալի

¹⁵ Ո՞ր կարողությունները պետք է կորոզիանացվեն: Իրավագիտության պրոֆեսոր Ֆիլիպ Հեյմանն առանձնացրել է հակակոռուպցիոն պայքարի իդեալական նախապայմաններ, որոնք կարելի է ձևակերպել հետևյալ կերպ: *Ներքին վերահսկման միավորներ*: Տեխնիկական հմտություններով, փորձառությամբ և կենտրոնացմամբ մասնագիտացված միավորներ, որոնք ըստ իրենց գործառնությունների կարևորության պետք է միավորվեն մայր կազմակերպության մեջ: *Մասնագիտացված ոստիկանական միավորներ*: Օրենքի ուժն էական է, երբ հակակոռուպցիոն դեպքերը պետք է հիմնավորված լինեն, այն է՝ եթե դրանք կարող են ապացուցվել դատարանում: Շատ հակակոռուպցիոն հետաքննությունների երկարաժամկետ բնույթը, տեղեկատվության՝ քրեական դավարության ընթացքում օգտագործելի լինելու պահանջը, հետաքննությունների առանց յուրահատուկ գոհի հոգնեցուցիչ և զգայուն բնույթը և ժամանակակից հանցանքի տեխնիկական բնույթը առավել ցանկալի են դարձնում ոստիկանությանն հակակոռուպցիոն մեթոդները դասավանդելը: *Համապատասխան ազնիվ դատախազ*: Հակակոռուպցիոն գործողություններում որպես հասարակության պաշտպան հանդես եկող դատախազները պետք է փորձառու և օբյեկտիվ լինեն սեփական շահի համար օրենքը խախտողների դեմ մեղադրանք ներկայացնելու համար: Հասարակության այքում հաճախ քաղաքական համակարգի ազնվությունն ու հուսալիությունը կախված է դատախազից և նրա թիմից: *Աղեկվատ դատական համակարգ*: Դատական համակարգը քրեական գործերի բարձրագույն աստիճանն է: Հատկապես «մեծ ձուկ տապակելու» ժամանակ համակարգը պետք է լինի անկողմնակալ իր դատողություններում, անկախ քաղաքականությունից և ազդեցիկ՝ գործերը լսելու համապատասխան ժամանակահատվածում և համապատասխան գնով: (Աղբյուր՝ Philip Heymann, “Dealing with Corruption: The United States as an Example”, Harvard Law School, 1995.) Այս ամենին հարկ ենք համարում ավելացնել նաև հինգերեդ կետը՝ *Արտաքին վերահսկման միավոր*: Այս կազմակերպությունը չպետք է լինի մեծ, միայն պետք է լինի վերադաս ու անկախ գործակալությունից և զինված ներդիսցիպլինար գործիքներով՝ կոռումպացված գործողությունների վրա լրացուցիչ հարձակում կատարելու համար:

պատմություններն էր պատմում այն մասին, թե ինչպես տեղեկատվություն հավաքելուց դեպի հետազոտում, դատապարտում և դատական որոշում իրենց առաջարկած տեսական ուղղու միջոցով հնարավոր կլիներ լուծել բոլոր այդ խնդիրները: Այս կառույցների կողմից հնչած մեղադրանքները բազմաթիվ էին, բայց վերջում արձանագրվեց 2 ընդհանուր արդյունք՝ համատարած կոռուպցիայի առկայությունը և յուրաքանչյուր կառույցում առկա ահավոր բարոյալքումը:

Աղյուսակ 13: Նյու Յորքի քաղաքային դպրոցական համակարգում Հակակոռուպցիոն Անկախ Գրասենյակ:

1989թ.-ին Նյու-Յորքի նորակազմ Դպրոցական Համակարգի ղեկավարությունը բախվեց կրթական համակարգում առկա կատաղի կոռուպցիայի՝ ապօրինի փոխանակումներ, շորթում, կաշառակերություն, չափազանց բարձր գների նշանակում, գնի ֆիքսում և խարդախություն: Այն կոչված էր ստեղծել Ընդհանուր Տեղական Վարչություն (ԸՏՎ): Հիմնարար բարեփոխումների միջոցով ԸՏՎ-ն մի քանի «խոշոր ձուկ է տապակել»՝ ներառյալ կրթական համակարգի ծառայողներին և հենց իրեն՝ ղեկավարին: Դպրոցական համակարգի պայամանագրերի համար մրցակցող ձեռնարկություններից 180-ն ապօրինի համարվեցին: Ղեկավարության համար միլիոնավոր դոլարներ խնայվեցին: ԸՏՎ-ն նույնիսկ ամբողջական բարեփոխումների դրդեց Արդյունաբերական սպասարկող բաժնին:

Նրա կազմակերպչական գլխավոր հիմքերն ընդգրկում են.

1. Կոռուպցիան վերացնելու պատասխանատվությունը ընկած էր միայն օրենքը պարտադրող ղեկավարության ուսերին: Կառավարիչները և միջնորդ պաշտոնյաները պետք է գերակտիվ դառնան՝ համադրելով իրենց աշխատանքը օրենքը պարտադրող կառույցների հետ: Ոչ դատական, քրեական պատասխանատվություն չկրող վարչական վավերացումներն ազդեցիկ են:
2. Շատ պատժամիջոցներ հարկավոր է միավորել, եթե կոռուպցիան առաջին հերթին պետք է հայտնաբերվի, կանխվի, չհայտնաբերվելու դեպքում հետապնդվի և պատժվի քրեական ճանապարհով՝ պատժվելու հավանականությունը երաշխավորելու համար: Այս պատժամիջոցները վերաբերում են իրավաբաններին, փորձագետներին, հաշվապահներին, վերլուծաբաններին, ինժեներներին և տեսական կառավարման էքսպերտներին ու հանրային աշխատանքների վարիչներին:
3. Կազմակերպությունը (այս պարագայում ԸՏՎ-ն) պետք է դուրս լինի դպրոցական համակարգային ղեկավարումից՝ ապահովելու համար անկախությունը և ինքնավարությունը: Կարևոր է այն, որ, օժտելով մի կազմակերպությանը կոռուպցիան կանխելու իրավասությամբ, մենք խուսափում ենք այն թակարդն ընկնելուց, որում հայտնվել են այնքան շատ հակակոռուպցիոն փորձեր, լրացուցիչ կանոնների և կարգավորումների, ինչպես նաև վերահսկման բազում ճյուղերի

պարտադրումը, որը հետագայում իր հերթին «փոխակերպվում է կազմակերպչական անդամալուծության և հակագործառույթային կոնֆլիկտի՝ հետևաբար բարձրացնելով և մեծացնելով կոռումպացված վճարումների դրդապատճառն ու հնարավորությունները...»:

Կանխարգելումը /ներառյալ ֆինանսական փոխհատուցումը/ և հնարավորության խափանումը ՀՏԿ-ի փորձերին աջակցող հիմնական, մեթոդաբանական գաղափարներն էին:

1. Կանխարգելում

Քրեական հետապնդումները՝ քողարկված գործակալներով, կարիք ունեն երաշխիքների, հեռախոսազանգերի լսումների և գաղտնի հսկողության՝ խիստ տուգանքներով և բանտարկումներով՝ որպես սպասվող արդյունք:

Քաղաքացիական հետապնդումները՝ խիստ դրամական տուգանքներով (կորուստ, եռակի վնասներ, կարգադրական փոփոխություններ):

Վարչական վավերացումները, որոնք հիմնականում զրկում են ձեռնարկություններին դպրոցի համակարգային պայմանագրերի համար մրցակցելուց՝ վնասելով կոռումպացված ձեռնարկություններին և հարվածելով ամենացավոտ կետին՝ դրամապանակին (բարեբախտաբար և ինչպես սպասվում էր, այլ հանրային կառույցներն հաճախ հետևում են այս վավերացումներին և հեռացնում են վերը նշված ձեռնարկություններին):

2. Հնարավորության խափանում:

Հեռացումներ, խորհրդատվականներ և սերտիֆիկատներ:

Հեռացումն արգելում է ձեռնարկությանը մրցակցել համակարգային պայմանագրերի համար: Խորհրդատվականներն զգուշացնում են ծրագրի ղեկավարներին տվյալ վաճառողից սպասվող խախտումների մասին: Որոշ ձեռնարկություններից պահանջվող սերտիֆիկատները հնարավորություն են ստեղծում պայմանագրի խզման և դրամական ողջ ծախսերի հատուցման համար, եթե հետագա դեպքերն ցույց են տալիս, որ պայմանագրի շնորհման հիմքում ընկած են խարդախ դրդապատճառներ:

Անկախ աուդիտի գործակալություն կամ մասնավոր սեկտորի ընդհանուր տեսչությունը հիմնադրվել է ձեռնարկությունների կողմից: Այս անկախ մարմինները, որոնք ընտրվում են ՀՏՎ-ի կողմից, մոնիթորինգ են անցկացնում վաճառողի գործունեության վերաբերյալ:

Այլ դրոշապատճառներ: Դրանք ընդգրկում են ղեկավարության՝ բիզնեսի մեջ փորձառության և պայմանագիր կապելու գործընթացներում առկա թույլ կողմերն հայտնաբերելու համար խոցելիության ախտորոշում, Արդար և Բարոյական բիզնեսի փորձի փախսանակում պայմանագրերի համար, և մասնավոր հավելյալ աշխատանքի վերաբերյալ օրենքի պարտադրում:

Հիմնական գործիքը, որը բացեց ՀՏՎ-ի առջև հաջողության դուռը, գնորդի նախաերաշխավորման գործընթացն է:

Յուրաքանչյուր դիմող, ով հավակնում է դարձնի համակարգային պայմանագրի, պետք է լրացնի մի մանրամասն (40 էջանի) հարցաթերթ, որն իր ուշադրությունը կենտրոնացնում է այնպիսի ավանդական չափանիշների վրա, ինչպիսիք են ֆինանսական արժանիքները և որոշակի փորձը, ինչպես նաև հիմնականում ներգրավված անձիք և ձեռնարկության աշխատանքային ընթացքը: Նախաերաշխավորումը ՀՏՎ-ին հնարավորություն տվեց ստանալու սովորաբար անհասանելի (բացառությամբ դժվար և ժամանակատար, օրենքով պարտադրված գործընթացների) տեղեկատվություն:

Աշխատախմբերի աշխատանքներից առաջ ու հետո Քլիթգարդը հանդիպումներ ունեցավ այս կառույցների ղեկավարների (նախարարներ, ավագ դատավոր և ընդհանուր վերահսկիչ), ինչպես նաև Վենետուելայի նախարարների կաբինետի հետ: Նրանք համաձայնվեցին իրենց գլխավոր պետական պաշտոնյաների ախտորոշումներին՝ հավանություն տալով նաև ներկառուցային կոորդինացման 2 մարմին սեղծելու գաղափարին: Դրանցից առաջինը պետք է ստեղծվեր նախարարական, իսկ երկրորդը՝ տնօրեն-նահանգապետ կամ գլխավոր պետական պաշտոնյայի մակարդակներում: Երկրորդ կոորդինացման մարմնի առաքելությունների մեջ էր մտնում համակարգերի միջոցով կարևոր դեպքերի զարգացման վերահսկումը: Երկու մարմիններն էլ աշխատում էին սիստեմատիկ խնդիրների հետ. օրինակ՝ կանխիչ միջոցառումներ և նրանց հակակոռուպցիոն փորձերի ավելի խոր կոորդինացում:

Մեկ տարվա ընթացքում այս երկու կոորդինացման մարմիններն արհեստական հաջողության հասան: Առանձին կառույցներ համագործակցության միջոցով յուրացրեցին ոչ միայն կոորդինացումը, այլև իրենց սեփական գործունեությունը բարելավելու ձևերը: Մեփական գործողությունները միասնաբար քննարկելը ստիպեց յուրաքանչյուր կառույցի ավելի զգոն լինել: Ուրիշի աչքերով իրենց տեսնելն առաջի հայացքից շոկային է, բայց այն վերջիվերջո բարելավման տեղիք է տալիս: Շուտով բազում հակակոռուպցիոն միջոցառումներ սկսեցին իրականացվել համակարգային սկզբունքներով: Դրանցից մեկն անշուշտ շատ խոշոր ձուկ էր. նախագահ Կարլոս Անդրես-Պերեսը, որին իմպիչմենտ հայտարարվեց:¹⁶

1995թ.-ին Կոլումբիան փորձարկեց կոորդինացման մի մոդել, որը տեսականորեն ուներ որոշ հետաքրքիր առանձնահատկություններ: Գոյություն ուներ կառավարական մեկ

¹⁶ Վենետուելայում 1995թ.-ին հաստատվեց հատուկ հակակոռուպցիոն գրասենյակ, որն անկախ էր գործում կոորդինացման կոմիտեից և որի գործառույթները կապված էին զուտ կրթական ոլորտի հետ:

կորդինացման մարմին և երկրորդը, որը Հոնգ Կոնգի պես ընդգրկում էր քաղաքացիների վերահսկումը: Վերջինում տարբեր 7 քաղաքներ պետք է միջնորդ ծառայեին հանրային և կառավարական կորդինացման մարմինների միջև: Նրանք պետք է փոխանցեին բողոքներն ու ախտորոշիչ ուսումնասիրությունները մասնավոր սեկտորից ու քաղաքացիական հասարակությունից կառավարական կորդինացման մարմնին, իսկ այնուհետև ենթադրվում էր, որ նրանք պետք է հետևեին, թե ինչ վախճան ունեցան այդ բողոքները: Նրանք նաև պետք է վերահսկեին կառավարության հակակոռուպցիոն գործունեությունը բարձր ռազմավարական մակարդակից մինչև որոշակի գործողությունները: Ենթադրվող արդյունքը կլիներ ավելի ներգործիչ, ավելի թափանցիկ և ավելի հավանական հակակոռուպցիոն պայքարի համար:

Ինչպես և տեղի ունեցավ, կորդինացման մարմինը երբեք էլ չարդարացրեց բոլորի սպասումները: Նախագահ Էնրիկո Սամփերը՝ ինքն էլ կոռուպցիայից մեծ կախում ուներ, և իրարանցման մեջ կորդինացման մարմինը քայքայված համարվեց: Երբ նախագահական աթոռը 1998թ.-ին զբաղեցրեց Անդրես Պաստրանան, նա խոսք տվեց պայքարել կոռուպցիայի դեմ: Բայց կորդինացման մարմինը շարունակեց մնալ անգործության մեջ:

1999թ.-ի ամռանը Կոլումբիայի կառավարությունն հայտարարեց «Հակակոռուպցիոն նախագահական ծրագրի» մասին:¹⁷ Լինելով փոխնախագահի պատասխանատվության ներքո՝ ծրագիրը նպատակ ունի կորդինացնել Կոլումբիայի պետական մի շարք կառույցների գործունեությունը և հասնել բիզնես խմբերի ու քաղաքացիական կազմակերպությունների համագործակցությանը: Ծրագիրն ինքնին ներառում է բարոյական արժեքների կազմավորման, ներգործության և թափանցիկության,

¹⁷ *De Frente Al Paris: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (Santafé de Bogotá, Colombia: Presidencial de la República, 1999)*

սոցիալական վերահսկման համակարգում քաղաքացիական մասնակցության ուժեղացման և հետազոտման ու օրենքի կիրառման համար նախատեսված միավորումներ: Մակայն հիշատակում, չկար քաղաքացիական վերահսկման խմբերի մասին:

Այսպիսով, առաջին խնդիրը պետական հակակոռուպցիոն պայքարի կազմակերպումն է: Սկզբունքներն արտաքինից իրարամերժ են՝ կոորդինացում և կիզակետ: Ինչ-որ մեկը պետք է պատասխանատու լինի հակակոռուպցիոն կամպանիայի համար, բայց դա կհաջողվի միայն այն դեպքում, եթե շատ կառույցների փորձեր և գործողությունները կոորդինացվեն:

Մյուս հարցն այն մասին է, թե ինչից և ինչպես սկսել:

Քաղել ցածր ճյուղին աճող միրգը:

Եկեք ենթադրեն, որ քաղաքապետերը դիմեցին Գլուխ 3-ում և 4-ում նշված քայլերին: Նրանք դիմել են $Մ = Մ + Մ - Z$ բանաձևին և օգտվել են ռազմավարության վերլուծության կմախքից (Աղյուսակ 4)՝ կոռուպցիայի տարբեր տեսակների համար կիրառովելիք տարատեսակ հակակոռուպցիոն միջոցառումների վրա ունեցած ազդեցությունը խրախուսելու նպատակով: Նրանք գնահատել են իրենց կազմակերպությունները և սահմանել են կոռուպցիայի տարբեր տեսակների չափերն ու ազդեցությունը: Նրանք հասկացել են, որ կոռուպցիայի ոչ բոլոր տեսակներն են հավասարապես վնասարար, կամ էլ հավասարապես հեշտ կանխելի: Նրանք համադրել են տնտեսական վերլուծությունները քաղաքական գնահատումներին: Նրանք իրենց հարցրել են. «Կոռուպցիայի ո՞ր տեսակներն են ամենավնասարարը և ու՞մ համար: Հակակոռուպցիոն պայքարի ո՞ր ճանապարհներն են ավելի ազդեցիկ և որո՞նք են ուղղակի և անուղղակի ծախսերը»: Այսպիսի վերլուծությունները պետք է շեշտը դնեն ոչ թե ձեռքից ձեռք անցնող փողի, այլ կոռուպցիայի տարբեր տեսակների կողմից ստեղծված արտաքին գործոնների և դրդապատճանների վրա: Ինչպես ասում են

Մեքսիկայի պաշտոնյաների մասին՝ նրանք ծախսում են մեկ միլիոն՝ հազարը գողանալու համար: Առանձնապես կարևոր է այն կոռուպցիան, որը վնասում է ֆինանսական, բանկային կամ դատական համակարգերը: Կոռուպցիայի անուղղակի բացասական ազդեցությունները տվյալ պարագայում կարող են հսկայական լինել: Նույնը կարելի է ասել այն կոռուպցիայի մասին, որն հանգեցնում է ռազմավարության ապականման: Հիմանակ գործողությունների կարևորությունը ստիպում է առանձնահատուկ ուսումնասիրության ենթարկել դրանք, մասնավորապես այն պատճառով, որ դրանք կրում են ընթացակարգի իրավասության և տեղաբաշխման համակարգերի ազդեցությունը:

Բոլոր վերլուծություններից հետո պետք է կիրառել մի պարզ կանոն այն մասին, թե որտեղից պետք է սկսել՝ «Քաղե՛ք ցածր ճյուղին աճող միրգը»: Այն է՝ որոշեք կոռուպցիայի մի տիպ, որտեղ հնարավորինս շատ կերևա տեսանելի առաջընթացն առանց շատ մեծ ծախսերի: Այս խորհուրդը անհամապատասխան է որոշ բարեփոխիչների ձգտումներին՝ անել ամեն ինչ միանգամից կամ ձեռնարկել հակակոռուպցիոն քայլեր, որոնք կուղեկցվեն շատ լուրջ ծախսերով (որոնք կարող են, ի դեպ, լինել շատ բարդ՝ ձգձգելով պայքարը, և այդ իսկ պատճառով սկզբնակետ չեն կարող հանդիսանալ):

Երբեմն կանոնները կարող են մի փոքր այլ լինել: Քաղաքական համոզմունքների պատճառով կամ պարզապես աջակցություն ցուցաբերելու համար մենք կարող ենք ցանկություն հայտնել առաջին հերթին հարվածել քաղաքացիների համար առավել ակներև, առավել ատելի կամ նրանց կարծիքով առաջնահերթ կոռուպցիայի տեսակներին: Քաղաքական պատճառներով հակակոռուպցիոն քարոզարշավն ավելի ճիշտ է սկսել այն տեղից, որը քաղաքացու համար առավել ակներև ու առավել անհանգստացնող է, կամ որոնք առավել կարևոր են քաղաքական առաջնորդների գնահատմամբ, կամ էլ որտեղ ենթադրվում է, որ կոռուպցիան վնասում է տնտեսական բարեփոխումներին:

Քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան նկարագրում է 1985 թվականի Լա Պազում առկա «ցածր ճյուղին աճող միրգը»:

Երևի թե կոռուպցիայի ամենացայտուն և ամենատարածված ձևն հանդիպում է քաղաքապետարանի միջանցքներում և ընդունարաններում: Հարյուրավոր այստեղից այնտեղ վազող քաղաքացիներ, որոնք փորձում են որոշ փաստաթղթեր լրացնել կամ էլ հարկ վճարել: Կատարյալ անկարգապահության և քաղաքացիների համար տեղեկատվության պակասի պատճառով ի հայտ են գալիս տասնյակ «տրամփտադորներ»¹⁸, որոնք առաջարկում են իրենց ծառայությունները քաղաքացիների թղթաբանությունը «դասավորելու» կամ խնդիրները լուծելու գործում:

Քաղաքացիների նկատմամբ առաջին չարաշահումն ի հայտ է գալիս այն ժամանակ, երբ նրանք իրենց փաստաթղթերն հանձնեցին այս «տրամփտադորներին»: Հետո, երբ թղթաբանությունն արդեն ավարտված էր, հաճախ ապօրինի կերպով քաղաքացուց պահանջվում էր «շնորհակալություն» վճարել՝ ի հավելում պաշտոնապես սահմանված գների: Նույնիսկ պաշտոնական գումարների ադորրագրերն հազվադեպ էին և պարզ էր, որ գումարի մեծ մասը գնում էր կոռուպացված պաշտոնյաների գրպանը: Քաղաքացիներն իրենց հերթին ժամանակավոր «պաշտպանություն» էին ստանում անհանգստություն պատճառող տեսուչներից և նրանց նմաններից:

Առաջին քայլով մենք մեկուսացրեցինք թղթաբանությամբ զբաղվող պաշտոնյաներին հանրությունից: Մենք թույլ չէինք տալիս «տրամփտադորներին» և մնացածներին մի սեղանից մյուսը ազատ թափառել՝ «պահանջելով ստորագրություններ» կամ նամականիշեր: Բոլոր գործարքների համար կանխավճարը պետք է վճարվեր մի տեղում և ստանար հատուկ համար: Դրանք պետք է վերցվեին մի քանի օր անց այլ վայրից: Պետական պաշտոնյաներն, որոնք կնքում էին այս գործարքները, հատուկ մեկուսացված նստում էին քաղաքապետարանի երկրորդ հարկում, որտեղ հնարավորություն չունեին զրուցելու հաճախորդների հետ:

Այս քայլերն ամբողջացնելու համար մենք բանկային համակարգում բաժիններ բացեցինք, անպես, որ հարկերը հնարավոր էր վճարել ուղղակի, անմիջական կերպով, իսկ քաղաքային գանձապահները չէին կարող իրենց օգուտն ունենալ «ժամանակի ավելցուկից»՝ խարդախելով սև շուկայում դոլարներով, ինչն այդ ժամանակ խիստ տարածված էր:

Այս պարզ միջոցառումներն արմատախիլ չարեցին կոռուպցիան, բայց դրանք ոչնչացրեցին չարաշահման և կամայականությունների գլխավոր

¹⁸Tramidator - Բարեխոսիչ, միջնորդ (իսպ. մեջբերումը թարգմանչի)

աղբյուրը: Մի քանի շաբաթ անց կարելի էր անցնել քաղաքապետարանի միջանցքներով և ընդունարաններով՝ առանց հարյուրավոր բարկացած և շփոթված քաղաքացիների՝ չարաշահման այս գոհերի հետ բախվելու: Քաղաքացիների համար ավելի հեշտ էր իրենց գործարքի համակարգը պարզել գործարքների համակարգչային կենտրոնական ցանկի միջոցով: Նրանք կարող էին համոզված ասել, որ իրավիճակը փոխվել է դեպի լավը:

Համագործակցել համախոհ ուժերի հետ:

Քաղաքապետերի ձեռնարկած հակակոռուպցիոն փորձերի համար շատ կարևոր է դաշնակիցներ փնտրել օտարերկրյա ուժերի միջև: Երեք օրինակ բացատրում են իրավիճակը.

1. Պատկերացրեք, որ ազգային իշխանությունն առաջ է քաշում շուկայական բարեփոխումների և սեփականաշնորհման խնդիրները: Հետագայում շատ կարևոր է շեշտը դնել ինչ-որ մեկի հակակոռուպցիոն ռազմավարության տարրերի՝ ազգային մակարդակում օժանդակություն և ֆինանսավորում ստանալու նպատակով: Կամ եթե ֆեդերալ իշխանությունը շեշտը դնում է կազմակերպված հանցագործության դեմ պայքարի վրա, քաղաքային իշխանությունը պետք է հատուկ ուշադրություն դարձնի քաղաքային կոռուպցիայի այն բնագավառներին, որտեղ կազմակերպված հանցագործությունը, ամենայն հավանականությամբ մեծ դեր է խաղում:
2. Մասնավոր սեկտորը և քաղաքացիական հասարակությունը հնարավոր է, որ արդեն ունենան դաշնակիցներ հակակոռուպցիոն պայքարում: Միգուցե պետք է օգտվել Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնելի օրինակից: Միգուցե հաշվապահական, իրավաբանական, տեղական կազմակերպությունները կամ գործադիր տնօրենները կառուպցիան քննարկման առարկա են դարձրել: Միգուցե քաղաքացիական առաջնորդները, ոչ պետական

կազմակերպությունները, ուսանողական խմբերը կամ բանվորական միավորումները վերջերս բողոքել են խարդախություններից, չարաշահումներից ու արգելքներից, ինչպես նաև անմիջապես ներգրավվեն քարոզարշավներում: Մենք կարող ենք ընտրել սկզբնակետը՝ կախված նրանից, թե այս դաշնակիցներն իրենց օրակարգում կոռուպցիայի որ տեսակն են ավելի բարձր դասում:

3. Միջազգային կազմակերպությունները կարող են կարևոր դեր խաղալ քաղաքային աշխատանքներում կամ իշխանությունների ապակենտրոնացման կազմակերպման հարցում: Նրանցից շատերն իրենց ծրագրային առաջնահերթությունը տվել են հակակոռուպցիոն պայքարին և կարող է պատահի, որ աջակցության հատուկ աղբյուրներ հասանելի դառնան, եթե քաղաքապետերը փնտրեն և հայթայթեն դրանք: Օրինակ՝ օտարերկրյա աջակցությամբ գործակալությունը կարող է հետաքրքրված լինել ֆինանսական կառավարմամբ: Մեր քաղաքը կարող է ցանկություն հայտնել լինել բարեփոխման փորձարկյալ առարկա: Օժանդակող գործակալությունները կարող են նաև ունենալ յուրահատուկ փորձաքննություն, որը հնարավոր է կիրառել: Այդպիսին են օրինակ՝ ընթացակարը, հարկումը կամ հաճախորդի սիստեմատիկ ուսումնասիրություն:

Վերացնել անպատժության մշակույթը:

Գործունեության մեկ այլ ասպեկն ընդգրկում է անպատժելիության մշակույթի վերացումը, մշակույթ, որի արդյունքում քաղաքցիները դառնում են ուժասպառ և պարտվողական: Ահա գվատեմալական թերթից մի հատվածի օրինակ.

Երբ հասարակության մեջ հաղթանակում է անամոթությունը, երբ հիանում են չարաշահումով, երբ վերջ է դրվում սկզբունքներին և գերակշռում է անսկզբունքայնությունը, երբ ամբարտավանությունն է դեկավարում, և մարդիկ հանդուրժում են այն, երբ ամեն ինչը կոռումպացված է դառնում, իսկ մեծամասնությունը լռում է... (զանգատները շարունակվում են մինչև հողվածի վերջը): Երբ այդքան շատ «երբ»-եր միավորվում են, միգուցե ժամանակն է թաքնվելու, ժամանակն է դադարեցնելու պայքարը, ժամանակն է դադարել Դոն Քիշոտ լինել, ժամանակն է վերանայել մեր գործողությունները, վերագնահատել մեզ շրջապատողներին:¹⁹

Երբ կոռուպցիան սկսում է սիստեմատիկ բնույթ կրել, մենք պետք է հարվածենք այն կործանարար թերըմբռնմանը, թե ամեն ինչ անպատիժ է մնալու: Առանց այդ գործողության մեր հակակոռուպցիոն պայքարի և քաղաքային իշխանության բարելավման փորձերը լուրջ չեն ընդունվի: Հանրությունը ցինիկաբար է վերաբերվում կոռուպցիային: Քաղաքացիներն ու բյուրոկրատները լսել են այս բոլոր խոսքերը դեռ շատ վաղուց: Նրանք նույնիսկ տեսել են մի քանի երկրորդական հետապնդումներ: Բայց կոռուպցիայի մշակույթը կարող է մնալ, հատկապես, երբ իրեն զգացնել է տալիս բարձրաստիճան պաշտոնյաների անպատժությունը:

Տապակել մեծ ձուկ:

Փորձի համաձայն՝ կոռուպցիայի այս մշակույթը ճեղքելու համար էական է «մեծ ձկան տապակումը»: Խոշար կոռումպացված գործիչները պետք է նշվեն անուն առ անուն և պատժվեն, այպես, որ անտարբեր քաղաքացիները հավատան, որ հակակոռուպցիոն պայքարն ավելի է, քան պարզապես ասված դատարկ խոսքերը:

¹⁹ Marta Altolaguirre, “Cuando Sucede...” *La Prensa* (Guatemala City), Feb.22, 1990

Կարևոր է նաև նշել, որ հակակոռուպցիոն քարոզարշավը պետք չէ երբեք շփոթել քաղաքական կամ էլ ընդդիմադիրների դեմ քարոզարշավի հետ: Այդ պատճառով անպայմանորեն ցանկալի է, որ առաջին «խոշոր ձկներից» մեկը լինի իշխանության եկած քաղաքական կուսակցության անդամ:

Ահա որոշ օրինակներ. Հոնգ Կոնգի դեպքում Հակակոռուպցիոն Անկախ Կոմիտեի համար հնարավորություն ստեղծվեց այն ժամանակ, երբ Հոնգ Կոնգի նախկին ոստիկանության պետը վերադարձվեց Անգլիայից և պատժվեց Հոնգ Կոնգում: ՀԱԿ-ը նաև պատժեց ոստիկանության նախկին այլ բարձրաստիճան պաշտոնյաների: Թերահավատ հանրության ու արդեն ամրապնդված քաղաքացիական ծառայության համար այս խոշոր ձկների տապակումն ազդանշան հանդիսացավ այն մասին, որ «խաղի կանոններն արդեն փոխվել են»: Ինչպես գրում է ՀԱԿ-ի նախկին անդամը.

Այդ ժամանակվանից մենք պետք է մի շատ կարևոր կետ պահեինք մեր մտքում, դա մեր կողմից դատական կարգով հետապնդվող անձանց հասարակական դիրքն էր: Կլինեն այդ անձիք փոքր, իրենցից որևէ կարևորություն չներկայացնող, թե դրանց մեջ մեծ թիվ կկազմեն բարձրաստիճան անձիք: Ոչինչ այդպես արագ չի վերացնի հանրային վստահությունը, քան դա անում է հավատը, որ հակակոռուպցիոն փորձերն ուղղված են միայն հասարակության ինչ-որ խավին պատկանող անձանց.²⁰

Իտալիայում ձեռնարկված հակակոռուպցիոն պայքարի աննախադեպ հաջողությունը հայտնվեց համաշխարհային ուշադրության կենտրոնում: Վճռական քայլը գլխավոր մաֆիոզ պաշտոնյաների, շատ գործադիր տնօրենների և ղեկավար կուսակցության մի քանի բարձրաստիճան քաղաքական

²⁰ Peter Williams, “Concept of Independent Organisation to Tackle Corruption,” պետության դեմ Տնտեսական և կոռուպցիայի հանցանքի վերաբերյալ միջազգային կոնֆերանսին ներկայացված փաստաթուղթ:

գործիչների «տապակելն» էր: Այս ամենը հասկացրեց քաղաքացիներին, որ եթե նրանք ընդառաջեն և դատապարտեն հանցագործությունն ու կոռուպցիան, նրանք կարող են դրանով շատ բան փոխել:

Լա Պազի դեպքում քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան արագորեն քայլեր ձեռնարկեց ընդդեմ կոռումպացված գանձապահի:

1985 թ.-ին քաղաքապետարանի ընդունարանում գանձապահը Ռոբին Հուդի և Կնքահոր խառնուրդ էր: Նա ծառայողներին փոխառություն էր տալիս և, հնարավոր է, օգնում էր նրանց իրենց չնչին աշխատավարձերն ապօրինի կերպով լրացնելու գործում: Ինձ ասացին, որ նա նույնիսկ «ավանսով» դրամական միջոցներ էր տրամադրում քաղաքապետին, երբ օրինակ հարկավոր էր շտապ շրջագայություն կատարել, իսկ փող ստանալու սովորական գործընթացները շատ էին դանդաղում: Ինչպես վերը նշել եմ, գանձապահն ինքը թագավորի պես էր ապրում: Նա անձեռնմխելի էր համարվում՝ քաղաքապետարանում իր մատուցած ծառայությունների և ազգային գանձարանում հսկայական ծառայությունների համար:

Ես հասկացա, որ ժամանակն է ազդարարել այն մասին, որ հին կարգին վերջ է դրվել, և, որ նոր, ժողովրդավարական սկզբունքներով ընտրված քաղաքապետը չէր պատրաստվում հանդուրժել կոռուպցիայի առկայությունը: Հին կարգի ամենաաչքի ընկնող ներկայացուցիչը հանրահայտ գանձապահն էր, ում մենք հեռացրեցինք աշխատանքից՝ ի գարմանս բոլոր նրանց, ովքեր համոզում էին ինձ, որ քաղաքը չի կարող աշխատել առանց այս գանձապահի համարյա թե «կախարդական» ուժի:

Գանձապահի հեռացումը առաջինն էր այն բազմաթիվ քայլերից, որոնք ձեռնարկվեցին կոռուպցիան արմատախիլ անելու համար:

Չնայած նրան, որ «խոշոր ձուկ տապակելն» անհրաժեշտ քայլ է անպատժելության մշակույթը վերացնելու գործում, նախկինում իշխանություն ունեցող հարստահարիչների վրա դրված շեշտը կարող է չափից ավելի դառնալ: Առողջ գործելակերպի առկայությունը պարտադիր է: Լուրջ հիվանդության առանձին դեպքեր պետք է բուժման ենթարկվեն,

բայց երկար ժամանակահատվածում կանխումն առաջնահերթություն է պահանջում: Այդ պատճառով մի քանի խոշոր ձուկ տապակելուց հետո քաղաքային պաշտոնյաները պետք է շեշտը դնեն կանխման և կառույցների բարեփոխման վրա:

Ադուկ բարձրացրե՛ք:

Հակակոռուպցիոն պայքարը կարող է աջակցություն և հրապարակայնություն հավաքել շատ այլ եղանակներով: Քաղաքապետը կարող է կոռուպցիան կանխելու վերաբերյալ «համագումանր» կազմակերպել: Նախօրոք մանրակրկիտ պատրաստությամբ նա կարող է հետո հայտարարել սիստեմատիկ ծրագիր, որը կընդգրկի պետական եկամուտների հավաքումը, հանրային աշխատանքները, շահույթը, լիցենզիաները ու թույլտվությունները և իհարկե ոստիկանությանը: Նա կարող է կոչ անել հանրությանը դատապարտել կոռումպացված գործողությունները և դրա համար տարբեր միջոցներ առաջարկել: Հետագա շաբաթներին և ամիսներին կրկին նախօրոք զգույշ պատրաստություններով նա կարող է հայտարարել «խոշոր ձկան» ձերբակալման մասին:

Ահա աջակցություն ձեռք բերելու համար ադուկ բարձրացնելու այլ օրինակներ: Դրանցից յուրաքանչյուրն հիմնված է իրական, ազգային մակարդակի օրինակի վրա.

1. Քաղաքապետը կազմակերպում է բարձր մակարդակի դասընթացներ քաղաքապետարանի բարձրաստիճան պաշտոնյաների և մասնավոր սեկտորի ու քաղաքացիական հասարակության առաջնորդների համար՝ կոռուպցիայի հիմնախնդիրը բարձրացնելու և դրա դեմ պայքարելու նպատակով: Այս իրադարձությունից հետո կսկսեն ի հայտ գալ կարծիքներ, գաղափարներ՝ ներառելով վեցամսյա աշխատանքային պլանը: Այս դասընթացին կհետևեն այլ

սեմինարներ տարբեր դեպարտամենտների, հանրային աշխատանքների և ուստիկանության վերաբերյալ:

2. Քաղաքապետը հայտարարում է, որ բոլոր հանրային ծառայողները կստորագրեն կաշառակերությունը կանխող վարվելակերպի կանոնակարգ: Միաժամանակ նա ասում է, որ ոչ ոք իրավունք չի ունենա մասնակցել հանրային պայմանագրերի մրցույթին կաշառքներ առաջարկելու վերաբերյալ համապատասխան վարվելակերպի կանոնակարգը չստորագրելու դեպքում: Մասնավոր սեկտորում բողոքներ ընդունելու նպատակով անկախ մոնիթորինգային խումբ ստեղծելու համար մասնագետներ կհավաքագրվեն: Հարկավոր է դիմել այնպիսի կազմակերպությունների, ինչպիսին է Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնելը:
3. Քաղաքապետն հայտարարում է քաղաքային եկամտային բյուրոների սահմաններում փորձնական ծրագիր, որի արդյունքում պաշտոնյաներին կվճարվեն լրացուցիչ եկամտահարկեր հետագա երկու տարվա երաշխիքով: Պարզևատրությունը կկազմի սահմանված վարձի 25-50%- ը և կխաղարկվի միայն այն դեպքում, եթե եկամուտները գերազանցեն հատուկ թիրախի աճը (միգուցե 25%): Մինևույն ժամանակ պաշտոնյաները կմշակեն գործողությունների գնահատման համակարգը, որտեղ եկամտի աղբյուրները պայմանավորված են տարածաշրջանով ու գործունեությամբ:
4. Քաղաքապետը հայտարարում է Հակակոռուպցիոն Միավորման ստեղծման մասին: Միջազգային խորհրդատուների օգնությամբ այս միավորումը կոռուպցիայի և չարաշահման հնարավորությունները վերացնող տեսանկյունից կվերանայի ողջ բյուրոկրատական գործընթացները. դա այն է, ինչ Հոնգ Կոնգի Անկախ Հակակոռուպցիոն Կոմիտեն կոչեց «խոցելիության

գնահատում»։ Վերանայմանն են ենթական առաջին հերթին այն կառույցները, որտեղ հասարակական կարծիքի համաձայն կոռուպցիան սիստեմատիկ է՝ օրինակ՝ գործակալություններ, որոնք զբաղվում են թույլատրագրերով ու արտոնություններ շնորհելով, հարկային բյուրոներ, մատակարարող միավորումներ և այլն։

5. Քաղաքապետը միջոցներ է փնտրում լավ կառավարման համար պայքարում հանրության ընդգրկման համար՝ վերը նշված ճանապարհներով։
6. Քաղաքապետն անաչառ թիմեր է ստեղծում, որոնցում ներգրավում է քաղաքացիական հասարակության գլխավոր ծառայողներին և երիտասարդ, համալսարանը գերազանցությամբ ավարտածներին՝ կոռուպցիայի արձանագրված օրինակներն ուսումնասիրելու, ինչպես նաև հարկահավաքության, բացառությունների, հանրային մատակարարման և այլնի կարևոր դեպքերի պատահական օրինակները վերագնահատելու նպատակով։
7. Քաղաքային ծառայություններ մատուցողները կոչված են հաջողության չափանիշները զարգացնելու, որից հետո՝ փորձարկումներ կատարելու։ Նախաձեռնությունները կվարձատրվեն խմբային հիմունքներով և կրկին կլինեն անթերի գործողության համար աշխատավարձի 25-50%-ի սահմաններում։ Փորձարկման կայունությունը կախված կլինի օգտագործողի հսկողության առաջընթացից։
8. Քաղաքապետը հրապարակավ հայտարարում է, որ քաղաքը կնախաձեռնի ընթացակարգային մի քանի «խիստ» գործողություններ հաջորդ տարվա ընթացքում։ Նույնիսկ եթե կատարվեն մի քանի այս տիպի գործարքներ, այս քայլը կարող է հետ պահել կաշառք վերցնելուց։

Աղյուսակ 14 Որոշ նոր օրենքներ, որոնք կօգնեն արմատախիլ անել կոռուպցիան

Ավելի լավ օրենքները կարող են փոփոխություն առաջանցնել: Ահա չորս օրինակ, որոնք չեն մտնում քաղաքապետի իրավասությունների մեջ, բայց կնպաստեն տեղական քարոզարշավներով արմատախիլ անել կոռուպցիան:

1. Ֆինանսավորել քաղաքական կուսակցություններն ու քարոզարշավները

Շատ երկրներում քարոզարշավների ֆինանսավորումը ընթացում է որոշակի հարկադրական վճարներ, երբեմն՝ բառացիորեն կաշառքներ: Երբ այդպիսի վարքը սիստեմատիկ է դառնում, նույնիսկ «արդար» քաղաքական կուսակցությունը իր հակառակորդների կոռուպցիային դիմելու պատճառով ստիպված է լինում իր սեփական գործը իրականացնել քողարկված խոստումների և սպառնալիքների միջոցով: Կուսակցությունները կարող են օգտագործել իրենց անդամներին քաղաքապետարաններում՝ հանրային ֆոնդերն իրենց քաղաքական պայքարի համար նախատեսված «ռազմական» գանձարանը կցնելու նպատակով: Որոշ երկրներում կուսակցություններն ու տեղական քաղաքական գործիչները կազմավորել են տեղական «հիմնադրամներ» և ոչ պետական կազմակերպություններ, որտեղ են փոխանցվել «տեղական զարգացման» համար նախատեսված ֆոնդերը՝ առանց սովորական պետական աուդիտի գործընթացի:

Այս տիպի կոռուպցիան կարող է նվազեցվել քարոզարշավային գործունեության և կուսկցական ֆինանսների վրա դրված խիստ սահմանափակումների միջոցով: Երկուսն էլ պետք է ենթարկվեն արտաքին աուդիտի, ինչը պետք է ուղեկցվի հեռուստատեսությամբ և ռադիոյով այս թեմային վերաբերվող առանձին հրապարակումներով: Հանրային հիմնադրամներից գումար ստացող բոլոր կառույցները պետք է աուդիտի առարկա դառնան:

2. Ապօրենի հարստացում

Որոշ երկրներում պաշտոնյաները կարող են հետապնդվել ոչ միայն իրենց՝ կաշառք վերցնելու ստույգ ապացույցներ ունենալու դեպքում (ապացույցներ, որոնք միշտ էլ դժվար է ձեռք բերել), այլ նաև որպես ապօրենի գործողությունների արդյունք հանդիսցող գործունեության հետևանքով հարստության ձեռք բերման համար: Որոշ երկրներ նույնիսկ փոխադրել են ապացույցի բեռը. պետական պաշտոնյայից կարող է պահանջվել հրապարակավ ապացուցել, որ իր և մի գուցե իր ընտանիքի ունեցվածքը ձեռք է բերվել

օրինական ճանապարհով: Որոշ երկրներում անձի մեղավորությունն ապացուցելու կարիք չկա:

Ապօրենի հարստացմանը վերաբերող օրենքները ռիսկի գործոն են պարունակում: Ապացույց պահանջող ուժը կարող է չարաշահվել: Հանրային կառույցի համար պոտենցիալ թեքնացումներին կարող է հետ պահել իրենց կամ իրենց ընտանեկան ֆինանսների հրապարակավ հայտարարելու ստիպված լինելու հավանականությունը: Կոռուպցիայի առավել վառ դրսևորումների դեպքում այդպիսի օրենքները կարող են պարզապես տանել այն բանին, որ կոռումագված պաշտոնյաները կթաքցնեն իրենց հարստությունը անվտանգ վայրերում՝ քաղաքի սահմաններից դուրս: Այնուամենայնիվ, Հնձգ Կոնգում նպատակին հասնելու միջոցը ի կատար ածվեց ապօրենի հարստացման վերաբերյալ օրենքի փոփխմամբ և օգնեց հակակոռուպցիոն պայքարին՝ ներառելով կանխումը և հանրային մասնակցությունը:

3. Մերկացում

Վարչական իշխանությունների սանկցիաները կարող են ոչ միայն ուժեղացնել քրեական հետաքննության սպառնալիքը, այլ կարող են էլ ավելի հավանական սպառնալիքների տեղիք տալ: Օրինակ՝ եթե կաշառակերության հրապարակումը հարկադրական է կանոնակարգող և հարկային իշխանությունների համար, ապա հեռանկարները փոխվում են: Ոստիկանության հետ համեմատած այս կառույցները սովորաբար ավելի լավ են տեղեկացված և աչքի են ընկնում փորձառության ավելի բարձր մակարդակով: Այսպիսի կառույցները կարող են օգտվել նաև կոռպորատիվ կառույցներում հետաքրքրությունների տարամիտումից (օրինակ՝ աուդիտորները և խորհրդի անդամները, որոնք կարող են հակված լինել բարեփոխումների կամ պարզապես ինքնապաշտպանության):

4. Համակարգել հակակոռուպցիոն գործողությունները

Որոշ քաղաքապետարաններ և դեպարտամենտներ կազմավորել են հակակոռուպցիոն միավորումներ. այդպիսի ազգային մակարդակի միավորումներն կարող են աջակցել քաղաքի սեփական հակակոռուպցիոն գործողություն ններին: Ավելի փոքր (և ավելի էժան) մաշտաբներում հակակոռուպցիոն կանոնակարգորը կարող են միաժամանակ (1) գոյություն ունեցող միավորումներից ստեղծել հակակոռուպցիոն կոորդինատոր, և (2) հնարավոր դարձնել ու պարտադրել համակարգող տարբեր մեխանիզմներ և վերահսկող գործառույթներ՝ գործողությունների տարբեր օղակների փոխկապակցվածությունը և հակակոռուպցիոն գործողությունների հետևանքների՝ հանրության կողմից վերահսկվելու հնարավորությունը ապահովելու նպատակով:

Գոյություն ունեն կոռուպցիայի վերահսկմանն օժանդակող ավելի հաջող օրենքների շատ օրինակներ, այնպիսիք, որոնց կիրառման ժամանակ բնակարանային հարկի կամ լիցենզավորման պարզեցման օրենքը սահմանափակում է ապօրենի գործունեության դաշտը:

Համակարգերի փոփոխում

Կոռուպցիան ի սկզբանե վտանգավոր է եղել «Կոռուպցիայի մեջ ներգրավվելու համար, -ինչպես նշում է Ֆիլիպ Հեյմանը,- պետական պաշտոնյան և մասնավոր կողմը պետք է միմյանց ճանաչեն որպես պոտենցիալ կոռումպացված գործընկերներ և համաձայնության գալու միջոցներ գտնեն, ինչից հետո մատուցեն այն, ինչ նրանցից յուրաքանչյուրը խոստացել էր՝ առանց հայտնաբերվելու: Այս քայլերից յուրաքանչյուրը կարող է աննկարագրելի բարդ լինել, քանի որ նրանցից յուրաքանչյուրն ունի խոցելի կողմեր, որոնք պետք է հայտարարվեն»:²¹

Կոռուպցիան պահանջում է՝

1. *Գտնել կոռումպացված գործընկերներ*
2. *Վճարումներ կատարել*
3. *Մատուցել այն, ինչ ձեռք է բերվել կոռումպացված ճանապարհով
Այս ամենը ինրականացնել կոնպիրատիվ կերպով*

Երբ կոռուպցիան սիստեմատիկ է դառնում, նշանակում է, որ ստեղծվել են հնարավորություններ և հաստատվել են կապեր, որ առկա են վճարման մեխանիզմները և որ ծառայություններն որոշակիորեն մատուցվում են: Այդ սահմանված կարգերը դժվար է ստեղծել: Գաղտնի համաձայնությունը նույնպես պահանջում է ահռելի նախապայմաններ: Աճուրդների վերլուծության կետերը՝

Ինչպե՞ս են անդամներն իմանում, թե որ առարկայի համար են գին առաջարկում հիմնական աճուրդի ժամանակ: Որքա՞ն բարձր գին պետք է նրանք առաջարկեն: Եթե դաշինքի անդամը որևէ առարկա է շահում, արդյոք դրանք սեփականատերե՞րն են դառնում: Նրանք պե՞տք է փող փոխհատուցեն դաշինքի անդամներին: Եթե անդամի կողմից շահված առարկան պատկանում է դաշինքին, ինչպե՞ս է որոշվում վերջնական սեփականության իրավունքը:

²¹ Heimann, “Dealing with Corruption: the United States as an Example” p. 14

Ինչպե՞ս է ենթադրելի գաղտնի համաձայնությունից ստացված շահույթը բաժանվում անդամների միջև: Որո՞նք են գաղտնի համաձայնության դրդապատճառները: Ինչպե՞ս կարող է դաշինքը տարահամոզել և/կամ վերահսկել անդամներին՝ խաբեությունից հետ պահելու նպատակով.²²

Հակակոռուպցիոն մարտավարություններից մեկը այս սահմանված կոռումպացված կարգերի վերլուծումն ու քայքայումը: Կոռուպցիան նախընտրում է կայուն, քողարկված միջավայր: Բավարար անշարունակելիության, անհաստատունության և անվստահության միջոցով մենք հույս ունենք նվազեցնել կոռուպցիայի չափերը:

Ի՞նչ է պահանջվում այդպիսի ձեռքման համար: Ոմանց համար ակամա պատասխանը «նոր օրենքներն» են: Իմիջիայլոց, սիստեմատիկ կոռուպցիան հաճախ գոյակցում է մեծապես զարգացած իրավական օրենսգրքերի հետ: Երբեմն շատ կանոնների և կանոնակարգումների գոյությունը ոչ միայն կասեցնում է աշխատունակությունը, այլ իրականում կոռուպցիայի համար հսկայական հնարավորություններ է ստեղծում: Նոր օրենքները և կանոններն են ամենից ավելի խրախուսելի են, երբ դրանք փոխում են դրդապատճառները, վերացնում են մենաշնորհը, պարզեցնում կամ վերացնում են կամայականությունները և հզորացնում են տեղեկատվությունն ու հաշվետվողականությունը: Խրախուսվող մի քանի նոր օրենքների օրինակներ բերված են Ադյուսակ 14-ում, Բայց, ընդհանուր առմամբ, մենք համարում ենք, որ նոր օրենքները միանշանակ պատասխան չեն:

Ավելի խոստումնալից մոտեցում է կոռուպցիայի կանխել մրցակցության, ազատ գործելակերպի, հաշվետվողականության և դրդապատճառների նախօրոք որոշված պայմանները փոխելու միջոցով: Սա, օրինակ, նշանակում է.

²² Robert C. Marshall and Michel J. Meurer, «Should Bid Rigging Always Be an Antitrust Violation?» չտպագրված ուսումնասիրություն, հուլիս, 1995թ. էջ 59:

1. Աշխատանքների սեփականաշնորհումը կամ պայմանագրային հիմունքներով դրանց արտաքին դաշտ տեղափոխումը, իսկ քաղաքապետարանի սակավ ռեսուրսների կենտրոնացումը այդ աշխատանքների կատարման վերահսկման վրա՝ նախօրոք պայմանավորված չափելի աղյուսներով/չափանիշներով:
2. Որդեգրել «երկրորդ տեսակի» կանոններն ու կանոնակարգումները, որոնք կսահմանեն ազատ գործելակերպը՝ ավելի հստակեցնելով խաղի կանոնները: Գլծավոր քայլ կարող է հանդիսանալ քաղաքացիների շրջանում խաղի կանոնների տարածումը (տես. Աղյուսակ 15):
3. Արդյունքներին վերաբերվող տեղեկատվության նոր աղբյուրներ՝ ներառյալ “հավասարը-հավասարին” սկզբունքով վերահսկումներ, քաղաքացիների գնահատումներ, օրյեկտիվ չափանիշներ և գործողությունների օրինակների մանրակրկիտ գնահատումներ: Անգործության մշակույթը հանգեցնում է ցածր, չզանազանված աշխատավարձերի, ինչի արդյունքը կոռուպցիան և անարդյունավետությունն են:
4. Բարեփոխել համակարգիչների օգտագործումը՝ հնարավոր խարդախությունները, սեփականության հարկերի ցածր տոկոսադրույքով վճարելը և հանրային աշխատանքներում կասկածելի չարաշահումների կամ արգելքների վերահսկման նպատակով:
5. Մասնավոր սեկտորի կողմից ինքնավար մեխանիզմների կիրառում:
6. Դրդապատճառների ռադիկալ փորձարկումներ (ինչպես արդեն նշվել է):

Լա Պազը քաղաքային գաձապահների փոխարեն օգտագործեց մասնավոր բանկերը հարկերի և վարձերի վճարման համար: Դա բերեց հանրային ծառայողների թվաքանակի խիստ կրճատման, սակայն դրա փոխարեն ակտիվորեն բարձրացան աշխատավարձերը: Սեփականության հարկերի տոկոսադրույքի

վերաբերյալ գաղտնի համաձայնության վերացման ռադիկալ փորձում գործի էր դրվել անշարժ գույքի շուկայական գների վրա հիմնված մի պարզ մոդել: Հետո քաղաքացիներից պահանջվեց «ինքնագնահատել» իրենց անձնական սեփականությունը՝ սպառնալիքո, որ եթե արժեքը խիստ ցածր լինի, տները կբռնագրավվեն պետության կողմից: Քաղաքացիներին բաժանվեցին ուղղորդիչ հրամաններ, որոնք հիմնված էին իրենց տան և շրջակայքի նկարագրության վրա: Քաղաքացիները համագործակցեցին. Լա Պազի սեփականության հարկերից ստացված պետական եկամուտները կտրուկ բարձրացան և կոռումպացված համաձայնությունները փաստացի վերացան:

Մեկ այլ օրինակ է Բոլիվիայի ազգային իշխանությունների կողմից հանրային պայմանագրերի համար մրցակցողների վերահսկման նպատակով մասնավոր գործակալությունների օգտագործումը: Իրականում, այս գործընթացը նույնպես կոռուպցիոն ռիսկ է պարունակում իր մեջ: Բայց աջակցողի անուն ձեռք բերած միջազգային ընկերությունները մի գուցե ավելի մեծ դրդապատճառներ ունեն պոտենցիալ կոռումպացված տնօրեն-գործակալ հարաբերությունները վերահսկելու, քան թերզարգացած պետական կառույցները:

Աղյուսակ 15: Քաղաքացիական ձեռնարկն օգնում է կանխել կոռուպցիան

Լա Մազի քաղաքային իշխանությունները կոռուպցիայի հետ բախվում էին այն պատճառով, որ քաղաքային կանոնները ու կանոնակարգերը մասայական և հանրամատչելի ու թափանցիկ չէին: Օրինակ ըստ էության անհնար էր հասկանալ, թե ինչպես ստանալ այս կամ այն թույլատրագիրը: 2000 դոլարի սահմաններում սովորական ձեռքբերումը 26 քայլ էր պահանջում քաղաքապետարանի ներսում: Քաղաքապետարանի աշխատակիցները կարող էին օգտագործել թե՛ արգելքները և թե՛ անհասկանալի գործողությունները՝ պահանջելով ավելացված գումար կամ որոշ դեպքերում խաբելով քաղաքացիներին:

Քաղաքապետարանի աշխատակիցներից պահանջվեց նկարագրել յուրաքանչյուր գործընթացի վերջնական նպատակը: Նրանք մեծ դիմադրություն ցույց տվեցին, և քաղաքապետարանի բոլոր մեթոդները փաստաթղթերի մեջ հավաքելու փորձերը համարյա մեկ տարի տևեցին: Այնուհետև երկու ազդանշան հանգեցրին կտրուկ փոփոխությունների: Առաջինը՝ գործընթացները պարզեցվեցին: 26 քայլերը կրճատվեցին՝ հանսելով 6-ի: Այն, ինչը համարվում էր վերահսկում և յուրաքանչյուր դեպքի վերանայում (անրաժեշտաբար, մակերեսորեն թե՛ ընդհանրապես անգո) վերածվեց պատահական դեպքերի օրինակների մանրակրկիթ վերանայման:

Երկրորդ՝ քաղաքը հրատարակեց քաղաքացիական ձեռնարկ, որում տեղ էին գտել բոլոր գործընթացները: Շատ քաղաքացիների համար այս ձեռնարկը քաղաքային գործընթացների և կանոնակարգերի վերաբերյալ ազնիվ օբյեկտիվ տեղեկատվություն ստանալու նրանց առաջին հնարավորությունն էր:

Աշխատել բյուրոկրատիայի հետ և ոչ թե նրա դեմ:

Միստեմատիկ փոփոխությունների իրականացման համար հարկավոր է հավաքագրել, մոբիլիզացնել և վերահսկել քաղաքային բյուրոկրատությունը:

Սկսեք ինչ-որ պոզիտիվ քայլից

Փորձի համաձայն, քաղաքապետերի կողմից անխորհեմություն կլինի պայքարը սկսել իրենց սեփական կառույցների և գործակալությունների առերևույթ հարձակումից, նույնիսկ եթե դրանք հայտնի են որպես կոռումպացվածներ: Տիլիպինների Միջացգայի Եկամտայի Բյուրոյի կողմից ձեռնարկված բարեփոխումների միջոցով սիստեմատիկ կոռուպցիան հաղթահարած դատավոր Էֆրեն Պլանայի խոսքերով «դու չես կարող կազմակերպություն մտնել ինչպես մի ասպետ սպիտակ ձիով՝ ասելով, որ ամեն ոք չար է, և ես պատրաստվում եմ ոլորել նրանց վզերը»: Նա առաջին հերթին իր աշխատակիցներին օգնելու քայլեր ձեռնարկեց:

Այդ ժամանակ նրանք ջանքեր չէին ներդնում իրենց աշխատանքի մեջ կամ էլ վերցնում էին պետությանը հատկացված գումարի որոշ մասը՝ չապահովելով արդյունավետությունը: Այսպիսով մենք կարիք ունեինք մի համակարգի, որը կապահովեր արդյունավետ գործողությունների պարզևատրությունը... Ես ներմուծեցի գործունեության գնահատման նոր համակարգ, որի մշակման համար ներգրավեցի այն անձանց, ովքեր սահմանում և հավաքում էին հարկերը, ինչպես նաև որոշ ղեկավարների:

Նախկինում անձնական գնահատումը իրականացվում էր ղեկավարի և հատկապես այն մարդու կողմից, ով պաշտոնը բարձրացնելու որոշում էր կայացնում: Այժմ, այս ամենի փոխարեն, ես ներմուծեցի մի համակարգ, որը հիմնականում էր քննողի սահմանված գնահատումների վրա (թե այս գնահատումներից քանիսն են խրախուսված, վերջերս հավաքված այդ

գնահատումների քանակությունը-այն ամենն, ինչ մտնում էր քննողի իրավասության մեջ):²³

Շեշտել տեղեկատվության և դրդապատճառների դերը

Բյուրոկրատությունը գործի դնելու վճռական տարրը գործունեության մասին տեղեկատվության և դրան կցված դրդապատճառների տարածումն է: Շատ կառավարիչներ շեշտը դնում են վերակազմավորման և իրավասությունների ավելացման միջոցով վարչական բարեփոխումների վրա: Մեր կարծիքով երբ գոյություն ունի սիսիտեմատիկ կոռուպցիա, ոչ մի քայն այնպիսի փոփոխություն չի մտցնի, ինչպիսին որ կարձանագրվի տեղեկատվական դաշտում տազնապի կտրուկ ազդանշաններից հետո: Ինչպես վերը նշվել է այս նպատակներին հասնելու լավագույն նպատակը փորձական մոտեցումն է, մոտեցում, որն ընդգրկում է տուժված ծառայողների և պահանջում է հետադարձ կապ քաղաքային ծառայություններից օգտվողների ու քաղաքացիների հետ:

Շատ զարգացող երկրներում արևմուտքի օրինակով ավելի կայուն իշխանության կառուցումը բյուրոկրատիան հզորացնել փորձելու միջոցով պարզապես տապալվեց: Շատ զարգացող երկրներում *կոնտեքստը* չի համապատասխանում հաջողակ պետական կառույցներին: Օրինակ.

1. Տեղեկատվությունն ու գնահատումը խղճուկ և թանկ են, ինչն արգելակում է արտաքին և ներքին վերահսկումը:
2. Տեղեկատվության տրամադրման ունակությունները թույլ են թե՛ անձնական և թե՛ կառուցվածքային մակարդակներում, ինչը կրթության ցածր մակարդակի, համակարգչային պակասի, ինչպես նաև հաշվապահների, աուդիտորների,

²³ Վերցված է Քլիթգարդի՝ 1982 թ.-ին Պլանային տված հարցազրույցից:

վիճակագիրների պես մասնագետների սակավության արդյունք է:

3. Թույլ են դրդապատճառները այն պատճառով, որ հաջող գործողությունները մնում են չպարզևատրված, իսկ վատ գործելակերպը՝ համապատասխանաբար անպատիժ: Աղյուսակ 16-ը մի քանի պրակտիկ խորհուրդներ է տալիս՝ դրդապատճառների համակարգը վերափոխելու վերաբերյալ:
4. Գերակշռում են երբեմն բռնությամբ և ահաբեկչությամբ ուղղեկցվող քաղաքական մենաշնորհները:
5. Փոխհատուցող կառույցները թույլ են մասամբ տեղեկատվության և դրդապատճառների խնդիրների, ինչպես նաև նահանգի կողմից թշնամական վերաբերմունքի պատճառով:
6. Հետևաբար լավ տնտեսական պատճառները բացատրում են իշխանությունների կողմից ձեռնարկված գործողությունների տապալումը: Պետք չէ վկայակոչել մշակութային կամ քաղաքական գործոնները և հարկավոր չէ միանգամից դիմել դրանց՝ լուծումներ գտնելու համար:

Համապատասխանաբար կոռումպացված բյուրոկրատիայի վերափոխման սկզբունքները կներառեն.

1. Տեղեկատվության և գնահատման հզորացում: Թողեք այդ ամենը հաճախորդներին, օրենսդրությանը և նրանց, ովքեր զբաղվում են պետական վերահսկմամբ (կարգավորողներ, աուդիտորներ, դատավորներ և այլն):
2. Դրդապատճառների փարելավում: Կցեք դրդապատճառները նախօրոք որոշված նպատակներին հասնելու վերաբերյալ տեղեկատվությանը:

3. Աջակցել մրցակցային և փոխհատուցող ուժերին՝ ներառյալ քաղաքացիական հասարակությունը, ՁԼՄ-ն, օրենսդրությունը և դատարանները ու քաղաքական կուսակցությունները, ինչպես նաև խրախուսել այն գործընթացները, որոնք թույլ են տալիս այս բազմազան հետաքրքրություններին և ձայներին՝ քաղաքականության և կառավարման մեջ փոփոխություններ մտցնելու:

Այս մոտեցումը տարբերվում է *ալեյ/ի* վրա հիմնված մոտեցումներից. *ալեյի* շատ դասընթացներ, *ալեյի* շատ ռեսուրսներ, *ալեյի* շատ կառույցներ, *ալեյի* մեծ կոորդինացում, *ալեյի* շատ կենտրոնացում և *ալեյի* մեծ տեխնիկական աջակցություն: Բանն այն է, որ առանց սիստեմատիկ բարեփոխումների *ալեյ/ի*-ն չի լուծի անկարող կոռումպացված հանրային վարչակարգի խնդիրները, որոնք առկա են շատ զարգացող երկրներում, իսկ այս տիպի հակակոռումպցիոն պայքարը շատ քաղաքային իշխանություններում կարող է հեղափոխության ազդանշան հանդիսանալ:

Աղյուսակ 16: Մի քանի գործնական խորհուրդ դրդապատճառային բարեփոխման համար:

Առաջին հարցը հետևյալն է. որտեղի՞ց են գումար հայթայթելու վարձատրությունները բարձացնելու համար: Քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան ձեռնարկեց աշխատակազմի ռադիկալ կրճատում: Շատ քաղաքապետեր չեն գտնվի ճգնաժամային իրավիճակում՝ այս քայլին դիմելու համար: Փորձարկումները, որոնք սկսում են եկամուտների բարձրացման և գնի կայունության քաղաքապետարանի բաժիններից, կարող են իրենց համար վճարել և նույնիսկ կարող են եկամուտներ ստեղծել երկրորդ փուլով քաղաքային իշխանության այն բաժիններում դրդապատճառների փորձարկումներ կատարելու համար: Սպառողի ծախսերը կարող են բաժանվել ծառայողների միջև: Արտասահմանյան աջակցությամբ գումարներն երբեմն կարող են օգտագործվել գլխավոր աշխատակազմի աշխատավարձերը «լրացնելու» համար:

Դրդապատճառային բարեփոխումները պահանջում են յուրաքանչյուր գործակալության նպատակների դասակարգման գործունեության միջոցների սահմանման և դրդապատճառների կառուցվածքի որոշման գործում հենց իրենց՝ ծառայողների մասնակցությունը:

Կարող են օգտագործվել նաև հետևանքային քաղաքական և որոկական միջոցները: Նույնը վերաբերում է հավասար գնահատումներին, քանի դեռ գնահատումները ստիպված են գտնվել «կորի վրա» (այն է՝ ոչ ամեն ոք կարող է «անթերի» գնահատվել):

Թիմային դրդապատճառները հաճախ ավելի հնարավոր և ցանկալի են, քան անձնական դրդապատճառները:

Գործողության միջոցներ մշակելու գործում օգտակար է «գլխավոր առաջադրանքներ» սահմանումը, այլ խոսքերով ասած՝ ավելի լավ վերլուծել կազմակերպության «արտադրանքի գործառույթները»:

Ներառել հաճախորդներից ստացված տեղեկությունները: Հաճախորդներին օժտել իրավունքներով: Համանմանություններ փնտրել՝ ուժերը կամ կառավարությունը բաժանելու նպատակով: Այսպիսի բարեփոխումներ սկսելու համար հարկավոր է անընդհատ մտքում պահել «տեղեկատվությունն ու դրդապատճառները»:

Սպառողի ծախսերով և համաբանություններով ուղեկցվող փորձարկումները տարբերվում են պետական եկամուտներից, որոնցով կարող է լրացվել ծառայողի աշխատավարձն ու շահույթը:

Հիշեք օրինակի սկզբունքը. դրդապատճառները կարող են հիմնված լինել գործողության օրինակների վրա: Սովորեք անելու միջոցով: Համոզվեք որ

տուժած կողմերը մասնակցում են դրդապատճառային փորձարկման վերագնահատմանը:

Մկեք ամենահեշտ դեպքից: Մասնավորապես, փորձեք բարեփոխումներ իրականացնել այն բնագավառում, որտեղ գործողություններն համեմատաբար ավելի հեշտ է օբյեկտիվորեն գնահատել, և որտեղ բարձրացված պետական եկամուտները կամ կայուն գները կարող են փորձարկումն ինքնասպասարկվող դարձնել: Դրդապատճառները ներառում են փողը, բայց դրա հետ մեկտեղ նաև այլ պարզևատրություններ՝ աջակցություն, դասընթաց, ճամփորդություն, գումարի հատուկ հատկացումներ, փոխհատուցումներ, մրցանակներ և հասարակ գովասանք: Նույնիսկ ինչ-որ մեկի լավ աշխատելու մասին տեղեկությունը վերջին հաշվով հանդես է գալիս որպես դրդապատճառ:

Մշակել քաղաքական աջակցություն, մասնավորապես միավորումներից և օտարերկրյա դոնորներից: Փորձարկման գաղափարը վերացնում է իրենց անհանգստությունը՝ նրանց մասնակից դարձնելով մշակման և գնահատման գործընթացին:

Օտարազգիներից տեխնիկական աջակցություն խնդրել: Օրինակ՝ օգտագործեք տեղնիկական աջակցության ֆոնդերը փորձարկումը ֆինանսավորելու համար: Այս դեպքում տեղական փորձագետները և նույնիսկ պետական պաշտոնյաները արդեն հայտնի խնդիրների ու դրանց հայտնի լուծումների մասնակցային ախտորոշման վրա հիմնված «ուսումնասիրություններ» են կատարում:

Ակտիվորեն զբաղվեք սեփականաշնորմամբ: Մա կարող է նշանակել ծառայություններ մատուցելու նպատակով հանրային և մասնավոր սեկտորների միասնական աշխատանքի հիբրիդների փորձարկումներ:



Այս վերջին մենք վերանայում ենք գրքի հիմնական թեմաները և առաջարկում ենք արդեն փորձարկված այն քայլերը, որոնց պետք է գնան քաղաքապետերն ու բարձր պաշտոնյաները՝ կոռուպցիան վերացնելու համար: Այնուհետև կվերդարնանք արդեն 1996 թ.-ի Լա Պազի դեպքին: 1980-ականներին կեսերին կտրանակապես կրճատված կոռուպցիան նոր թափ ստացավ: Իսկ այս ամենից դատելով ի՞նչ կարելի է ասել հակակոռուպցիոն գործողությունների դիմացկունության մասին:

Կոռուպցիայի քննում

Կոռուպցիան անձնական նպատակներով պաշտոնի չարաշահումն է: Կոռումպացված գործողությունների ցուցակը ընդգրկում է կաշառակերությունը, հարստահարումը, ազդեցիկ կապերի օգտագործումը, ընտանեվարությունը, խարդախությունը, «թեթև» գումարը, յուրացումը և այլն: Չնայած մենք հակում ունենք կոռուպցիան դիտարկենք որպես կառավարության մեղք, իհարկե այն առկա է մասնավոր սեկտորում: Ակնհայտ է, որ մասնավոր սեկտորը ներգրավված է կառավարության կոռումպացված գործընթացներում: Մենք բոլորս էլ այդ գործընթացներում ենք և միասին պետք է գտնենք ելքի դուռը:

Կոռուպցիայի տարբեր տեսակներ հավասարապես վնասարար չեն: Կոռուպցիան, որը խեղաթյուրում է խաղի կանոնները (օրինակ՝ դատական համակարգը, սեփականության իրավունքները կամ բանկային գործն ու ապառիկը) մեծ վնաս է հասցնում տնտեսական ու քաղաքական զարգացմանը: Կոռուպցիան, որն անբարեխիղճ անձանց թույլ է տալիս աղտոտել զետերը կամ էլ անմասն է մնում երբ հիվանդանոցներում թալանում

են հիվանդներին, ահա այս կոռուպցիան կարող է բարոյապես և սեցիալապես քայքայիչ լինել: Դրա հետ համեմատ հանրային ծառայությունների համար որոշակի ավելացված գումարները կամ քարոզարշավային ֆինանսավորման ընթացքում թեթև կոռուպցիայի առկայությունը պակաս վնասարար են:

Իհարկե կոռուպցիայի չափերն էլ մեծ նշանակություն ունեն: Շատ համակարգեր կարող են դիմանալ կոռուպցիայի առկայությունը և հնարավոր է, որ որոշ, իրականում ահավոր համակարգեր կարող են բարելավվեն այդ միջոցներով: Բայց երբ կոռուպցիան նորմա է դառնում, դրա ազդեցություններն արդեն վնասարար են:

Այսպիսով՝ չնայած յուրաքանչյուր քաղաքապետարան և յուրաքանչյուր երկիր ունի կոռուպցիայի դառը փորձ, չափերն ու ձևերը տարբերվում են: Մահացու է խաղի կանոնները խախտող սիստեմատիկ կոռուպցիան: Այս է պատճառը, որ մեր մոլորակի թերզարգացած մասերից շատերի վիճակն այդպիսին է:

Իսկ ի՞նչ է կարելի անել սիստեմատիկ կոռուպցիայի դեմ: Կօզնեն թե՛ բազմակուսակցական ժողովրդավարության և թե՛ ազատ շուկայական բարեփոխումները: Երկուսն էլ մեծացնում են մրցակցությունն ու հաշվետվողականությունը, իսկ սա իր հեթին կոռուպցիան վերացնելուն է հակված: Բայց միայն ժողովրդավարությունն ու ավելի ազատ շուկաները բավարար չեն: Կոռուպցիան հետևում է $Կ=Մ+Կ-Հ$ բանաձևին (Կոռուպցիա=Մենաշնորհ+Կամայականություններ-Հաշվետվողականություն): Լինի դա հանրային, մասնավոր թե հասարակական գործունեություն, լինի դա Լա Պազուս, Լիլոնգուս թե Լոս Անջելեսում, մենք հակված ենք կոռուպցիայի նախանշաններ տեսնել ամենուրեք, որտեղ ինչ որ մեկն ունի ապրանքի կամ ծառայության մենաշնորհային իրավունք ունի ազատ իրավունք որոշելու՝ արդյոք տվյալ անձնավորությունը կստանա կամ չի ստանա այն, և թե որքն կստանա և կարող է ոտնահարել հաշվետվողականությունը:

Կոռուցպիան ոչ թե կրքի, ցանկության, այլ հաշվարկի հանցանք է: Ճիշտն ասած գոյություն ունեն սուրբ մարդիկ, ովքեր դիմադրում են բոլոր գայթակղություններին, ազնիվ պաշտոնյաներ, ովքեր ամենից ավելի են դիմանում: Բայց, երբ կաշառքի չափը մեծ է, բռնվելու հավանականությունը՝ քիչ, բռնվելու դեպքում պատճառամիջոցը՝ չնչին, շատ պաշտոնյաներ չեն դիմանում:

Լուծումներն, այնուամենայնիվ սկսվում են համակարգերից: Մենաշնորհները պետք է թուլացվեն կամ էլ տեղափոխվեն: Ազատ գործելակերպը պետք է պարզեցվի: Հաշվետվողականությունը՝ հզորացվի: Հարկավոր է մեծացնել բռնվելու հավանականությունը և խստացնել կոռուպցիայի պատժամիջոցները թե՛ տվողների և թե՛ վերցնողների համար: Դրդապատճառներն հարկավոր է կցել գործողությանը:

Մրանցից յուրաքանչյուրն իրենից մի ընդարձակ թեմա է ներկայացնում, բայց նկատեք, որ մեզանից շատերը կոռուպցիայի մասին խոսելիս առաջին հերթին մտածում են նոր օրենքների, ավելի խիստ վերահսկման, մտայնության փոփոխման կամ բարոյական հեղափոխության մասին: Օրենքներն ու վերահսկումներն անբավարար են, երբ համակարգերը չեն օժանդակում դրանց իրագործելուն: Բարոյական զարթոնքն իհարկե վրա է հասնում, բայց հազվադեպ է, երբ դա տեղի է ունենում մեր հանրային առաջնորդների նախաձեռնությամբ:

Եթե մենք չենք կարող կառուցել չկոռումպացված պաշտոնյաներից և քաղաքացիներից բաղկացած հասարակություն, այնուամենայնիվ կարողանանաք գոնե խթանել մրցակցությունը, փոխել դրդապատճառները և բարձրացնել հաշվետվողականությունը: Կարճ ասած մենք կարող ենք ֆիկսել կոռուպցիա հարուցող համակարգերը:

Մենք չենք ասում, որ դա հեշտ է: Բայց հարկավոր է միշտ դնել 3 կետի վրա.

1-ին. ընկերությունների, քաղաքների, ծրագրերի, նախարարությունների և պետությունների մակարդակներով

գոյություն ունեն հակակոռուպցիոն գործողությունների հաժողված օրինակներ:

2-րդ. այս հաժողված պատմություններից շատերը պարունակում են ընդհանուր թեմաներ, որոնք մենք կրճակ կվերադառնանք:

3-րդ հակակոռուպցիոն պայքարը կարող է հիմք ծառայել քաղաքային իշխանության ավելի լուրժ ու խորը վերափոխման համար:

Ի հավելում այս գլխի վերջում մենք ուզում ենք, որ եթե հակակոռուպցիոն պայքարն իր հերթին չի բերում ավելի խորը ու լուրժ բարեփոխումներ կոռուպցիան վերացվելու հակում ունի:

Հաջողված օրինակներից մեկը տեղի է ունեցել 1985թ-ի սկզբին Բոլիվիայի Լա Պագ քաղաքում:

Լա Պագի առաջին ճակատամարտը

Շատ ուսումնասիրողներ կհամաձայնեն այն մտքի հետ, որ 1985թ-ին Լա Պագում տիրող իրավիճակը բավականին լուրժ էր: Քաղաքում 40 տարվա մեջ առաջին անգամ ի դեմս նոր քաղաքապետ Ռոնալդ Մաքլին-Աբարոայի տեղի ունեցան ժողովրդավարական ընտրություններ: Բոլիվիայում առաջացած հիպեր ինֆլիացիան կանխվել էր անչափ խիստ մի ծրագրով, բայց այս խրախուսիչ փոփոխությունները համընկան քաղաքի ճգնաժամի հետ: Երբ քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան իր պաշտոնը զբաղեցրեց, չնայած ինֆլիացիայի պատճառով գոյացած չնչին աշխատավարձերի, քաղաքի վճարացուցակը եկամուտների 120%-ն էր կազմում: Քաղաքի ինժեներների աշխատավարձը ամսեկան 30 ԱՄՆ դոլար էր, իսկ քաղաքապետինը՝ 45 ԱՄՆ դոլար: Նախկին քաղաքապետերը քաղաքական նկատառումներով ավելի ու ավելի աշխատողներ էին ընդունել աշխատանքի: 1985թ-ին քաղաքն ուներ 5700 աշխատող, որոնցից 4000-ը բանվոր էին:

Քաղաքային իշխանությունները կոռուպցիայի առատության եղջյուրն էին: Հանրային աշխատանքներին, որոնք մեծամասամբ

իրականացվում էին քաղաքի կողմից, բնորոշ էր ամեն ինչ՝ սկսած մասերի ու վառելիքի գողությունից, վերջացրած որակավորման ստանդարտների խարդախ իրագործմամբ՝ ի հավելում հսկայական անկարողության: Հարկահավաքությունը «երկրնտրանքով» լի էր (ձեր տանից ավելի ցածր հարկում՝ կաշառքի դիմաց), ինչը նպատակ էր հետապնդում կանխիկ գումար վերցնելուն (քաղաքն ինքն էր հարկեր հավաքում և վճարումները հաճախ ուղղեկցվում էին երկար հերթերով): Թույլատրագրերի և լինցենզիաների համար հայտարարությունները հաճախ ձգձգվում էին մինչև չէր վճարվում որոշակի կանխիկ գումար, և վերջապես թույլատրագիր կամ լինցենզիա ստանալը հաճախ բերում էր մեկ այլ կաշառքի: Միջնորդությունը ներառում էր շատ գաղտնի քայլեր և թափանցիկություն, և որպես հետևանք տեղ տալով կաշառքներին ու չարաշահումներին՝ պայմանագիրը շահելու և դրանից հետո գործի դնելու նպատակով: Մասնավոր համակարգերն հաճախ աշխատում էին ընկերության կամ քաղաքական ազդեցության հիմքի վրա: Մասնագիտացման ավանդույթը շատ փոքր էր: Առուիտը և հետազոտությունները թույլ էին և հենց իրենք էլ կոռուպցիայի առարկա էին: Վերջապես, որոշ գլխավոր գործազիր տնօրեններ և որոշ քաղաքային խորհրդի անդամներ օգտագործում էին իրենց դիրքը առավելություն ունեցող դիմումները և վճառողներին համակարգի միջոցով անցկացնելու՝ գումարային կամ էլ ապօրինի գաղափարների դիմաց:

Կարիք չկա կրկնելու, որ այս հանգամանքներում քաղաքը ձախողում էր բոլոր առաքելություններ: Այսպիսի սիսիտեմատիկ կոռուպցիայի հետ առնչվելով շատերը հանձնվում էին, կամ էլ դիմում էին «օժանդակող կողմի ռազմավարությանը», այլ կերպ ասած՝ ավելի շատին. ավելի շատ դասընթացներ, ավելի շատ օտարազգի էքսպերտներ, ավելի շատ համակարգիչներ, ավելի շատ կանոնակարգեր, և իհարկե բարոյական օրենքին և հարաբերությունների վերակառուցմանը:

Ռոնալդ Մաքլին- Աբարոայի ռազմավարությունը բուրբովին տարբեր էր, չնայած, որ ընդգրկում էր օժանդակող կողմի որոշ տարրեր: Նա հասկացավ, որ հիմնական քայքայման սիրտը դրդապատճառների և տեղեկատվության կոտորված համակարգերն են: Նա որոշեց կիրառել Կ=Մ+Կ-Հ բանաձևը:

Ախտորոշում

Նրա առաջին քայլը աշխորոշիչ գործողությունների իրականացումն էր: Որտե՞ղ էր կոռուպցիան, ինչքանով էր դավատ, որո՞նք են դրանց պատճառները և հնարավոր բուժումները: Գլխավոր պաշտոնյաների աշխատախմբերը, որոնք մենք վերը ներկայացրեցինք «մասնակցային ախտորոշում» անունով, ոչ միայն պետքական տեղեկություններ հավաքեցին (Աղյուսակ 12), այլ նաև այս պաշտոնյաներին իրենց սեփական բարեփոխման ռազմավարությունները ներկայացնելու հնարավորություն ընձեռնեցինք: Հատուկ ուսումնասիրությունները ևս օգնեցին միջնորդության վերլուծելու գործում:

Ռազմավարություն

Իրեն անհանգստացնող խնդիրները կշռադատելուց հետո, քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան դիմեց քաղաքապետի յուրաքանչյուր գործողությունների վերլուծության կմախքի նախնական տարբերակին (Աղյուսակ 4) (օր` աշխատանքները, եկամուտների հավաքումը, թույլատրագրեր և երաշխավորումներ, միջնորդություն, աուդիտ և գնահատում): Քաղաքային իշխանությունները բարելավմանն ուղղված մի շարք ազդեցիկ քայլեր ձեռնարկեցին:

Հանրային աշխատանքներ: Քաղաքապետն օգտագործեց քաղաքի ֆինանսական ճգնաժամը մի շարք աշխատողների, հատկապես հանրային աշխատանքներում ներգրավված բանվորներին

աշխատանքից ազատելու համար: Նա օգտագործեց այս հնարավորությունը քաղաքի առաքելությունը և ոչ թե հիմնական ծրագրերը վերականգնելու համար: Հետագայում այն կսուպերվիզացնի, բայց չի ձեռնարկի աշխատանքները: Քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան արտասահմանից ֆինանսավորում ստացավ քաղաքային աշխատանքներն իրականացնելու համար, որոնց մեծ մասն օգտագործեց հանրային աշխատանքների, ծրագրերի համար: (Մնացորդը նա օգտագործեց քաղաքի կառավարման, որպես մասնավոր քննարկումների հետագա բաժնի բարեփոխմանն օժանդակելու համար):

Եկամուտների հավաքում: Եկամուտների հավաքումը վստահված էր բանկերին և ոչ թե քաղաքային ծառայողներին՝ վերացնելով քաղաքային պաշտոնյաների կողմից կաշառակերությունն ու հարստահարումը: Սեփականության գնահատման բարդ համակարգը փոխարինվեց «ավտոգնահատմամբ», որտեղ քաղաքացիները հայտարարում էին իրենց սեփականության գինը՝ քաղաքի կողմից քաղաքացիներին հայտարարած գնով սեփականության ձեռք բերման քողարկված սպառնալիքի տակ: Արդյունքում մեծ աճ նկատվեց քաղաքի եկամուտների համակարգում:

Թույլատվություններ և լիցենզիաներ: Քաղաքապետը դադարեցրեց որոշ գործողությունների կարգավորումը, այնպես, որ ոչ մի թույլատագրի կարիք չկար, և այստեղ կաշառակերությունը արդեն չէր կարող որևէ դեր խաղալ: Նա վերացրեց գների վերահսկման վարչությունը:

Նա մտցրեց թույլատրագրերի և լիցենզիաների հայտերի մեկ ընդհանուր գրասենյակ: Հայտ ներկայացնողները գալիս են գրասենյակային աշխատողի կողմից զբաղեցված սեղանի մոտ: Այս աշխատողները արդեն նախկինի պես լիազորված չէին գնահատելու և թույլատրագրեր ու լիցենզիաներ շնորհելու: Յուրաքանչյուր հայտ համակարգվում էր, ինչը հնարավորություն էր տալիս գործընթացը մոնիթորինգի ենթարկելուն:

Կաշառակերության իրավասությունը վերացված է, և համակարգայնացման միջոցով հավաքված տեղեկատվությունը կարող էր օգտագործվել վարչության կամ առանձին աշխատողների գործունեությունը գնահատելու համար: Համակարգը երբեք էլ ամբողջովին ի կատար չածվեց, բայց փոփոխություններն ակնհայտ էին:

Նա շատ ջանք թափեց թույլատրագրերի և լիցենզիաների շնորհումը պարզեցնելու և հստակեցնելու գործում: Այնուհետև տպագրեց «Լա Պազի տեղացիների համար նախատեսված ձեռնարկը», որտեղ մանրամասնորեն նկարագրված էր յուրաքանչյուր գործընթաց, այնպես, որ քաղաքային հաստատ իմանար՝ ինչ է իրեն սպասվում:

Թույլատրագրեր կազմելու համար նա ստեղծեց ճարտարապետների Կոլլեգիայի հովանու ներքո մասնավոր սեկտորի ճանտարապետների ներգրավման ծրագրի: Ավելի քան 100 մասնավոր սեկտորի ճարտարապետների ներգրավումը կարագացնի գործընթացները և կբարելավի վերահսկման որակը:

Ընթացակարգ: Համակարգերը, որոնք մոնիթորինգի դժվար ենթարկվող պաշտոնական շատ քայլեր էին պահանջում, պարզեցվեցին՝ հասցնելով մի քանի քայլի, ինչն էլ իր հերթին խթանեց յուրաքանչյուր քայլի զգուշորեն մոնիթորինգին:

Անձնակազմ: Ջանքեր չինայվեցին քաղաքային աշխատակազմի պրոֆեսիոնալիզմը սջակցային հավաքագրումն ու խրախուսման միջոցով բարձրացնելու համար: «Բոլիվիա Յոլեն» ծրագրի շրջանակներում երիտասարդներ ներգրավվեցին: Ի հաշվի անձնակազմի կրճատման, խստացված եկամուտների հավաքման և արտերկրյա միջոցների, աշխատավարձերն այնքան էին բարձրացել, որ 2 տարվա ընթացքում արդեն մրցակցում էին մասնավոր սեկտորի հետ: Բարձրացնելով բարձրաստիճան պաշտոնյաների աշխատավարձերը՝ քաղաքն հնարավորություն ստացավ քաղաքային ծրագրերը հատկապես հանրային

աշխատանքներին վերագրող ծրագրերը պլանավորել և սուպերվիզացնելու համար իրականում տաղանդավոր անձանց ներգրավելու: Այսպես մեծացավ դասընթացների թիվը, իսկ Համաշխարհային Բանկի կողմից հինադրված հատուկ ծրագիրն իր առջև հատուկ խնդիր էր դրել թարմացնել քաղաքային անձնակազմը: Հինվեց Քաղաքային Դասընթացների Ինստիտուտը:

Առաջիկա: Ծրագիրը ձեռնարկվեց գլխավոր խրհրդատու ընկերության հետ՝ ինտեգրված ֆինանսական կառավարման համակարգի մշակման և իրագործման նպատակով՝ ելնելով միջնորդության, մեծածախ վաճառքի և վերահսկման միջոցով իրականացվող հանրային աշխատանքների շահերից: Դժբախտաբար այս համակարգի մշակումը չավարտվեց մինչև Մաքլին-Աբարոայի պաշտոնաթող լինելը:

Իրագործում: Քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան դիմեց նաև պրակտիկ ռազմավարության իրագործմանը: Նա հաշվի նստեց ազգային և միջազգային համապատասխան մարմինների հետ: Նա «մի քանի խոշոր ձուկ տապակեց», և, օգտագործելով նրանց սեփական օրինակը, հաղորդագրություն ուղղարկվեց այն մասին, որ հին կոռուպացված կարգերը փոխվել են: Նա չհարձակվեց, այլ սկզբից օգնեց բյուրոկրատիային: Այնուհետև հետապնդեց կոռուպցիան տեղեկատվական համակարգերի, դրդապատճառների և մրցակցության բարեփոխումները ներառող կանխիչ ռազմավարության միջոցով: Նա վերաստեղծեծ քաղաքի հիշողությունը: Օիրնակ նա վերակենդանացրեց ինֆրահամակարգի վերաբերյալ քաղաքային երկարաժամկետ կարիքների գլխավոր ուսումնասիրությունը: Այս ծրագիրը, որն էապես ֆինանսավորվում էր Ֆրանսիական Կառավարության կողմից, նախագծված էր 8 տարվա համար: Այն ներառում էր մեծամասշտաբ ուսումնասիրություններ, որոնք օգնեցին պետքական հանրային աշխատանքների ծառայությունների մասին համակարգված տեղեկատվություն տալուն:

Արդյունքներն հիանալի էին: 3 տարվա ընթացքում քաղաքային ինֆրահամակարգում ներդրումը աճեց 10 –ի գործակալով: Բարձրացան պետական եկամուտները: 2 տարվա ընթացքում, քաղաքային իշխանության աշխատավարձերը հավաստվեցին մասնավոր սեկտորին: Բոլոր սեկտորների համաձայն կոռուպցիան վերացված է: Հետագայում քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան 2 անգամ էլ վերընտրվեց:

Հակակոռուպցիոն պայքարի քայլերի ամփոփում: Ադյուսակ 17-ը ամփոփում է կոռուպցիան կանխելու քայլերը: Այստեղ չկա ոչ հաստատուն բաղադրատոմս, ոչ էլ քաղաքապետերի նոր մտածելակերպի դրդելու նպատակով առաջարկների ամբողջություն:

Աջակցելով բարեփոխումներին:

1995-ի օգոստոսին այս գրքի առաջին հրատարակումից հետո Ռոնալդ Մաքլին-Աբարոան որոշեց կրկին դնել իր թեկնածությունը Լա Պազի քաղաքապետ դառնալու համար: Այս դեպքում, սովորաբար, այնուամենայնիվ, ժամանակագրությունը չի ակնարկում կորուստները: Նոյեմբերյան ընտրություններում ոչ մի թեկնածու չհավաքեց մեծամասնության ձայներ: Մաքլին-Աբարոան պարտության մատնեց գործող քաղաքապետին քաղաքի խորհրդի 11 ընտրված խորհրդատուների հաջորդ ընտրություններում: Պաշտոնն իր համար ապահովելու նպատակով՝ նա 1996 թ.-ին հրավիրեց Ռոբերտ Քլիթգարդին Լա Պազ՝ քաղաքի ֆինանսական դրությունը գնահատելու և քաղաքային ռազմավարությունը վերանայելու նպատակով (Լինդսի Փերիսը չկարողացավ գալ): Արդեն 4,5 տարի էր, ինչ Մաքլին-Աբարոան թողել էր իր՝ քաղաքապետի պաշտոնը և արդեն երկու քաղաքապետ իրար հետևից վարել էին այն: Զարմանալի էր թե ինչ արագությամբ կոռուպցիան կրկին վերադարձավ իր դիրքերին:

Քաղաքապետի անձնակազմի գլխավոր անդամն ասաց. «Ես գիտեմ, որ բոլորդ էլ մեծ պրոբլեմի առաջ էիք կանգնել 1985 թ.-ին և որ ամեն ինչ չափից դուրս վատ էր այդ ժամանակ, բայց ես կարծում եմ, որ դրությունն այժմ է վատացել, որ հարկն է ամեն ինչ սկսել զրոյից:

Որպես օրինակ բերեմ այն փաստը, որ Ալկալդիայի փոխադրամիջոցների 95%-ի տարածաչափերն ու արագաչափերը ստարտերները ջարդված են: Ինչու՞: Այդ ճանապարհով նրանք կարող են գասոլին պահանջել: Մենք գասոլինի վրա ենք վատնում մեր ողջ ունեցվածքը: Ինչ-որ մեկը դրանից չափազանց մեծ օգուտ ունի: Իմ աշխատանքի բերումով, օրինակ, ես ամսեկան ծախսում եմ 600 լիտր վառելիք: Մենք այն կրճատեցինք՝ հասցնելով 200 լիտրի և դա բավարար է: Քաղաքային փոխադրամիջոցները բոլորն էլ ձգտում են այնպիսի տեսք ունենալ, ասես օգտագործվել են անընդհատ: Եվ բոլորը լրացուցիչ ժամանակ, նախաճաշ ու լանչ են պահանջում, որովհետև նրանք աշխատում են»:

Գոյություն ունեն համակարգային քայքայման ավելի վառ օրինակներ:

Աշխատանքներ: Կառույցի պալատը, մի խումբ մասնավոր ընկերություններ նախկին վարչությանը հարստահարման վերաբերյալ բողոք էին ներկայացրել: Դրանցից ոչ մեկը հաշվի չառնվեց: Համաձայն քաղաքապետարանային համակարգում աշխատող որոշ անձանց՝ պայմանագիր շահելը պահանջում էր 10-15% կաշառք: Երբ հանրային աշխատանքներն ավարտված էին և ժամանակն էր վճարելու. 10%-անոց կաշառքը սովորաբար հասնում էր «(քաղաքական) կուսակցությանը»: Չվճարելու սպառնալիքը ռեալ է, քանի որ քաղաքի կարճաժամկետ պարտքը, ներառելով վճարումներից խուսափելու երևույթը, նախկին 2 տարիների ընթացքում կտրուկ աճ էր: 1996 թ.-ին քաղաքի պարտքը կազմում էր 20 մլն ԱՄՆ դոլար:

Հարկահավաք: «Ինքնագնահատման» համակարգը քայքայվեց, երբ պարզ դարձավ, որ քաղաքում բացակայում է ինչ-որ մեկի կողմից սեփականության գնահատման նվազեցման համար խիստ պատժամիջոցների կարգը: (Սեփականությունն ձեռք բերելու համար առաջարկված բազմազան գների սպառնալիքը պարզվեց, որ ապօրինի էր և մի քանի տարի անց դրա հանդեպ վստահությունը սկսեց գնալով նվազել): 1995թ.-ին ներմուծվեցին նոր համակարգեր, որոնք ապահովելու էին ինքնագնահատումը՝ կախված ինքնահայտարարված բնակարանային բնութագրություններից: Այս ամենի արդյունքում ավելի բարձրացան անվճարունակ և միջին դասի ներկայացուցիչների սեփականության գները: Դրան հետևեցին մեծաքանակ ցույցեր, և հազարավոր մարդկանց բողոքներն հաճախ փորձում էին լուծել հարկերի ինչ-որ չափով իջեցման եղանակով: Հանրային զայրույթը շարունակվեց, և նախկին կառավարության անդամներից մեկի խոսքերով հենց այս միջադեպն էլ խթանեց այդ ժամանակ գործող քաղաքապետի պարտությունը: Ամեն դեպքում ներհայտարարման միջոցով հայտերի գնահատման ձևը հանգեցրեց մոտավորապես ամենաքիչը 100%-ի կտրուկ անկման հարկահավաքից պետական եկամուտների համակարգում:

Թույլատրագրեր և լիցենզիաներ: Ամբողջովին քայքայվել էր թույլատրագրերի և լիցենզիաների հայտերի համար նախատեսված մեկ ընդհանուր գրասենյակի դերը: Պատասխանատու պաշտոնյան 1996 թ.-ի փետրվարին ներկայացված զեկույցում նկարագրեց իրենց և իրենց կուսակցության շահերից ելնելով կաշառք ընդունող պաշտոնյաների արագ ռոտացայի շուրջ պտտվող «համարյա անվերջ» պատճառների մի ցանկ: Հիմա ընդունված է «համարյա ամեն օր, ամեն ժամ» թղթաբանության վերացման համար վճարել մոտ 40 ԱՄՆ դոլար:

Չորս տարի պատրաստ լինելուց հետո վերջապես ներկայացվեցին շինությունների ճարտարապետական գնահատման ծրագրերը: Ճարտարապետները դեռ ստանում էին

ծինությունների համար թույլատրագրեր փնտրողների վճարված գումարներից ինչ-որ մասեր, բայց իրականում նրանք պարզապես ստուգում և հաստատում էին, որ հայտարարված քառակուսի մետրերը ճիշտ էին և որ համապատասխան գումարը վճարված է: Երբ պահանջվեց գործել իրական համաձայնագրի համաձայն՝ ծրագրերի որակը և օրինականությունն հաստատելու նպատակով, ճարտարապետների կոլեգիան այժմ բողոքեց՝ հայտարարելով, որ այն չի ցանկանում, որպեսզի քաղաքային իշխանություններում առկա կոալիցիան փոխանցվի կոլեգիային(այնուամենայնիվ, կոլեգիան իրականում ցանկանում էր շարունակել տարբեր ֆոնդերից իր փոխանցումները ստանալու գործընթացը):

Ընթացակարգ: Ներքին համաձայնությունը սովորական երևույթ էր: Կողմնակի անձիք, ովքեր առաջարկում էին ավելի ցածր գներ, մերժվում էին քաղաքի կոռումպացված անձնակազմի կողմից, ինչը պատճառաբանվում էր որակի անորոշ ստանդարտներով: Ինչպես վերը նշվեց, գնի առաջարկն ուղղեկցվում էր կաշառքներով թե շնորհման և թե վճարման փուլերում:

Անձնակազմ: Աշխատավարձերն համեմատաբար բարձր մնացին, բայց վճարումը և խրախուսումը կապված չէին գործողությունների իրականացման հետ: Փոխարենը, քաղաքական պայմանավորվածություններն այնքան սովորական էին, որ կառավարման և տեխնիկական աշխատողների մոտավորապես 40%-ը փոխարինվեցին նախորդ վարչության անդամներով: Քարտուղարներին հայտարարվել էր, որ նրանք չեն ստանա աշխատավարձի բարձրացում մինչև չանդամակցեն քաղաքապետի քաղաքակն կուսակցությանը: Ինչու՞ այս կոպիտ խախտումն հանրային բողոքի ալիք չառաջացրեց: Ամենապարզ պատճառն այն է, որ կարերայի ուղու յուրաքանչյուր գաղափար ի դերն էր ելել: Ինչպես նշում է մի քարտուղար՝ «չորս տար մենք ապրում էինք վերահսկվող ուղեղներով և փակ բերաններով: Եթե

որևէ մեկն ապօրին գործունեության վերաբերյալ բողոք ներկայացնել, նա անպայմանորեն կկորցնել իր աշխատանքը: Բայց բոլորն իրար, առանձին-առանձին պատմում ու մեկնաբանում էին տեղի ունեցածը»:

Ավելին, բողոքը քննելու և աուդիտ անցկացնելու ողջ համակարգերը դարձել էին ազդեցությունների ու անկարողության զոհը: Հաշվեկշիռներն ու գրանցումները այժմ ընդհանրապես բանի պետք չէին՝ ըստ ֆինանսական կառավարման միասնական համակարգում աշխատող փորձագետների խմբի, որն, իմիջիայլոց, դեռ իր տեղը չէր գրադեցրել չորս տարիներից հետո: Չնայած ձևավորումը դեռ իր վերջնական տեսքով չէր, նոր համակարգի ներմուծման ձգձգման մեկ այլ պատճառ էր նաև (ծրագրի ղեկավարի խոսքերով) «քաղաքային աշխատողների դիմադրությունը, որոնք իրենց անձնական պատճառներով չէին ցանկանում լինել ֆինանսական կառավարման համակարգի մի մասը»:

Զգացվում էր նաև կենտրոնացված կոռուպցիայի առկայությունը: «Նախկին քաղաքապետը ստեղծեց մի նոր մարմին՝ անվանելով այն ՊԿՎՄ՝ Պլանավորման, Կոորդինացման և Վերահսկման Մարմին՝ կապ հաստատելով այս մարմնի նոր տնօրենի հետ»: ՊԿՎՄ-ն կենտրոնացրեց ամեն ինչ, ամեն որոշում: Վերջում յուրաքանչյուր թույլատրագիր, լիցենզիա և պայմանագիր պետք է հաստատվեր այնտեղ: Սա դարձավ չարաշահման ավելի մեծ աղբյուր: Մենք այն անվանեցինք Պլանավորման և Կաշառքների հավաքման մարմին:

Որոշ դեպքերում իրդրությունն ավելի լավ էր, քան 1985 թ.-ին: Մի քանի այն ժամանակ ձեռնարկված բարեփոխումներ իրենց խոր արմատներն էին ձգել: Որոշ բնագավառների կանոնակարգումը մշտապես վերացրեց կոռուպցիան, որը նախկինում ընդունում էր այս կանոնակարգերի պարտադրումը: Այլ դեպքերում օգնեց նաև քաղաքային իշխանության դերի վերականգնումը: Օրինակ, քաղաքապետարանը կրկին չէր վերադարձել իր՝ հիմնական կառուցապատողի կարգավիճակին,

չնայած, որ իր սարքավորումների պահեստը մեծացել էր արտասահմանյան ֆինանսավորման շնորհիվ: Բայց դժբախտաբար հանրային աշխատանքների ընտրությունն ու վերահսկումը գնալով վատթարանում էր, և կրկին ի հայտ էին գալիս կոռուպցիայի նորանոր դրսևորումներ:

1996թ-ի փետրվարին Լա Պազի քաղաքացիների շրջանում անցկացրած հարցման արդյունքում բնակչության 50 %-ը համաձայնվեց այն բանին հետ, որ «անցյալի համեմատ կոռուպցիայի մակարդակը գնալով ավելի է վարթարանում»: Մյուս 43%-ն այն կարծիքին էր, որ այն մնացել էր նույն մակարդակի վրա: Ոչ ոք չասեց, որ կոռուպցիայի մակարդակը իջել է: Մյուս 7%-ի պատասխանը «չգիտեմ»-ն էր: (Հարցումը վերաբերում էր իշխանության և ոչ թե միայն քաղաքային իշխանության բոլոր մակարդակներին): Հարցվածների 74% -ը ասաց, որ Բոլիվիայի քաղաքական գործիչները պակաս արդար են, համեմատած Լատինական Ամերիկայի այլ երկրների քաղաքական գործիչների: Այն հարցին, թե քաղաքական գործիչների առաջնային խնդիրը որն է՝ հանրային ծառայությունը, «տնտեսական ամբիցիաները» թե «իշխանության տենչը», տղամարդկան 84%-ը և կանանց 52%-ը պատասխանեց, որ «տնտեսական ամբիցիաները» են, և միայն հարցվածների 9%-ը ձևի համար ասացին՝ «հանրային ծառայությունը»: ²⁴

Զարմանալի չէ այն փաստը, որ Լա Պազում թերի կառավարումը և կոռուպցիան ուղեկցվում էին քաղաքային ֆինանսական համակարգի կասկածելի տենդենցներով: Քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոայի կառավարման վերջին ամբողջական տարին 1990թ.-ն էր (Բոլիվիայի օրենքի համաձայն նա պետք է պաշտոնաթող լիներ 1991թ.-ի կեսերին՝ այդ տարվա վերջերում վերընտրման իրավունք ձեռք բերելու համար): 1990-

²⁴ "Los paceños ya no creen en nadie," *Ultima Hore* special report, Feb. 18, 1996, pp. 18-19.

Հարցումը կատարվել էր 18-65 տարեկան, քաղաքի 4 տարբեր մասերում բնակվող և «միջին խավին պատկանող» չափահասների պատահական ընտրության մեթոդաբանությամբ:

1995թ. հաստատուն եկամուտի ծախսերի պակասորդը (բացառությամբ հաշվեկշիռային վճարումների և արտաքին օժանդակության) բարձրացավ մոտավորապես 1,2 մլն ԱՄՆ դոլարից (հաստատուն եկամուտի 4%-ը) 40,7 մլն ԱՄՆ դոլարի (հաստատուն եկամուտի 87%-ը): Նույն ժամանակամիջոցում և կրկին կանխիկ դոլարներ օգտագործելով՝ ընդհանուր ներդրումը տեղաշարժվեց 10,4 մլն ԱՄՆ դոլարից 14,6 մլն ԱՄՆ դոլար, մինչդեռ կանխիկ ծախսերն ավելի արագ էին մեծանում՝ 1995թ.-ի տվյալներով 8,5 մլն ԱՄՆ դոլարից հասնելով 32,0 մլն ԱՄՆ դոլարի:

Ի՞նչն էր սխալ գնացել: Եվ ի՞նչ էր հնարավոր անել խնդրի շուտափույթ լուծման համար:

Աղյուսակ 17 Կոռուպցիան կանխելու համար առաջարկվող քայլեր

1. Աշխտրոշել կոռուպցիայի տիպերն ու դրանց տարածվածության աստիճանը:
 - ա. Մասնակցային ախտորոշումներ. կոռումպացված համակարգերում ներգրավված անձանց համար նախատեսված սեմինարներ:
 - բ. Աշխատողների և հաճախորդների սիստեմատիկ անանուն հարցում:
 - գ. Հատուկ ուսումնասիրություններ՝ ներառյալ «խոցելիության գնահատումը»:

2. Մշակել համակարգերի վրա շեշտը դնող ռազմավարություն: Օգտագործել գործողությունների վերլուծության կմախքը (Աղյուսակ 4)՝ հնարավոր եղանակների, նրանց բախման և ուղղակի ու անուղղակի ծախսերի խնդրի լուծման համար: Ընդհանուր վերնագրերը հետևյալն են.
 - ա. Գործակալների ընտրություն
 - բ. Պարգևատրությունների և պատժամիջոցների որոշում
 - գ. Արդյունքների մասին տեղեկատվության ձեռք բերում
 - դ. Վերակազմավորել տնօրեն-գործակալ-հաճախորդ հարաբերությունները: Վերացնել մենաշնորհը, պարզեցնել ու սահմանափակել կամայականությունները և բարձրացնել հաշվետվողականությունը:
 - ե. Բարձրացնել կոռուպցիայի «բարոյական արժեքը»

3. Մշակել իրագործման ռազմավարությունը
 - ա. Կազմակերպել կառավարության գործողությունները (կոորդինացիա և կիզակետ)
 - բ. «Քաղել ցածր ճյուղին աճող միրգը»: Սկզբում ընտրել համեմատաբար հեշտ ֆիքսվող խնդիրը:
 - գ. Հաշվի նստել համապատասխան ուժերի հետ (ազգային, միջազգային, մասնավոր սեկտոր, ՀԿ)
 - դ. Ճեղքել անպատժելիության մշակույթը «խոշոր ձուկը տապակելու» միջոցով
 - ե. Բարձրացնել հակակոռուպցիուն փորձերի արտաքին տեսքը՝ հասարակայնացման միջոցով
 - զ. Մինչև նախահարձակ լինելը ինչ-որ լավ բան անել պետական պաշտոնյաների համար
 - է. Վարչական կարողությունների հզորացում՝ ոչ միայն «կողմնակի» միջոցների (ավելի շատ դասընթացներ, շատ փորձագետներ, կամ ավելի շատ

համակարգիչներ), այլ նաև հատկապես տեղեկատվական և դրդապատճառային համակարգերի փոփոխման միջոցով:

ը. Մտածեք, թե ինչպես հակակոռուպցիոն պայքարը կարող է դրդել ավելի խոշոր և ընդհանուր փոփոխությունների քաղաքային իշխանություններում (այնպիսին, ինչպիսին է օրինակ՝ հաճախորդի կոնսուլտացիան, գործողության վարցատրությունը կամ բարձր որակավորմամբ կարգավորման սեփականաշնորհումը):

Տեղեկատվություն և դրդապատճառներ

Լա Պազի դեպքը 2 դաս է ներկայացնում: I - սիստեմատիկ կոռուպցիայի ուղղությամբ հնարավոր է զգալի ճշտում իրականացնել: II - ժամանակի ընթացքում և նոր ղեկավարությամբ հակակոռուպցիոն որոշ միջոցառումներ կարող են աղավաղվել և ակնհայտորեն կոռուպցիայի այլ տեսակների աղբյուր հանդիսանալ: Այս ամենն ընդարձակում է հարցերի բազմությունը: Ի՞նչ պատճառով է առկա ուրացողությունը: Որո՞նք են հակակոռուպցիոն գործողությունների մշակման ենթատեքստերը:

Առաջինն, ինչ հարկ է նշել այն է, որ Լա Պազը միասնական չէ: Այլ քաղաքներ և երկրներ նույնպես դժվարությունների են հանդիպել հակակոռուպցիոն գաղափարները ներմուծելու ընթացում: Հատկապես իսրատական է Հոնգ Կոնգի օրինակը: 1997թ.-ի նախագուշացումը մեծ բախման պատճառ հանդիսացավ: Մի զեկույցի համաձայն՝ «Հոնգ Կոնգի ապագայի համար բացասական է այն, որ Չինաստանի՝ իր իրավասությունների մեջ մտնելուց հետո այստեղ արագորեն հարստանալու խիստ առաջընթաց կզգացվի»: Հոնգ Կոնգի Հակակոռուպցիոն Անկախ Կոմիտեի խոսքերով 1992-1994թ.-ին հանրային և մասնավոր սեկտորներում արձանագրված կոռուպցիան աճեց 58%-ի (այսուհետ ներկայացված զեկույցներում արձանագրվում էր կոռուպցիայի 10%-անի աճ): Քրոլ համախոդների (Ասիա) գործակալների խոսքերով այս սպիտակ օղակին ազատ պատկանող հանցանքը կրկնակատկվեց 1995-ի հունվարի և 1996թ.-ի հուլիսի միջև ընկած ժամանակահատվածում: Քրոլի փոխտնօրեն Ստեֆեն Վիերսը բողոքում է, որ ո՛չ ոստիկանությունը, ո՛չ էլ ԼԱԿ-ը անցած 2 տարիների ընթացքում բարձրորակ կորպորատիվ հետազոտություններ չի հանձնել դատարան:

Խնդիրը նրանում է, որ Չինաստանը լայնորեն ընդունված է համարել Ասիայի ամենակոռումպացված երկիրը: Այն իր այս կասկածելի համբավը ձեռք է բերել Թրանսֆերենսի Ինթերնեյշնելի կողմից 1996թ.-ի մայիսին մի շարք առևտրական

ծառայություններին վերաբերվող առքերի շնորհիվ: Հոնգ Կոնգն այնուհետև անցավ կշռաքարի մյուս կողմը: Մարդիկ անհանգստացած են, որ լավ կապեր ունեցող չինական ընկերությունների գործունեությունը Հոնգ Կոնգում ներ է մուծում կոռուպացված սովորություններ, և որ խաղի կանոնները կփոխվեն այս և այլ ճանապարհներով:

Որտեղ անսկզբունքայնությունը կարող է հաստատել մենաշնորհային վարձավճարներ, օգտագործի պաշտոնը՝ ծառայեցնելով այն անձնական նպատակներին, և խուսափի հաշվետվողականությունից: Շատ օգտակար միտք է իշխանությունը ազատել (մենաշնորհային) բիզնեսից, որտեղ (մրցակից) ընկերությունները կարող են ծառայություններ մատուցել: Հաշվի առնելով յուրաքանչյուր բնագավառում կոռուպցիայի առկայության հնարավորությունը՝ կարել է հստակ պատկերացնել, որ նայդ ամենը կարող է պարզապես հանգեցնել անկառավարելիության: Մյուս կողմից սեփականաշնորհումը և կանոնակարգերի բացակայությունը իր մեջ պարունակում է կոռուպցիայի, անկարողության և անարդարության ռիսկի գործոնները: Հենց սեփականաշնորհման գործընթացն ինքնին կարող է կոռուպացված լինել, ինչպես ցույց են տալիս շատ երկրների վերջին փորձերը: Կանոնակարգերի բացակայությունը ունի իր դրական ազդեցությունն այն ժամանակ, երբ կանոնակարգերը չունեն սոցիալական շահեր: Բայց փոքր շուկաները, կարտելները, սակավ տեղեկատվությունները և խոր անորոշությունը բնութագրող միջավայրերի չկանոնակարգվող շուկաները կարող են ինքնին լինել անկարողության և անարդարության հզոր սուբյեկտ:

Մենք տեսանք, որ ոգեշնչված քաղաքապետերը կարող են սխտեմատիկ կոռուպցիայի դեմ կարճաժամկետ ազդեցիկ ռազմավարություններ մշակել: Օր՝ նրանք կարող են փոխել տեղեկատվությունն ու դրսդապատճառներն այնպես, որ մենաշնորհային վարձավճարները վերացվեն: Բայց երկար ժամանակահատվածում, երբ քաղաքապետերը փոխվում են, միշտ

Էլ հնարավոր է, որ հակակոռուպցիոն փորձերը չհամակարգված լինեն: Բոլոր գործարքների համար մեկ ընդհանուր վարչությունը քանդվեց Լա Պազում, իսկ ինտեգրված համակարգի ֆինանսական կառավարումը դեռ չծլած հասկ էր: Հարկատուները ոչնչացնեցին իրենց սեփականության «ավտո-գնահատման» համակարգերը, և սիստեմատիկ գրանցումների պակասը բարձրաստիճան պաշտոնյաների համար գրառումների ստուգումը անհնարին դարձրեց (Հարկահան պաշտոնյաները նմանապես կարող էին նախընտրել անկառավարելիությունն, այնպես, որ կարողանային անհատներից կաշառք կորզել՝ ավելի ցածր հարկավճարների դիմաց): Անձնական վարձակալության պայմանագրերի և օժանդակության փորձերը տապալվեցին քաղաքապետերի կողմից, ովքեր ցանկանում էին քաղաքի գլխավոր աշխատատեղերը կենտրոնացնել իրենց հովհանու ներքո:

Հակակոռուպցիոն միջոցառումները կարող են ոչ միայն չհաջողվել, այլ նաև հենց իրենք դառնան կոռումպացված: Լա Պազում պաշտոնյաների աշխատավարձերի բարձրացումը քաղաքային կյանքը փոխելուն ուղղված կարևոր քայլ էր: Բայց 1991 թ.-ին այն դարձավ քաղաքական քննարկումների աղբյուր և քարոզարշավների թեմա (ինչպես շատ դեպքերում, երբ մարդիկ զուսպ են ապրում իրենց շրջանում): Անուհետև քաղաքապետերի փոփոխություններից հետո այն փոխադարամիջոց դարձավ ընկերներին և կուսակցության անդամներին՝ քաղաքային գլխավոր պաշտոնների նստեցնելու համար (ի միջայլոց, վերջիններս ընդհանրապես չունեին տվյալ պաշտոնի համար համապատասխան որակավորում): Մեփականության և խիստ կանոնակարգերի միավորման գաղափարը կարող է հենց առաջինը կոռումպացված լինել առաջարկի խրախուսման գործընթացների տապալման և այնուհետև իշխանության որակավորման վերահսկման ու սուպերվիզման գործողությունների անվավերության կողմից: Ողջ մատակարարման ղեկավարման համակարգի կենտրոնացումն, իհարկե, կարող է դառնալ իր սեփական կոռումպացված մենաշնորհը:

Դեմոկրատական ընտրությունների և տնտեսական մրցակցության ուժերը ինչ-որ չափով խաթարում են կոռուպցիայի ընթացքը: Տեղական բռնությունները ճնշվում են դեմոկրատական գործընթացի շնորհիվ, նույնիսկ երբ պոպուլյարական և վերաբաշխական արդյունքները կենտրոնական տեղ են գրավում: Մրցակցային տնտեսությունը միտում կունենա տապալելու կարտելներն ու ներքին պայմանավորվածությունները, եթե, զոնե, իշխանություն-բիզնես հարաբերություններում թափանցիկության ապահովման փորձ արվի: Այնուամենայնիվ, ինչպես նշում են անտիկ և ժամանակակից փիլիսոփաները, դեմոկրատիան դեռ հակակոռուպցիոն գրավական չէ:

Հետադիմության երկարաժամկետ լուծումները կարծես թե ստում են՝ ժողովրդավարական և ազատ շուկայական հիմքերով անձնական հետաքրքրության վրա հիմնված համակարգեր ստեղծելիս: Այն պատճառով, որ կոռուպցիայի զոհ քաղաքացիները կարող են ավելի մեծ վերահսկման, հետադարձ կապի հնարավորություն ստանալ, ապօրինի գործողությունների առկայությունը պետք է ավելի ակնհայտ դառնա, իսկ կայուն բարեփոխումների հեռանկարները՝ ավելի խոստումնալից: Բիզնեսային համայքը լայն իմաստով հետաքրքրված է թե՛ քաղաքային ծառայությունների արդյունավետությամբ, թե՛ ապրանքների մրցակցային ապահովմամբ և թե՛ ծառայություններով ընդհանրապես: Բնականաբար, ազատ եզրակացությունների շնորհիվ գայթակղությունը կաճի՝ պակաս արժեքավոր ծառայություն, մատուցելով կամ հարկերը շրջանցելով և կամ կաշառքի միջոցով մենաշնորը պաշտպանելով: Բայց եթե միասնական գործողությունները գործարար անձանց կողմից կարող էին խրախուսվել, միգուցե երբեմն մասնավոր սեկտորի կամ մրցակցային վարքի օգնությամբ, այնուհետև՝ երկար ժամանակահատվածում նրանց միասնական հետաքրքրությունները կարգավորեր կոռուպցիան:

Քաղաքային իշխանության ներքո որոշիչ դեր ունեն նաև դրդապատճառային համակարգերը: Ինչ-որ մեկը կարող է

սպասելիքներ ունենալ, որ կոռումպացված քաղաքապետերը և շատ հաճախ կոռումպացված ընկերությունները, հասարակական կազմակերպությունները և համալսարաններն ավելի են հետաքրքրված եկամուտի դաշտում կոռուպցիայի վերացմամբ, քան այլուր: Անշուշտ, սա նմանվում է Լա Պազի դեպքին: Քաղաքային եկամուտները բարձրացել են, այն էլ այնպիսի բնագավառներում, ինչպիսիք են (1999 թ-ից սկսած) սեփականության հարկերը և փոխադրամիջոցների հարկերը: Այստեղ նույնիսկ այլ լճացած և կոռումպացված վարչություններում կարող են ներգրավվել բարձր որակավորմամբ տնօրեններ, որոնք կարող են աջակցությամբ և ռեսուրսներով օժտված լինել:

Բյուրոկրատիայի հետ բախվող դրդապատճառները ևս կառուպցիայի կարևոր որոշիչներից են: Քաղաքապետ Մաքլին-Աբարոան ձեռնարկեց մի քանի վարձատրվող գործողությունների փորձեր, որոնք, սակայն, չվավերացվեցին: Քաղաք չվավերացրեց գործողությունից կախված վճարի և քաղաքային իշխանության հովհանու ներքո աջակցային ավելի ընդհանուր ծրագրեր: Այս համակարգը ապացուցեց հետագա վարչությունների՝ իր անպետք լինելը: Սա ապացուցում է, որ կայուն ռազմավարությունը պետք է ներառի գործունեության վրա հիմնված վճարում, ինչից առավել տեղեկացվածն ու կոռուպցիայից խուսափելուց հետաքրքրվածը հենց ինքը՝ հանրությունն է: Ընդհանրապես որքան հանրությունն ավելի շատ է ներգրավված քաղաքային իշխանության գործունեության սահմանափակմանն, այնքան քաղաքային իշխանությունը ավելի դիմադրող կգտնվի կոռուպցիայի և չարաշահումների հանդեպ: Այս մասնակցությունը բարեփոխումներ է պահանջում թե՛ տեղեկատվական և թե՛ դրդապատճառային դաշտում:

1. Պահանջվող տեղեկատվությունը վերաբերում է քաղաքային գործունեության և աշխատողների ջանքերի արդյունքներին և՛ դրական հետքանքների, և՛ բացասական միջոցով (օր՝ կոռուպցիան)

2. Դրդապատճառները աշխատողի ու պաշտոնյաների պարզևատրման և պատժման, ինչպես նաև դրանց՝ արդյունքներին վերաբերվող տեղեկատվության կցվելն է:

Լա Պագում համարյա բացակայում են հանրային աշխատանքները, հարկահավաքությունը, թույլատրագրերի և լիցենզիաների շնորհման. Մատակարարման ազդեցիկության և պաշտոնի չարաշահմանը վերաբերվող արևել իրական տեղեկություն: Այդ պատճառով էլ ֆավորիտիզմը հեշտորեն տապալել էր դրդապատճառային համակարգը: Բուժիչ ռազմավարությունը պետք է ուղղված լինի հենց այս սխտեմատիկ թերություններին:

Ինչպե՞ս պետք է ֆասիլիտացվեն այսպիսի հետադարձ կապերն ու գործողության ցուցանիշները: Շատ կարևոր գործոններ կանցնեն քաղաքային իշխանության սահմանները: Համանմանություններ կան գործարքային ծախսերի և տեղեկատվական ծախսերի միջև, որոնք կարող են վերցվել ավելի լավ կրթական համակարգերի, ավելի լավ օրինական համակարգերի, ավելի լավ համայնքային ինֆրահամակարգերի և այդ տիպի այլ դրդապատճառների միջոցով: Որքանով ավելի բարդ են այս ֆասիլիտացման մեխանիզմները, այդքան ավելի շատ հետադարձ կապի սպասելիքներ ունենք հաճախորդներից:

Այդ պատճառով հնարավոր է յուրացնել կոռուպցիայի վերաբերյալ տնտեսական սպասելիքները և բացառել մենաշնորհային ուժերի, թույլ տեղեկատվական համակարգերի և անսկզբունքայնությանը հեշտորեն զոհ գնացող դրդապատճառային համակարգերի հետընթացը: Տնտեսագետներին հասկանալի պատճառներով մարդկային բնության ազահ կողմերը գտնվում է մասնավորապես ընդունելի միջավայրը՝ մի կողմ դրած առանձին բացառություններ, աղքատությամբ, անկայունությամբ և սոցիալական անընդունելիությամբ բնութագրվող համակարգերում:

Հարցն, իհարկե, բացառապես տնտեսական չէ: Լավ դեկավարությունն ու համապատասխան ծառայողներն, իհարկե, փոփոխում են իրադրությունը: Այլ կողմից նայելիս, սակայն, նկատում ենք, որ նույնիսկ ամենալավ համակարգերը կարող են քայքայվել: Հոնգ Կոնգի շատ քաղաքացիներ անհանգստացած են, որ Չինաստանի հովանավորության տակ անցնելուց հետո ՀՄԿ-ի դերը կապակասի: Ինչպես շատ երկրների փորձն է ցույց տալիս օրինական համակարգերից ու կարգավորումներից ամենալավերը նույնիսկ կարող են քայքայվեն, եթե աշխատողներն անհամապատասխան ու անհարիր են:

Առաջնորդները փոխվում են ինչպես դեպի վատը, այնպես էլ դեպի լավը, իսկ քաղաքական և այլ ուժերը կարող են հանգեցնել համապատասխան աշխատողների տեղեկատվական, վերահսկման և դրդապատճառային համակարգերը կառավարելու ընդունելությունից զուրկ անձանցով փոխարինելուն: Կոռուպցիան բուժելու մեկ և ընդհանուր միջոց չկա: Բայց մենք կարող ենք ավելի հաստատում դարձնել մեր հակակոռուպցիոն փորձերը

- Եթե ավելի համապատասխան իրականացնենք ապրանքների ու ծառայությունների մատակարարումը:
- Եթե ավելի պարզ և անխափան դարձնենք կանոնակարգերն ու նթույլատրագրերը:
- Եթե քաղաքացին ավելի տեղեկացված լինի իշխանությունների լավ և վատ կողմերից:
- Եթե մենք կարողանանք այս հետադարձ կապը կցենք քաղաքային պաշտոնյաների դրամական և ոչ դրամական պարագաներին:
- Եթե ավելի թափանցիկ լինն քաղաքապետարանի խնդիրներն ու գործարքները:

Զարմանալի չէ, որ այս գիքի հենց այս կետում նշում ենք այն, որ այս կետերը նույնպես լավ ուղեցույց են ավելի ազդեցիկ և արդար քաղաքային իշխանություն ստեղծելու համար:

Հավելված

Կոռուպցիան Մատակարարման բնագավառում

Երբ ինքնավար քաղաքն ունի ապրանքի կամ ծառայության կարիք, քաղաքային իշխանությունն ունի 2 հիմնական այլընտրանք՝ պատրաստել կամ գնել այն, ինչ պահանջվում է: Այն է՝ քաղաքն ինքը կարող է մատակարարել ապրանք կամ ծառայություն, կամ էլ ձեռք է բերում այն մասնավոր սեկտորից: Կոռուպցիան այս ընտրության չափանիշներից մեկն է: Այս գրքի մեծ մասում նկարագրված է կոռուպցիայի այն տեսակը, որը վրա է հասնում, երբ քաղաքը ծառայություն է մատուցում: Այս հավելվածը վերաբերում է այն իրավիճակներին, որոնցում ինքնավար քաղաքն որոշում է ծառայություն ստանալ մասնավոր սեկտորից: Այստեղ քննության է առնվում բարձրանալու հավանականություն ունեցող կոռուպցիայի տեսակները և պոտենցիալ հակազդեցությունները: Մա հավանաբար քաղաքային կոռուպցիայի այն բնագավառն է, որտեղ ներգրավված են ամենամեծ գումարները: Երբ Վիլլի Սոսրոնին հարցրեցին, թե ինչու էր կողոպտել բանկերը, նա պատասխանեց. «Այնտեղ, որտեղ իշխում է փողը, անպայմանորեն առկա է նաև պայմանավորվածությունը»: Մատակարարումը մի բնագավառ է, որտեղ կոռուպցիան միշտ էլ մեծագույն վտանգ է ներկայացրել:

Հիմնական տիպերի շարքին են դասվում գնի առաջարկի գաղտնի պայմանավորվածությունը (ինչը տանում է քաղաքի համար ավելի մեծ ծախսերի/գների, վճարումների, որոնք կարող են կամ էլ չեն կարող բաժանվել կոռումպացված պաշտոնյաների միջև), մատակարարման մրցույթը «ֆիքսելու» նպատակով ընկերությունների հետընթացը և շահող պայմանագրային կազմակերպության վարքը վերահսկող պաշտոնյաներին տրվող կաշառքները (որոնց արդյունքում կառաջանան խորամանկ ու խճճված գնի առաջարկեր՝ հետագա ծախսերի ավելացմամբ ու պայմանագրում անտեղի փոփոխություններով):

Մատակարարման պայմանագրերն հաճախ ենթադրում են խոշոր դրամական գումարներ և ներգրավում են մեծապես հայտնի կամ ազդեցիկ անձանց՝ իշխանության թե ներսում և թե դրսում: Այսպիսով՝ կոռուպցիայի այս տեսակը կարող է հատկապես վնասարար լինել քաղաքացետարանին՝ աղավաղված դրոշմապատճառների, կորցրած հանրային վստահության և հարստության ու ուժի անխուսափելի բաշխման միջոցով:

Կ=Մ+Կ-Հ բանաձևը մատակարարման յուրաքանչյուր շրջանի ընթացքում կոռուպցիայի հակման հասկանալու համար կարևոր հիմնաքար է «Ցածր» Մ-ի «ցածր» Կ-ի և «բարձր» Հ-ի գաղափարը ըմբռնման հետ մեկտեղ որոշ պարագաներում օգնում է բացահայտել ձգձգումները, որակավորումը, վարչական վերին շերտը և կորցրած հնարավորությունները: Օր՝ յուրաքանչյուր մատակարարման գլխավոր խնդիրը կայանում է նրանում, թե արդյոք ավանդական արտադրանքը պահանջված է, կամ էլ պատրաստի արտադրանքը համապատասխան է ավանդական ձևավորման արտադրանքին՝ դեմ լինելով նման գնի բարձրացմանը և խուսափելով «ստանդարտ» կետերն ապահովելու հետ կապված կոռուպցիայի թաքնված ծախսերից, որոնք իրենց հերթին կարող են մեծ լինել:

Տնտեսագիտության և պետական քաղաքականության վերաբերյալ վերջին աշխատանքը ներկայացնում է մատակարարման ազդեցիկության և կոռուպցիայի վերլուծությունների նոր մոտեցումները: Օր՝ ինչպես կտեսնենք, որոշ կարևոր աշխատանքներ մատակարարող պաշտոնյաների կողմից ավելի շատ ազատության են ձգտում: Տեսաբանների ուսումնասիրած որոշ դեպքերում որոշակի գաղտնի պայմանավորվածությունները կարող են լավ անդրադարձ ունենալ, որովհետև դա կարող է օգնել ընկերություններին հաղթահարել ծրագրի իրական ծախսերի վերաբերյալ հսկայական անհստակությունը, դրանով իսկ օգնելով նրանց հաղթահարելու մահացու ցածր գնի առաջարկները: Մի որակական դասն այն է, որ մատակարարման համակարգում գոյություն ունեն անխուսափելի

զիջումներ և այստեղ կա հակակոռուպցիոն պայքարը միակ նպատակը չէ:

Պայմանականորեն չորս քայլ պարունակող մատակարարման գործընթացը:

Մատակարարման գործընթացը սկսվում է, երբ պետությունը ներկայացնում է ապրանքի կամ ծառայության պահանջը և երբ առաջարկ է ներկայացվում հայտատուներին աշխատանք կատարել կամ ծառայություն մատուցել: Այս պահանջի կարգավիճակը հայտնի է որպես «Առաջարկի պահանջի» կամ «Գնի առաջարկի հրավերի» քայլ: Երկրորդ քայլով, հետաքրքրված հայտատուներն ընդունում են գնի առաջարկները: Պետական գործակալությունը գնահատում է հայտատուի առաջարկը, հաստատում է շահողին և քննարկում է պայմանագիրը երրորդ քայլով: Չորրորդ քայլով հայտատուն ներկայացնում է պայմանագիրը: Աղյուսակ A1-ը նկարագրում է երեք աստիճան՝ շեղ տառերով և համապատասխան թվերով՝ որոշելով յուրաքանչյուր վանդակը (A1-ից D4):

Եկեք սյունակ առ սյունակ աշխատենք այս, առաջին հայացքից բարդ թվացող աղյուսակով: Ստորև բերված գլուխներում մուգ և շեղ տառերով նշված վանդակները (օինակ՝ [Վանդակ C2]) վերաբերում է աղյուսակում բերված համապատասխան վանդակին: Մեր խնդիրն է յուրաքանչյուր քայլում հնարավոր կոռուպցիայի տեսակները հասկանալու և հակամիջոցներն ու դրանց ծախսերը որոշելու գործում:

Յուրաքանչյուր քայլը բնութագրող կոռուպցիայի տիպերը:

(Վանդակ A1) Ի սկզբանե հայտատուն հետաքրքրված է ներագդելու կարիքների ձևակերպմանը՝ հայտատուի ուժեղ կողմերը ընդգծելու և թույլ կողմերը թաքցնելու նպատակով՝ այս կերպով իսկ կողմնակալացնելով մրցույթը:

Դրա հնարավորությունները կարող են ստեղծվել կարիքների ձևակերպումների հրապարակումից առաջ իշխանությունների հետ ընթացիկ տեղեկատվության փոխանակման ընթացքում՝ հատկապես, երբ խոսքը գնում է հատուկ, նեղ մասնագիտական, տեխնիկական հարցերի մասին, որոնցում ձեռնարկությունները շատ ավելի բանիմաց են, քան իշխանությունները: Քաղաքային պաշտոնյաները կարող են նաև կոռումպացված կերպով տարածել ներքին տեղեկատվությունը, ինչը որոշ հայտատուներին անարդարացի առավելություն կտա: Մյուս հնարավորությունը «գերպահանջն» է, որի դեպքում պաշտոնյան (հնարավոր է նաև կաշառքի դիմաց) դուրս է թողնում հայտատուներին՝ օգտվելով ապարնքների շատ տարաբնույթ լինելուց և պահանջների լայն և դրա պատճառով էլ անորոշ շրջանակներից: «Դուրս թողնող» պահանջները դուրս էին հանում մրցույթից բոլոր հայտատուներին՝ թողնելով միայն մեկին:

(Վանդակ A2) Երկրորդ քայլի ժամանակ հայտատուների կարտելը կարող է գաղտնի համաձայնության գալ և համաձայնեցնել գնային առաջարկները այնպես, որ նրանցից մեկը շահի պայմանագիրը: Մրցակցության Քաղաքականության Կանադայի Բյուրոն²⁵ տարանջատում է գնային առաջարկների խարդախման չորս տեսակ՝

1. «Գերազանցող» գնային առաջարկ: Ֆիրմաները ձևական գնային առաջարկներ են ներկայացնում, որոնք որպես կանոն շատ բարձր են լինում՝ նախապես ընտրված կարտելի անդամի պայմանագրի շահումը ապահովելու նպատակով:
2. Գնային առաջարկների «հանում»: Ֆիրմաները գնային առաջարկներ չեն ներկայացնում կամ ինքնահեռացվում են

²⁵ Canada's Bureau of Competition Policy

մրցույթից՝ ազատ ճանապարհի բացելով նախօրոք ընտրված թեքնածուխն:

3. Գնային առաջարկների ռոտացիա: Ֆիրմաները իրար մեջ հերթով փոխանցում են շահող գնային առաջարկը, կողմակի վճարումների միջոցով՝ ապահովելով բոլորի՝ ժամանակի ընթացքում իրենց արդար «փայլ» ստանալու հանրավորությունը:
4. Շուկայի բաժանում: Ֆիրմաները բաժանում են շուկան տարածքային, ապրանքային կամ այլ սկզբունքներով և համաձայնեցված սահմաններում իրար հետ չեն մրցակցում:

Գաղտնի համաձայնությունը կարող է իր մեջ չներառել պաշտոնյաներին կաշառք տալը: Այն կարող է լինել կարտելի վարվելակերպի դրսևորում կամ «ոչ մրցակցային» գործունեություն, ինչն ապօրինի է, բայց անկեղծ ասաց՝ կոռումպացված չէ: Մակայն մյուս կողմից գնային առաջարկների խարդախման այս օղակը սովորաբար ունենում է որոշակի միջոցներ և երբեմն էլ ուժ, որպեսզի կաշառքի կամ ահաբեկի այն պաշտոնյաներին, որոնք կարող են իրենց բացահայտել:

(Վանդակ A3) Գնահատաման գործընթացի՝ երրորդ փուլի ժամանակ նույնպես ստեղծվում են կաշառքների և «շնորհակալական նվերների» համար նպաստավոր պայմաններ՝ դրանց դիմաց հայտատուի գնային առաջարկի հանդեպ հատուկ մոտեցում ցուցաբերելու դիմաց և քաղաքական «կուտաման», որտեղ քաղաքական գործիչները աջակցություն են ցուցաբերում այն գնային առաջարկին, որը ձեռնտու է իրենց ընտրական քարոզարշավներին աջակցություն ցուցաբերողներին կամ ընտրողներին:

Այն, ինչը կարելի է անվանել «տնօրեն – գործակալ» փոխհարաբերությունների անհամատեղելիություն, բերում է անարդյունավետության և գաղտնի համաձայնությունների ձևավորմանը:

Չափանիշներից շատերը կարող են նույնը լինել, և շատ անգամ դժվար է լինում տարանջատել անարդյունավետությունը կոռուպցիայի դրսևորումից:

(Վանդակ A4) Այստեղ կոռուպցիան կարող է դրսևորվել կեղծված, ուռճացված ծախսեր պարունակող հաշվետվություններով, պահանջների փոփոխման կամ էլ լրացուցիչ ծախսերի կեղծ վճարման կատարողականների տեսքով: Այս փուլում կոռուպցիայի վրա ազդելը կարող է ավելի հեշտ լինել մեծ ձեռնարկություններին, մեծաքանակ և փոխկապակցված բաժանմունքներով: Ուշադրություն դարձրեք, որ այս փուլում կոռուպցիայի հնարավորությունները ազդեցություն են ունենում առաջին և երկրորդ փուլում կոռումպացված վարվելակերպի հանդեպ հակվածության վրա:

Օրինակ՝ կոռումպացված հայտատուները կարող են արհեստականորեն իջեցնել սկզբնական գնային առաջարկի գինը, որպեսզի շահեն պայմանագիրը, եթե պայամնագիրը իրականացնելուց առաջացած լրացուցիչ ուռճացված ծախսերը հեշտ է պահանջել: Կոռուպցիայի մի այլ դրևորում կարող է հանդիսանալ խոստացածից ավելի ցածր որակ ապահովելը, ինչի վրա աչք են փակում նախօրոք կաշառված ստուգողները:

Կոռուպցիայի համար առավել նպաստավոր պայմանները

(Վանդակ B) Քաղաքապետարանները հաճախ չեն ունենում իրենց կարիքները գնահատելու համար բավարար կարողություններ: Հատկապես առաջադեմ տեխնոլոգիաների բնագավառում շատ ավելի հավանական է հանդիպել հայտատուի քան քաղ. ծառայողի, որը բավականաչափ գիտելիքներ ունի առարկայի վերաբերայլ և լավ պատկերացում ունի իշխանությունների կարիքների մասին:

Կոռուպցիայի համար առավել նպաստավոր պայմաններ

(*Վանդակ B1*) Երբեմն քաղաքապետարանները չեն ունենում իրենց կարիքները գնահատելու համար բավարար կարողություններ: Հատկապես առաջադեմ տեխնոլոգիաների բնագավառում շատ ավելի հավանական է այն փաստը, որ հայտատուներն ունեն ավելի լավ գիտելիքներ պետական կարիքները գիտակցելու ասպարեզում, քան՝ քաղաքացիական ծառայողները: Միջին դիրք զբաղեցնող պետական պաշտոնյան կարիքների վերաբերյալ իր կարծիքը գրագետ արտահայտելու ունակ չի լինի: Ամեն դեպքում կոռուպցիայի համար դուռը բաց է իսկ հնարավորությունները՝ մեծ, ինչն էլ կանխորոշում է շահող հայտատուին:

Արդյոք պահանջները պե՞տք է լինեն հստակ թե՛ ճկուն: Լիարժեք պատասխան լինել չի կարող, և խնդիրը կարող է ամեն դեպքում կրկին հայտնվել: Մի կողմից չափից դուրս անորոշ պահանջները կարող են հանգեցնել այն բանին, որ գնային առաջարկները կներկայացվեն անկարող հայտատուների կողմից: Մյուս կողմից առավել մանրամասն և խոր պահանջները կրճատում են ռեալ գնային առաջարկներն ընդունելու հնարավորություն ունեցող հայտատուների թիվը: Վերը նշված դեպքում վարչական ծախսերը աճում են գնահատման գործընթացում և միգուցե այն դեպքում, երբ ապրանքը կամ ծառայությունը հարկը եղածի պես չի մատուցվում: Վերջին դեպքում մրցակցությունը սահմանափակված է: Ամեն դեպքում կոռուպցիայի համար նպաստավոր պայմաններ են ստեղծվում: Խիստ պահանջները սահմանափակում են կամայականությունները, բայց կարող են նաև հզորացնել մենաշնորհային ուժը հայտատուների շրջանում: Կոռուպցիայի և արդյունավետության վրա հանրագումարային ազդեցությունները կտարբերակվեն դեպք առ դեպք:

(*Վանդակ B2*) Երկրորդ քայլով առաջարկված $Կ = Մ + Կ - Հ$ բանաձևը հզոր ուղեցույց է հանդիսանում: Այն ամենն, ինչը խրախուսում է մենաշնորհային առավելությունները, առավել

հավանական է դարձնում կոռուպցիան: Հետևաբար կոռուպցիայի հավանականությունը կբարձրանա, երբ բարձր են պաշտոնյաների կամայականությունները և ցածր է հաշվետվողականությունը, ինչպես օրինակ մատակարարումը, որն հիմնված է որակի բացառապես սուբյեկտիվ չափանիշների վրա: Ինչպես կտեսնենք ստորև, որոշ դեպքերում մենաշնորհային կարգավորումներն ու մեծաքանակ կամայականություններն կարող են արդարացված լինել: Բայց անարդյունավետության և կոռուպցիայի ռիսկերը պետք է միշտ պահել մտքում:

(*Վանդակ B3*) Գնահատման փուլում շուկայի չափերին համապատասխան խոշոր դրամական պայմանագրերը, կոռումպացված գործիչներին առաջարկում են հավելյալ թաքստոց, որտեղ պետք է պահվեն ապօրինի գումարները: Կամայականությունն ակնհայտ խնդիր է: Բայց գոյություն ունի որոշակի փոխզիջում մի կողմից կոռուպցիայի համար նախադրյալներ ստեղծող անորոշ կամ դժվար հասանելի պայմանների գնահատումներն իրականացնելու համար ընթացակարգային գործակալին հավելավճար առաջարկելու և մյուս կողմից յուրաքանչյուր որոշումը վերահսկելու համար ընթացակարգային պաշտոնյային կանոններ և կանոնակարգեր պարտադրելու միջև: (Մենք դեռ կանդրադառնանք այս փոխզիջմանը, որը կախված է եկամտից կամ ծառայությունից և կոռուպցիայի այն միջավայրին, որում թաղված է ընթացակարգային գործընթացը)

(*Վանդակ B4*) Միակողմանի բանակցային իրավիճակում տուժում է մրցակցությունը, և երես առ երես հարաբերությունները ձևավորվում են երկար ժամանակամիջոցում: Գները և դրանց գումարած պայմանագրերը կարող են հայտատուներին ապրանքներն «ոսկեջրելու» գրավիչ հնարավորություն ընձեռել՝ ավելացնելով շքեղություն և որակ, որը դուրս է հասարակ բանականությունից: Բացի այդ, երբ հայտատուների թիվը շատ է բազմաթիվ բիզնես բնագավառներում, կոռումպացված կառավարիչները կարող են ավելի հեշտորեն քողարկել

մեծաքանակ սուբսիդացումներն ու խաբեբա վերադիր ծախսերը: Եվ ընդհանրապես, համակարգողներն ավելի հակված կլինեն կաշառք վերցնելուն, ավելի անորոշ կլինեն գնի չափանիշները, և ավելի ցածր կլինի նրանց սեփական հաշվետվողականությունը:

Պոտենցիալ կոռումպացված գործունեության հատկանիշներ:

Ընթացակարգային կոռումպացված գործողությունների հայտանբերումը հաճախ դժվարանում է անարդյունավետությունն ու կոռուպցիան դժվար է տարբերակել: Ստորև բերված հատկանիշներից և ոչ մեկը հատուկ դեպքի համար կոռուպցիայի հաստատ հատկանիշ չէ: Որպես արդյունք, այս հատկանիշները միայն ուղեցույց են՝ մանրամասն ուսումնասիրություններն երաշխավորելու համար:

(Վանդակ C1) Կարիքի հաստատման քայլում յուրաքանչյուր գործողություն, որը շեղվում է նախօրոք հաստատված տեմպից և ընթացակարգային պրակտիկայից, կարող է մատնացույց անել ապօրինի գործողությունների: Հնարավոր հատկանիշները ներառում են անորոշ կամ գոյություն չունեցող մասնագրեր, որոշակի նեղ բնագավառում կատարվող որոշ մակնիշների և սարքավորումների սակարկումներ (չափազանց սահմանափակ մասնագրեր), «11 ժամյա» արտակարգ իրավիճակներ կամ փաստեր այն մասին, որ հայտատուներն չափից ավելի հետաքրքրված էին քաղաքապետարանի կարիքները սահմանելով:

(Վանդակ C2) Պարզվեց, որ որոշ հատկանիշներ օգտակար են հայտ ներկայացնելու քայլում գաղտնի համաձայնությունն ազդարարելու գործում: Օրինակ, հատուկ տիպի կամ հատուկ բնագավառի պայմանագրերին գնի առաջարկ ներկայացրած ընկերությունների քանակը շարունակ քիչ կամ էլ երկար ժամանակ հաստատուն է լինում՝ չնայած բազմաքանակ պոտենցիալ մրցակիցների առկայությանը: Հանրային սեկտորի շուկայական բաժինները, լինելով անցկացված առանձին ընկերությունների կամ էլ ընկերությունների խմբի կողմից, մեծաքանակ մրցակիցների

առկայությամբ շարունակում են հաստատուն մնալ: Առողիտորների և հետազոտողների տեղեկատվությունը, օգտագործելով գները, ցույց է տալիս առաջարկներ, որոնք չեն համապատասխանում իրական շուկայական գներին: Հատուկ հայտատուի ստորագրությունը կամ էլ գրելառճը հայտնվում է բոլոր առաջարկվող գնի առաջարկներում: Սրանցից յուրաքանչյուրը կարող է ազդարարել անարդար գնի առաջարկի առկայությունը: Դրանցից մի քանիսի միաժամանակ վրա հասնելը կարող է մանարամասն հետազոտությունների տեղիք տալ:

(Վանդակ C3) Հայտատուի ընտրության քայլի ընթացքում շատ դեպքեր կարող են ազդարարել կոռուպցիայի առկայությունը: Օրինակ պայամագիրը շնորհվում է այն հայտատուին, ով չի ենթարկվել ամենացար գնային առաջարկին կամ էլ մեկին, ով ընդհանրապես փորձ չունի պայամանագրի իրական բնագավառում: Պայամանագիրը շնորհվում է կրկնակի գնի առաջարկից հետո: Առաջարկը կամ պայամանագիրը որոշվում է որպես միակ աղբյուր: Վերափոխումներն իրականացվում են աշխատանքի պետական դիրքի համաձայն, որոնք վերաբացում են ողջ ընթացակարգայնությունը: Եվ կրկին, սրանցից ոչ մեկը հաստատ չէ: Այսպիսի իրադարձությունների հետևանքային նմուշը, չնայած ամեն ինչին, պահանջվածի չափ արդյունավետ չհանդիսացող ընթացակարգայնության արդյունքն է:

(Վանդակ C4) Պայամանագրի մատուցման փուլում հատկանիշներից շատերը բախվում են կոռուպցիային և անարդյունավետությանը: Պայամանագիրը փորձարկում է, օրինակ, չնախատեսված գերծախսերը՝ բացառությամբ ինֆլյացիայի և փոփոխված մասնագների: Պայամանագիրը կրում է կարևոր կամ բազմաթիվ փոփոխություններ: Պայամանագրի մեծացումը տեղի է ունենում միակ աղբյուր լինելու հիման վրա: Պարզևատրություն չի կայանում: Ապրանքը կամ ծառայությունը չեն ներկայացվում հարկը եղածի պես: Ապրանքի կամ ծառայությունների մատուցման ծրագիրը ձգձգվում է: Էականորեն ազգային կամ միջազգային

չափանիշներից բարձր գները նույնպես կարող են մատնանշել ապօրինի գործողությունների:

Ռազմավարական «դեղամիջոցներ»

Մատակարարման համակարգում սիստեմատիկ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու միջոցները շատ են: Կոռուպցիան կանխելու համար պայքարում հաջողության հասնելը պահանջում է այնպիսի առաջնորդների առկայությունը, ովքեր իրենց վրա կվերցնեն «սովորական բիզնեսի» և «առաջ գնալ ապրելու համար» սկզբունքների վերացումը, ինչպես նաև պատրաս կլինեն պետական ռեսուրսները օգտագործել ի նպաստ հակակոռուպցիոն պայքարի: Այսինքն առաջնորդները պետք է միշտ լավատեղյակ լինեն յուրաքանչյուր հակակոռուպցիոն միջոցառման ծախսերից:

Նախքան ինչ-որ կոնկրետ քայլ ձեռնարկելը, հարկ է նշել երկու կարևոր նախապայման, որոնք կօգնեն մատակարարման դաշտում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար: Առաջինը՝ միանգամից աչքի ընկնող քաղաքացիական ծառայության կարերայի համակարգը ֆունդամենտալ է: Քաղաքապետերը պետք է համոզեն քաղաքացիներին այն բանում, որ պետական պաշտոնյաներին վճարվում է համապատասխան աշխատավարձ՝ ըստ իրենց ցուցաբերած արդյունավետության և որ կարերայի ուղիները պարզորեն տարբերակված են: Երկրորդը՝ քաղաքապետերը պետք է սերտորեն համագործակցեն հետազոտական և օրենքը պարտադրող գործակալությունների հետ քաղաքապետարանից դուրս: Լուրջ սխալներից կարելի է խուսափել, եթե տեղեկատվությունը տրվում է հնարավոր չարաշահման կամ գաղտնի համաձայնության դեպքի հենց սկզբից: Ակնհայտ է, որ հակակոռուպցիոն պայքարն ազդեցություն կունենա այս գործակալությունների տաղանդավոր և արդար լինելու դեպքում:

Հակակոռուպցիոն պայքարին օժանդակող այլ գործոններից են ժողովրդավարական ինստիտուտների առկայությունը, ազատ և

ագրեսիվ մամուլը և արդարությանը ստարող հասարակական նորմերը: Երկրներում իրականացված վիճակագրական աշխատանքը ցույց է տալիս, որ երբ հետազոտողներն երկրում կոռուպցիայի մակարդակը բարձր են որակում, քաղաքը նաև հակված է ունենալու սահմանափակ տնտեսական ու քաղաքական իրավունքներ, տնտեսության մեջ նահանգի ներգրավվածության և կանոնագարգման բարձր մակարդակ, քաղաքական և տնտեսական անկայունություն և տնտեսական ցածր աճ:

Այս գործոնների մեծամասնությունն իհարկե քաղաքապետերի վերահսկողությունից դուրս է: Այնուամենայնիվ նրանք կարող են վերացնել մատակարարման բնագավառում կոռուպցիայի առաջացումը $Կ = Մ + Կ - Հ$ բանաձևի տրամաբանությանը հետևելու միջոցով: Օրինակ.

Հնարավորինս աջակցե՛ք մրցակցային պայմաններին: Մրցակցային միջավայրերի խրախուսում, այնտեղ, որտեղ մենաշնորհային ուժերն (կամ էլ «բնական» մենաշնորհային ուժերը), ամեն դեպքում հայտնվելով, որոշ հնարավորություններ կատեղծեն կոռումպացված վարքի համար: Օպերատիվ տեսությունն այն է, որ շատ որակավորված, աշխատելու ձգտում ունեցող հայտատուներ կմրցակցեն բիզնեսի համար, որը կշնորհվի ամենաարդյունավետ մատակարարին՝ դրանով իսկ ցածրացնելով մատակարարման գինը և հանրության համար սահմանելով ամենաբարձր արժեքը (ավելցուկ): Պատվիրատուն (քաղաքային իշխանությունը) կարող է նաև օգտագործել այլընտրանքային մատակարարին ընտրելու սպառնալիքը: Թե՛ տեսական և թե՛ գործնական ապացույցները ցույց են տալիս, որ մրցակցային, չմիավորված ինդուստրիաները միտում ունեն աջակցել երկարատև մատակարարման գործընթացին և զգուշորեն հետազոտված պայմանագրերը:

Մրցակցությանն աջակցելու մեկ այլ մեթոդ է մեծ ծրագրերն ավելի փոքրերի բաժանելը, ինչն իր հերթին նպատակ ունի մեծացնել հայտատուների շրջանում պոտենցիալ մրցակիցների քանակը: Այս գործելակերպը հատկապես օգտակար է խոշոր

գնումների ժամանակ կամ էլ նրաբց համար, ովքեր գործ ունեն շատ օգտագործվող ապրանքների գների և որակի հետ:

Ինչպես ստորև կտեսնենք՝ մրցակցային մոդելն իրականացվում է մի քանի հայտնի ճանապարհներով՝ ի շնորհիվ տեղեկատվական անհամաչափության, մեծապես դիֆերենցված կամ տեխնիկապես բարդացված կարիքների, տնօրեն-գործակալ հարաբերությունների թյուրըմբռնման և այլնի (նկարագրված է Աղյուսակ A2-ում): Բայց որպես կարողություններն ու հակակոռուպցիոն պայքարը հզորացնելու յուրաքանչյուր քաղաքային փորձի սկզբնակետ՝ ավելի ճիշտ կլինի նախապատվությունը տալ և հնարավորինս խթանել ավելի շատ մրցակցությանը:

Պարզեցնել և հստակեցնել կանոններն ու կանոնակարգերը:

Երբ կոռուպցիան դառնում է քննարկման առարկա, համարյա միշտ ռեֆլեքս է առաջանում որպես լուծում մտածել նոր կանոնների և օրենքների մասին: Գաղափարը ահավոր կամայականությունների վերացումը, մրցակցության խթանումն ու գործընթացների ստանդարտացման միջոցով արդարության և կարողությունների պահպանումն է այնպես, որ դրանք լինեն թափանցկ, իսկ նորմայից շեղումները՝ հեշտ հայտնաբերելի:

Այս ռազմավարությունը հաճախ բերում է հակառակ արդյունքի: Ճիշտն ասած, նոր կանոններ հաստատելու ուղղակի ծախսերը կարող են փոքր թվալ: Քաղաքական գործիչները կարող են կարծել, որ այս տիպի «լուծումը» էլնում է քաղաքական շահերից և նոր կանոնների ու վերահսկման շերտերի խթանումն կարող է նրանց թվալ ապահովության լավ միջոց այն դեպքում, եթե հետագայում կոռուպցիան կրկին հայտնվի: Բայց շատ դեպքերում նոր կանոններն ու վերահսկումներն շատ մեծ ծախսերի տեղիք են տալիս: Սպասարկող վարչական տույժերը կարող են ծանր լինել: Ավելին, նոր կանոնների հաստատումն, առանց զգույշ վերլուծությունների, կարող է իրականում սահմանափակել մրցակցությունը և պաշտոնյաներին նոր մենաշնորհային ուժի

հնարավորություն տալ, ինչն իր հերթին մինգամից ուղի է բացում կաշառակերության համար:

Կանոնակարգը կարող է ստեղծել կամ վերացնել կոռուպցիայի նախադրյալները: Պրակտիկ մեթոդը հետևյալն է. եթե կանոնակարգը ստեղծում է նոր մենաշնորհային ուժ (ինչպիսին է օրինակ՝ նոր կանոնակարգողը), եթե այն առաջ է բերում կամայականությունների նոր ալիք՝ դրա օգտակարությունը, ժամանակը և ազդեցությունը որոշելու ընթացքում, և եթե քաղաքացիների, գնի առաջարկ ներկայացնողների և պետության այլ մասերի համար ավելի դժվար է դառնում իմանալ այն, ինչ տեղի է ունենում, ապա այդ դեպքում կանոնակարգը միտում ունի ավելի շուտ խթանել, քան վերացնել կոռուպցիան:

Բայց եթե կանոնակարգերը հեշտացնում են մատակարարների կամ կառավարության հատվածների մրցակցությունը, եթե այն ավելի «պայծառ գծեր» է նկարում սուբյեկտիվ դատողության համար նպաստավոր ավելի քիչ սենյակներով և եթե այն ուժեղացնում է հաշվետվողականությունը գործողության ու հանցագործության նոր չափանիշների հնարավորություն ստեղծելու միջոցով, ապա կոռուպցիան հակված կլինի նվազելու: Եվ միանգամից նշենք, որ քաղաքային գործարքների հաշվետվողականությունը բարելավվելու հակում կունենա:

Ուժեղացրեք հաշվետվողականությունն ու թափանցիկությունը քննելու, դիտարկելու և հետազոտելու երեք վերահսկող մեխանիզմների օգնությամբ: Ժամանակակից աուդիտի և ֆինանսական համակարգերը, մասնավոր սեկտորի ինքնակառավարումը, դիտարկման և հետազոտման մեթոդները, ինչպես նաև համակարգչային վերլուծությունները (միզոցե գաղտնի ախտանիշները) կարող են շրջադարձային փոփոխությունների պատճառ դառնալ՝ վաղ ախտորոշելով ապօրինի գործողությունների տիպերը և ներմուծելով թափանցիկությունը: Ի հավելում, այս նախաձեռնություններն ածտորոշում են կոռուպցիան:

Մի կողմից կանոնների ու կանոնակարգերի, իսկ մյուս կողմից չարաշահումների միջև ճիշտ հակակշիռ հաստատելը հաշվի է առնվում այն իրավիճակներում, որտեղ կոռուպցիան առկա է համատարած համաչափությամբ: Դրանցից մեկը պահանջում է կանխատեսելիություն և լեգիտիմություն մատակարարման դաշտում, իսկ մյուսը նախաձեռնողի մտածելակերպ ունեցող հանրային ծառայողներին կատարելագործման հասնելու հնարավորություններ է տալիս: Հիմնական համակարգային կառույցի փոփոխումը (ինչը հաճախ նշանակում է փոփոխել տնօրեն-գործակալ հարաբերություններն արդյունքների կողմից թելադրված դրդապատճառային համակարգերով) այս ուղեցույցի հիմքն է և ավելի մանրամասնորեն քննարկված է ստորև նորագույն նախաձեռնությունների բաժնում:

Յուրօրինակ խորհրդատվության որոշ մասեր էական են մատակարարման գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում: Քաղաքապետերը Ադյուսակ A1-ը կարող են օգտագործել գործողությունների վերլուծություն և «դեղամիջոցները» կրճատելու համար: Քաղաքում պոտենցիալ կոռուպցիայի տիպերը, պայմանները և չափանիշները գնահատելուց հետո, քաղաքապետը կարող է դիմել Վանդակ D-ին՝ գործողությունների նախաձեռնությունների ցանկի համար, որն իր հերթին կարող է նպատակահարմար լինել մանրակրկիտ վերլուծությունների համար:

[Վանդակ D1] Կոռուպցիայի դեպքերը կանխելու համար կառավարությունն առաջին քայլով պետք է երաշխիք տա, որ մատակարարողի պաշտոնը հանձնված է ամենաորակյալ մասնագետին: Մի մոտեցումը կայանում է նրանում, որ կառավարման հիերարխիայում բարձրացվի մատակարարող հեղինակության պաշտոնը համապատասխան բարձր մակարդակի, և արդար պաշտոնյաները վերահսկեն մատակարարման գործընթացը: Բայց ամենօրյա մատակարարման գործողությունների իրականացման ռեալ մեխանիզմը կվերաբերի պաշտոնով ավելի ցածր հանրային ծառայողներին՝ ազատելով

բարձրաստիճան կառավարիչներին ողջ համակարգի վրա կենտրոնանալուց և մատակարարման գործարքների հոգնեցուցիչ մանրամասնություններից: Միացյալ Նահանգներում Պաշտպանության Դեպարտամենտի կողմից իրականացված մատակարարմանը վերաբերող բարեփոխումները 1980-ականներից սկսած ներառել են խիստ կրթական և փորձի չափանիշներ բոլոր այն պաշտոնյաների համար, ովքեր ծառայում են մատակարարման նշանակության պաշտոններում: Բայց ողջ աշխարհով շատ քաղաքապետարաններում մատակարար պաշտոնյաները անփորձ և քիչ վարձատրվող են: Նրանց երբեմն նշանակում են քաղաքական պատճառներով՝ կաշառքներից իշխող քաղաքական կուսակցության համար օգուտ քաղելու նպատակով: Կամ ի շնորհիվ թերի կառույցների ու դրդապատճառների, կամ էլ քաղաքային գործիչների ակտիվ աջակցությամբ ոչ պրոֆեսիոնալ և անարդար պաշտոնյաները շատ կոռումպացված քաղաքների «սիրտն» են:

Երկրորդ մոտեցումն այն է, որ հարկավոր է մատակարարող գործակալությունն աշխատանքի հրավիրել դրսից փորձագետի՝ կարիքի պահանջները հաստատելու գործընթացին օգնելու և տեխնիկական գիտելիքների պակասը լրացնելու նպատակով, ինչն, այլապես, կարող է թույլ տալ անարդար հայտատուին շահագործել գործակալությունը: Այս մոտեցումը կարող է ընդգրկել քաղաքային գործակալությունների վերաբերյալ մասնագետ-մատակարարների խորհուրդներ կամ կարող է հանգեցնել կառավարման սեփականաշնորհմանն ու մատակարարման գործընթացի գնահատմանը: Այնպիսի մասնագիտական գործակալություններ, ինչպիսիք են Swiss Société Générale de Surveillance-ը կամ British Crown Agents-ը, բարդ մատակարարման գործարքներ մշակելու և իրականացնելու փորձ ունեն: Այսպիսի արտաքին գործակալությունների օգտագործումը ամբողջովին չի վերացնում գաղտնի համաձայնությունները, բայց նրանց՝ ազգային մակարդակը գերազանցող հնարավորություններն ու անկաշառ հեղինակություն ունեցող մայր կազմակերպության արժեքը ցույց է

տալիս, որ բոլոր դրդապատճառները ավելի հակված են նախապատվությունը տալ արդարությանը:

[Վանդակ D2] Գաղտնի համաձայնեցված գնային առաջարկի դեմ պայքարն բավականին ուսումնասիրված է, մինչդեռ այն շարունակում է մնալ դժվարհայտնաբերելի և կանխելի: Աղյուսակ 6-ը ավելի մանրամասն է քննարկում մատակարարմանը վերաբերող աղյուսակի այս կարևոր վանդակը:

Հայտատուներին հաստատելու մեթոդները ներառում են անցյալ գործողությունների ամփոփումը, արդարության որոշումն ու ֆինանսական անհրաժեշտ միջոցները, արդար գնային առաջարկի արտաքին երաշխիքների օգտագործումը ու արդար գործելակերպը, և այն դեպքում, երբ մրցակցային մոդելը չի արդարեցնում իրեն, մեկ ընկերության հաստատումը ու դրա հետ «խստորեն» համագործակցելը: Նշենք, որ, ընդհանրապես, որքան շուտ է քաղաքապետարանը մատակարարման գործընթացում քայլեր ձեռնարկում կոռումպացված հայտատուների հարցը լուծելու ուղղությամբ, այնքան ավելի պակաս են ընկերությունները որակագրկելու համար անհրաժեշտ ապացուցման պահանջները: Փաստի դատական ընթացքը թանկ է թե՛ ժամանակի, և թե՛ դրամի առումով՝ ի շնորհիվ հատուկ հայտնաբերման օրենքների և կառավարության ուսերին դրված ապացուցման բեռի պահանջի: Սպասվածի պես, կառավարությունն իրականում կարող է լինել խորամանկ, բայց միշտ էլ առկա է փոխզիջման մեթոդը, ինչն իր մեջ պարունակում է կամայականությունների և նույնիսկ կոռումպացված վարքի հնարավոր տարրեր: Երբ մեծանում են կամայականությունները, կարող է ստեղծվել ավելի արագ առաջ շարժվելու հնարավորություն, բայց նաև հնարավոր է այս ուժի ապօրինի օգտագործումը (տե՛ս հետևյալ քննարկումն այն մասին, որ նախնական երաշխավորումը կարող է ինքնին կոռումպացված կերպով վատնման հնարավորություն ստեղծել):

Հայտատուների հետ կապված խրախուսանքների և պատժամիջոցների փոփոխումը կփոխի նաև նրանց հաշվարկները: Օրինակ՝ դրդապատճառային գործարքները կարող են

երաշխավորել բարոյական և ազդեցիկ հայտատուներին՝ կապելով դրամական պարզկները կամ ապագա գործարքները գնի և որակի հետ: Ուժեղացնելով խստությունները և պատժամիջոցները, պաշտոնագրկումը, քրեական պարտադրանքները և հրապարակայնությունը կվնասի օրինազանց ընկերության հեղինակությունը՝ դրանով իսկ կանխելով ապագա գաղտնի համաձայնություններն ու կամայականությունները գնային առաջարկի դաշտում:

Տեղեկատվական մարտավարությունները բարձրացնում են գաղտնի համաձայնության, հետևաբար նաև առաջարկի հայտնաբերման հավանականությունը, ինչն ուղղելիցվում է խստացված պատժամիջոցներով: Չորս առանձնահատուկ մոտեցումներն ընդգրկում են համակարգչային ծրագրերի օգտագործումը՝ գնային առաջարկի ընթացքում գաղտնի համաձայնության դեպքերն արձանագրելու նպատակով, հետախուզական աշխատանք կատարելու, վերահսկման, ծախսերի գնահատման և շուկայական վերահսկման վերաբերյալ դասընթացներ անցած գործակալների թվի մեծացումը, երրորդ կողմի ներկայացուցիչների կողմից «արտաքին» տեղեկատվության ստանալը (օրինակ խորհրդատուների և աուդիտորների միջոցով), և հեց հայտատուներից տեղեկատվության պահանջ (իրենց չարդարացնող աշխատողներ, հայտատուների կորուստ և ոչ հայտատուներ):

Մատակարար-հայտատու հարաբերությունների վերակազմավորումը կարող է մեծացնել մրցակցությունը՝ հրապարակայնության, ցածր ռիսկի և թափանցիկության առկայությունը բարձրաձայնելու, նոր ընկերություններին ակտիվորեն խրախուսելու միջոցով, կամայական պաշտոնյայի հեռացումը պատվերի փոփոխվող կանոնների, երկրորդ անգամ իրականացվող բանակցությունների, «անկանխատեսելիությունները» երշխավորող իրավիճակների միջոցով, հայտատուների հետ անձնական կապեր չհաստատելու նպատակով, վերադասավորել կազմակերպության կարիքները

արդեն հաստատված շուկայական գնով գործարք կնքելն հնարավոր դարձնելու նպատակով, ուղղաձիգ ներմուծում ապրանքը հրապարակավ արտադրելու և մատակարարելու նպատակով և «կոռուպցիայի հակման» չափանիշ դարձնելը աշխատանքի մուտքային հատկորոշումներն ու արժանապատվության չափանիշները հաստատելու ժամանակ մատակարար պաշտոնյաների ռոտացիայի միջոցով: Գլխավոր հասկացությունը քաղաքապետարանի և հայտատուների հարաբերությունների համակարգումն է անարդյունավետ գործողությունները պատժող, բայց քաղաքապետարանի համար նշանակալի թե մատակարար պաշտոնյային և թե պայմանագիր կնքողին պարզևստրող խրախուսանքների ցանցի միջոցով կոռուպցիայի գայթակղությունը վերափոխելու նպատակով:

Եվ վերջապես մատակարար պաշտոնյան կարող է գաղտնի պայմանավորվածության վերաբերյալ մշակութային հարաբերություններու փոփոխություն մտցնել ընդունված համարվող գաղտնի պայմանավորվածությունը մեթոդներից և նպատակներից տարանջատելու, հայտատուներին առաջարկի մրցութայնի ընթացքին ծանոթացնելու և հայտատուների նույնացման պայմանագրի սոցիալական կամ հանրային պայմանագրի նպատակներին:

[Վանդակ D3] Մատակարարման գործընթացում երրորդ քայլով կոռուպցիայի կանխումը կարող է բազմաբնույթ լինել: Որոշումներ ընդունող ուժը կարող է բարձրացվել ավելի բարձր մակարդակի պաշտոնակարգման վերահսկողությունից ստացված շահույթի և ավելի բարձր դիրք զբաղեցնող անձնավորության փորձի միջոցով և երևի թե այդ է պատճառը, որ մատակարար պաշտոնյան ավելի շատ կորցնելու, քան շահելու բան ունի ֆավորիտիզմին մասնակցելու դեպքում: Ապօրինի գործարքներ իրկանացնող հանրային պաշտոնյաների (և մասնավոր սեկտորում նրան գործակալների) վերաբերյալ կիրառվող պատժամիջոցների լրջությունն ու հաստատունությունը հետ է պահում նրանց կրկին օրենքը խախտելուց: Գնահատման թափանցիկությունը կարող է

մեծացվել մի քանի ճանապարհով. (1) գրավոր բացատրությունների պահանջը, այն պայմանագրերի խիստ վերահսկում, որոնք չեն տրվում ամենացածր գնային առաջարկ ներկայացնողին կամ էլ կրկին գնային առաջարկ ներկայացնելու նման ոչ սովորական գործողությունների, միակ էլքով պայմանագրերի կամ էլ աշխատանքի այլընտրանքային դիրքի պայմաններում. (2) նախնական գնի հրապարակավ հայտարարումը և (3) մատակարարմանը վերաբերող որոշումների արտաքին վերահսկման պահանջ՝ ինչպես յուրաքանչյուր, այնպես էլ պատահականության սկզբունքով ընտված մատակարարման գործընթացի ընդհանուր գծերի համար:

Զսպելու նպատակով քաղաքապետերը կարող են հրապարակավ հայտարարել պատահականության սկզբունքով ընտրված, որոշակի ֆիքսված ժամանակահատվածում ղեկավարվելիք «խոցող» գործողությունների ֆիքսված քանակն, օրինակ, տարվա ընթացքում: Չնայած գործարքի մասնակիցները շատ լավ գիտեն, որ այդպիսի վերահսկումը շարունակում է իրականացվել պարբերաբար և առանց հատարարությունների, որոշ ոչ շատ մեծ ռեսուրսներ պարունակող խոցելի կողմերի հաստատունության հայտարարումը գաղափարին տալիս է ակտուալության և ակներևության երանգ: Սա կծառայի անբարեխիղճ հայտատուների կամ մատակարար պաշտոնյաներին գաղտնի համաձայնության մասին երկրորդ անգամ մտածելուն կամ գոնե առանց հատնաբերման այդպես անելու համար գների բարձրացմանը:

[Վանդակ D4] Չորրորդ քայլով, երկու ստանդարտ մեթոդ՝ գործակալների ռոտացիա և հետազոտման ու դիտարկման նպատակով հավելյալ ռեսուրսների տեղաբաշխումը, օգնում են զսպել, ինչպես նաև վերացնել կոռուպցիայի համար նպաստավոր պայմանները: Ստանդարտացված ապրանքի հասարակ ձեռքբերման համար գործարքները կարող են վերանայվել կանոնավոր ժամանակամիջովում: Շուկայի և գնի վերահսկումն

օգտակար է մշտական հիմք ունեցող միակ ելքով
մատակարարային պայմանագրերը ընդլայնելու համար:

Աղյուսակ A2: Երբ մրցակցային մոդելը քայքայվում է

Մրցակցային մոդելը, որի հիմքում մի իրավիճակ է, որտեղ մեծ քանակությամբ որակավորված հայտատուներ կարձագանքեն պետության (կամ մասնավոր սեկտորի) կարիքները բավարարելու առաջարկին, որտեղ խորթափանց և արժեքները մաքսիմալ գնահատող անձնավորությունը հաստատում է այն հայտատուին, ով կարող է մատակարարել ապրանք կամ մատուցել ծառայություն ամենացածր հնարավոր գնով՝ միաժամանակ մաքսիմալացնելով հանրային ապրանքը: Դասական տնտեսական մոդելով ապրանքի գները սահմանվում են ըստ դրանց արտադրման սահմանային ծախսերի: Դժբախտաբար իրականությունն էապես տարբերվում է իդեալական մոդելից, և մաքուր մասնակցային մոդելը, որը կերաշխավորի անկողմնակալություն, արդարություն և թափանցիկություն կարող է քայքայվել հետևյալ հնարավոր ճանապարհներով, որոնք ներառում են

1. Մատակարար պաշտոնյաներին հասանելի տեղեկատվության անհաստատունությունը որոշ դեպքերում փոփոխում է մրցակցային մոդելը՝ դարձնելով այն անարդյունավետ հակակոռուպցիոն գործողություններում շրջապատին համոզելու գործում (այն կարող է մատչելի չլինել նաև ծառայողներին):
2. Շատ անգամ ինքը՝ կառավարությունն անգամ չգիտի թե ինչի կարիքն ունի, հատկապես բարձր տեխնիկական ծրագրերում, որոնցից ստացվող մասնագիտացման օգուտը մեծ է:
3. Ձեռքբերումը, որը պահանջում է յուրահատուկ ձևավորմամբ և մեծապես տարբերակված ապրանքներ կամ էլ ուժ գործադրելու ընդունակ տեխնոլոգիաներ չի բերի ավելի, քան մի բուռ կամ էլ շատ դեպքերում միայն մեկ, երկու հայտատուների:
4. «Հրամանագրով մրցակցությունից» հանրային հնարավոր ծախսերի կորուստը կարող է շատ խոշոր լինել, որովհետև հայտատուն կարող է չկատարել պայմանագրով սահմանված որոշակի հավելյալ ներդրումներ, որոնք նախկին փորձի համաձայն ավելի ընդունելի են որպես ապագա գործարքները շահելու չաճանիշ, և որովհետև հայտատուները չունեն կարիքի զարգացմանն ուղղված հմտությունների և փորձի փոխանակման դրդապատճառներ (Քելմանը շատ դիպուկ է նկարագրում այս իրավիճակները²⁶):

²⁶ Kelman, "Procurement and Public Management"

5. Պայմանագիր կնքողները կարող է ռիսկի հակում չունենան, հատկապես, երբ հարցը վերաբերում է շատ մեծ ծրագրերին, այդ պատճառով էլ նրաք կարող են դրդել կառավարությանը դիմել ռիսկերի և ներառել բարոյական պատահականություններ մատակարարման գործընթացին:
6. «Հանրային ապրանքի» որոշումը և դրա՝ պայմանագրով պարտադրվող տերմինների թարգմանումը դժվար է իրականացնել: Ի հավելում դրա, սոցիալապես ազդեցիկ գներով ապրանքի մատակարարման համար մեղադրվող մատակարար պաշտոնյաները երբեմն հաշվի չեն նստում հանրության կարծիքի հետ և չեն գնում զիջումների (տնօրեն-գործակալ խնդիրը):

Որոշ ուսումնասիրողներ անդրադարձել են «արդար և թափանցիկ» մրցակցային մոդելի և առաջարկվող այլընտրանքային միջոցների այս և այլ անհամապատասխանություններին: Նրանք ճանապարհներ են փնտրում «գրքային» մատակարարումները գերազանցելու և անցած գործողությունները պարզևատրելու համար: Քելմանն այլ խորհուրդների կողքին խորհուրդ է տալիս նաև ավելի մեծ հանարավորություններ ընձեռել մատակարար պաշտոնյային և հայտատուին ընտրելու ընթացքում աչքաթող չանել անցած գործունեությունը:²⁷

Մատակարարման ուղղությամբ վերջերս կատարված աշխատանքները

Ընտրված պաշտոնյաները, պետական ռազմավարությունն իրականացնողները և գիտնականները շարունակում են կենտրոնանալ այն ուղիների վրա, որոնք և ավելի թափանցիկ, և կոռուպցիայի համար պակաս հնարավոր կդարձնեն մատակարարման գործընթացը: Օրինակ՝ ռազմավարական և գիտական գրականությունը, քննության առնելով տնօրեն-գործակալ խնդիրը և դրա շեշտը ազդեցիկ դրդապատճառային գործարքների վրա, շարունակում է զարգանալ: Ժամանակակից զարգացումներն ընդգրկում են մատակարարման գործընթացի

²⁷ Kelman, "Procurement and Public Management"

բոլոր քայլերը և ընդհանուր առմամբ ավելի ընդունելի են տաղանդավոր քաղաքացիական ծառայողներ ունեցող քաղաքապետարաններում, ունեն ժողովրդավարական որոշ առավելություններ (հատկապես օրենքի դատարանների կողմից մշակված պարզ օրինական համակարգը), և մեծ առաջընթաց են արձանագրել կոռուպցիայի ծաղման համար նպաստավոր «անպատժելիության մշակույթին» վերջ դնելու գործում:

Չնայած այս առավելություններին, որոնք համապատասխան են ձեռքբերման դաշտի սահմանները բնութագրելու համար, իրականում իդեալական մաքուր մրցակցային մոդելը երբեմն անհարիր է ռեալ աշխարհում: Տեղեկատվական անհամաչափությունները, չնախատեսված տեխնոլոգիական առաջընթացը, առանձնահատուկ նորամուծությունները և անհաստատ կամ դժվար չափելի որակական չափանիշները բարդացնում են մրցակցային գնային առաջարկի, համընդհանուր տեղեկատվության և կատարյալ նշված գործարքների իրագործելի կամ ցանկալի գնահատումը:

Շատ լավ օրինակներից է «հաղթողի պարտությունը», երբ հաղթող ընկերությունը դրամ է կորցնում ծախսերը թերագնահատելու պատճառով և արդյունքում կարող է անբարեխիղճ կատարի կամ էլ ընդհանրապես տապալի գործարքը: Որոշ պայմաններից ելնելով՝ կարելի է եզրակացնել, որ հայտատուների համար ծախսերի մասին անձնական տեղեկատվություն ստանալու թույլտվությունը կարող է բերել սոցիալապես ավելի օպտիմալ գնային առաջարկների, բայց այս ամենն այդքան բացահայտ անելը կարող է գաղտնի համաձայնությունների տեղիք տալ: Իհարկե որոշ սնտեսագետներ կարծում են, որ որոշ ծայրահեղ դեպքերում գաղտնի համաձայնությունը կարող է ավելի նախընտրելի լինել, քան անկախ գնային առաջարկները:

Երկրորդ օրինակը վերաբերում է այսպես կոչված «խցանման խնդիրն» է: Պայմանագիրը շահելուց հետո մատակարարը զարգացնում է ենթադրյալ մասնավոր տեղեկատվություն, ինչն

առավելություն է հանդիսանում հետագա գնային առաջարկների համար: Այս մասնավոր տեղեկատվությամբ մատակարարը կարող է օգտագործել ազդեցիկ մենաշնորհային ուժը կարող է մեծացնել կատարվող պահումները:

Եկեք այժմ քննարկենք այլ օրինակներ, որտեղ նոր հասկացությունները հարստացնում են ազդեցիկության և մատակարարման համակարգում կոռուպցիայի քննարկումը: Հատկապես մատակարարման գործընթացի առաջին և երրորդ քայլերում գոյություն ունի լայն տարածում ունեցող մի մեխանիզմ կարելի է կոչել «անհամաձայնության» համակարգ: Գործակալությունները կարող են անհամաձայնություններ արտահայտել, որոնք հիմնված կլինեն իրենց յան համոզմունքների վրա, որ իրավիճակը սահմանափակում է իրենց հնարավորությունները կամ որ գնահատման գործընթացն անարդար և այլ կերպ ասած ճիշտ չէ: Այս քայլը կեղծ դատական իշխանությանն իրավունք է տալիս հավաքել փաստաթղթեր, դեկավարել պետական պաշտոնյաներին և վերագնահատել մատակարարման որոշումները: Անհամաձայնությունները բերում են բավականին երկարատև հետաձգումների և տվյալների պահպանման ու որոշման ընդունման վարչական ծախսերի: Որպես այդպիսին դրանք կարող են թանկ լինել մատակարար պաշտոնյայի, մրցակցող ընկերություններ և հանրության համար: Մյուս կողմից հայտատուների և իշխանությունների բարեխիղճ վարքը այդ պատճառով վերահսկողության տակ է: Ավելին, իշխանությունները կարող են օգտագործել կոռուպցիան բացահայտելուն և կանոնակարգելուն ընդդիմացած պարտվող հայտատուների և գաղտնի համաձայնությանը չմասնակցածների անձնական շահերը: Անհամաձայնության գործընթացը ավտոմատիկ տվյալների մշակման և հեռուստահաղորդակցական գույքի մատակարարումը փակելու նպատակով 1984 թ.-ին ԱՄՆ-ի

Կոնգրեսի կողմից անցկացված Գործարքային Ակտի Մրցակցության գլխավոր պայմաններից մեկն էր:²⁸

Երկրորդ արժեքավոր քայլը մատակարար պաշտոնյային գործարքի գործողություններին կցված դրդապատճառներով օժտելն է: Չբայած այս գաղափարը նոր չէ, գործողության համար վճարի պարտադրումը տեսակետն անվանելու բնագավառում անպետք գտնվեց: Գաղափարն այժմ ենթարկվում է վերափոխման՝ որպես հանրային ու մասնավոր սեկտորի վարիչների ուղեցույց և կրճատվում է՝ իր վրա կրելով մրցակցության, կրթվածության և գործողությունների հաշվետվողականության շեշտը: Այս ամենը պահանջում է ավելի լայնածավալ և ավելի լավ տեղեկատվության հավաքում:²⁹ «Դրդապատճառի արդյունավետության» սկզբունքով տնօրեն-գործակալ հարաբերությունները կարող են օգնել քաղաքապետերին և նրանց մատակարար թիմերին պահանջել մատակարար «գործակալներ» իշխանություններից և պակասեցնել կոռումպացված գործելակերպի գայթակղությունները մատակարարման գործընթացի բոլոր և հատկապես առաջին, երրորդ և չորրորդ քայլերում: Դրդապատճառի արդյունավետության սկզբունքը մատնանշում է այն գործակալին աշխատանքի դիմաց տրվող սահմանային եկամուտի բարձրացմանը, ճշտությունը, որով գործողությունները կարող են չափվել, դրդապատճառների առջև փորձի պատասխանատվությունը և գործակալի՝ ռիսկի հանդեպ ունեցած

²⁸ Այս գործընթացի քննարկման համար տես Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, Jean-François Richard, "Incentive-Based Procurement Oversight by Protest," J. Leitzel-ի և J. Tirole-ի հավելումներով՝ *Incentives in Procurement Contracting* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993). Տես նաև Steven Kelman, *Procurement and Public Management* (Washington, D.C.: AEI Press, 1990) հատկապես 23-24 էջերը:

²⁹ Գաղափարը քաղված և քննարկված է Փոլ Միլգրոմի և Ջոն Բոբերթսի *Economics, Organization and Management* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1992): Փորձով հաստատված և հատկապես մասնավոր սեկտորում գործողության վրա հիմնված վճարումն ամփոփված է Alan S. Blinder-ի *Paying for Productivity: A Look at the Evidence* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990).

հանդուրժողականությունը:³⁰ Հետ մնալու դեմ ամբողջական բարեփոխուման միջոցով, որն ընդգրկում է ավելի լայն տեղեկատվություն և աշխատանքային մասնակցություն, դրդապատճառի վրա հիմնված վճարումը իրականում քաղաքապետերի համար հզոր գործիք է:³¹

Մատակարարման գործարքների համար հայտատուներին նախնական գնահատական տալու գաղափարը բավականին զարգացել ու խոր արմատներ է ձգել վերջին ժամանակներում: Այս գործողությունը հաճախ հարցաթերթիկների միջոցով իր մեջ կրում է հայտատուների նախնական որոշման ու հաստատման հետագա քայլը՝ գործընթացի ֆորմալացմամբ և հրապարակմամբ: Պոտենցիալ անկանոնությունները բացահայտելու նպատակով իրականացված մանրակրկիտ վերահսկումներն իրականացվում են հայտատուի լիազորված անձի (հեղինակություններ և այլ ընկերությունների անդամակցության միավորումներ, որոնք դուրս են ներգրավված արդյունաբերությունից), ընկերությունների միավորումների (օրինակ՝ տնօրենների վերահսկիչ խորհուրդ), ֆինանսական միջոցների, պատասխանատվության և ավելի մեծ փորձառության միջոցով:

Նախնական գնահատական տալը վարչական գործիքների ամբողջության կենտրոնական հատվածն է, որը կապված է, բայց միևնույն ժամանակ դուրս է օրինական ու օրենքով պարտադրման համակարգից և օգտագործվել է Նյու Յորքի՝ դպրոցական

³⁰ Klitgaard, "Information and Incentives in Institutional Reform", որը ցույց է տալիս, որ երբ գործողության չափերն արդարացնում են իրենց, արհմիության հետաշխատավարձերի վերաբերյալ համաձայնությունը կարող է մշակվել, ինչն իր հերթին և ուժեղացնում է դրդապատճառները և վերացնում է ռիսկերը: Նա նաև նշում է օպտիմալ դրդապատճառային տեսության սահմանները, հաշվի են առնված երբեմն գործուն, ինչպես նաև իրական փորձերը: Իրենց հիանալի տեսական ուղեցույցում Ջին-Ջաքուս Լաֆոնտը և Ջին Թիրոլը նշում են, որ օպտիմալ, աստիճանական դրդապատճառային սխեմաները «անցյալի պես գործուն չէին, ավելացվել էին այնպիսի պայմաններ, ինչպիսիք են քաղաքական տնտեսագիտությունը կամ բազմակզբունքային պայմանները»: Տես *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press 1993), p.663

³¹ Robert Klitgaard, "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions."

կառույցներում առկա կոռուպցիայի դեմ քաղաքային հարձակման ժամանակ: Իր բազում բնագավառներով կոռումպացված դպրոցական համակարգում վերափոխումներ կատարելու համար Նյու Յորքի Դպրոցական Կառույցում Տնօրենների Խորհրդի Ընդհանուր Տեղական Վարչությունն այժմ, օգտագործելով 40 էջ պարունակող հարցաթերթիկը, նախնական գնահատական էր տալիս դպրոցական կառույցում գործարք իրականացնելու համար հայտ ներկայացրած յուրաքանչյուր ընկերությանը: Դրա ազդեցությունն իր արտացոլումն է գտել հետևյալ արձագանքում. «Բազմաթիվ ընկերություններ պարզորոշ հասկացրեցին, որ նրանք ավելի շատ վախենում են վարչական միջոցներով իրենց կոչումից զրկվելուց, քան դատական կարգով հետապնդումներից»: Հինգ տարուց ավել, գործընթացն այլ վարչական պատժամիջոցների հետ միասին թիկունքից լավ հարվածներ էր հասցնում կոռուպցիային:³²

Բայց իշխանության բոլոր մակարդակներում իրականացրած լայնածավալ ձեռքբերման գործունեությունը, վերահսկման ծախսերի հետ միասին, հնարավորություն չի տալիս յուրաքանչյուր ծրագրում հնարավոր անօրինական վարքի մանրակրկիտ ուսումնասիրություններ կատարելու համար: Բայց համակարգչային բնագավառում առանձնահատուկ տեխնիկական առավելությունները այժմ հնարավոր են դարձրելավտոմատ վերահսկումն ու տնտեսաչափական վերլուծությունն երբեմնի անհնարին մասշտաբներով:

Նախնական գնահատական տալը

1. Ջրի երես հանել անարդարությունը՝ օգտագործելով հին ձայնագրությունները, տեստերը և արդարության չափանիշները:

2. Հզորացնել շարքերի համալրումը՝ արժանի և զգույշ կլանային իշխանության միջոցով:

³² Thomas D. Thacher, II, "The New York City Construction Authority's..."

3. Մշակել ազնվության արտաքին «երշիքներ» (բարեխիղճ գործակալների հայթայթման համար կապերի օգտագործում և երշիք, որ դրանք կշարունակեն մնալ այդպիսին):

Ամեն տարի քաղաքապետը պետք է քաղաքային խորհրդին ներկայացնի քաղաքի աշխատանքային բյուջեն: Բյուջեում առաջնահերթությունը տրվում է գալիք տարվա հանրային աշխատանքներին: Իհարկե, յուրաքանչյուր քաղաքի բարելավում զարկ է տալիս քաղաքացիների բարօրությանը այն բնագավառում, որտեղ իրականացվում է և ազդում ու բարելավում է մոտակայքում գտնվող սեփականության, հողի և անշարժ գույքի արժեքը:

Ես շուտով իմացա, որ ինֆրակառույցի համար քաղաքին հասանելի ֆոնդերը ցավալիորեն անբավարար էին մոտակա տարածքների բազմաթիվ կարիքները հոգալու համար: Այդ պատճառով ես պետք է ընտրեի շատ մրցակցող պահանջների միջից առաջնահերթի նշանակության ռազմավարությունը: Իմ կառավարման առաջին տարիների ընթացքում իմ տեխնիկական անձնակազմը մշակեց և ինձ ներկայացրեց բնակավայրերի և հանրային աշխատանքների մի ողջ ցանկ: Այդ ցանկը վշտացրեց քաղաքացիների մեծ մասին, հատկապես՝ աղքատներին, որոնք ապրում էին քաղաքի կենտրոնից հեռու և կորցրել էին համարյա ամեն ինչ: Այս մարդիկ պատրաստ էին պասիվորեն սպասել խոստացված բարեփոխումներին:

Իմ կառավարման առաջին ամառը և դրանից հետո ամեն ամառ ես հավաքագրում էի մի խումբ, որը կազմված էր մագիստրատուրան ավարտող ուսանողներից, հիմնականում ԱՄՆ-ի Հարվարդի Համալսարանից և Մասաչուսեթսի Տեխնոլոգիայի Ինստիտուտից: Ես առաջարկում էի նրանց գալ Լա Պազ ինձ հետ աշխատելու համար: Ես ներկայացնում էի նրանց խնդիրը և մենք միասին մշակում էինք որոշման նախագիծը՝ օգտագործելով մի քանի կշիռ ձեռք բերած փոփոխական մեծություններ՝ առաջնահերթությունը տալով հանրային աշխատանքներին:

Օրինակ՝ նախագիծը որոշեց մարդկանց լայն խմբերին, աղքատ մարդկանց և երեխաներին օժանդակող ծրագրերի խիստ կարևորությունն ու առաջնահերթությունը: Ի գարմանս ինձ, իմ Տեխնիկական Դեպարտամենտի կողմից ներկայացված առաջնահերթությունների ցուցակում համեմատաբար ցածր դիրքում գտնվող ծրագրերը իրենց առաջնահերթությամբ առաջ ցատկեցին նախագծի բազմաբովանդակ գնահատումներից հետո: Թվաց, թե առանց ծախսերը մեծացնելու քաղաքը կարող է հասանելի լինել շատ ավելի մեծ քանակությամբ մարդկանց, ավելի մեծ օժանդակություն ցուցաբերել և ամրապնդել նրանց բարեկեցությունը:

Հարվարդի Համալսարանից և Մասաչուսեթսի Տեխնոլոգիա

Այսպիսով, առաջին խնդիրը պետական հակակոռուպցիոն պայքարի կազմակերպումն է: Սկզբունքներն արտաքինից իրարամերժ են՝ կոորդինացում և կիզակետ: Ինչ-որ մեկը պետք է պատասխանատու լինի հակակոռուպցիոն կամպանիայի համար, բայց դա կհաջողվի միայն այն դեպքում, եթե շատ կառույցների փորձեր և գործողությունները կոորդինացվեն:

Մասնավոր սեկտորը կարևոր դեր պետք է խաղա հակակոռուպցիոն պայքարում, ինչը, սակայն, հաճախ անտեսվում է: Վերջիվերջո տանգո պարելու համար երկու հոգի է անհրաժեշտ. ինչ վերաբերում է յուրաքանչյուր կաշառք վերցնող պետական պաշտոնյային, ապա անպայմանորեն մասնավոր սեկտորում կգտնվի մեկը, ով կառաջարկի այդ կաշառքը: Մասնավոր սեկտորը և քաղաքացիները կարող են օգնել՝ տեղեկատվություն տրամադրելով խախտումների մասին՝ անկարող և կոռումպացված համակարգերն ախտորոշելու և ոստիկանությանն իրենց սեփական կամքը թելադրելու միջոցով:

Քաղաքացիական խմբերն էլ ավելի են ակտիվանում հակակոռուպցիոն պայքարի գործում: Դրա օրինակ է Թրանսփերենսի Ինթերնեյշենելը՝ ոչ պետական մի

կազմակերպություն, որն հիմնադրվեց Բեռլինում 1993թ.-ին և որդեգրեց հետևյալ նպատակը. «կոռուպցիայի բնագավառում անել այն, ինչ արեց Ամնիսթի Ինթերնեյշենելը մարդու իրավունքների բնագավառում»: Թրանսփերենսի Ինթերնեյշենելը մշակեց կառավարման թափանցիկ կանոնակարգ (ո՛չ կաշառքին, այո՛ ազնիվ առաջարկներին և այլն), որը շարունակեցին Միջազգային Կոմերցիոն Պալատի և Միավորված Ազգերի նախկին աշխատողները: Էկվադորում Թրանսփերենսի Ինթերնեյշենելը և կառավարությունը դիմեցին այս կանոնակարգին՝ կիրառելով այն և՛ պետական պաշտոնյաների, և՛ հանրային պայամանագրերի համար մրցող մասնավոր ձեռնարկությունների շրջանում: Ձեռնարկությունները խոսք են տալիս կաշառք չվերցնել, իսկ պետական ծառայողները՝ չմիջնորդել և չառաջարկել դրանք: Նկատեք, որ ձեռնարկություններն էլ շահագրգռված են, որ ուրիշները կաշառք չտան: Այսպիսով, այս կանոնակարգի տակ ստորագրող ձեռնարկությունները պետք է միավորվեն, ելնելով հենց իրենց սեփական շահերից, իրենք իրենց քայլերը կարգավորելու նպատակով՝ գործի դնելով պատժամիջոցների և հետաքննության մեխանիզմները:

Սա քաղաքային իշխանությունների համար մի հետաքրքիր գաղափար է առաջարկում: Ենթադրենք, որ քաղաքապետը պահանջում է, որպեսզի քաղաքի հետ գործ անող բոլոր ձեռնարկությունները ստորագրեն կառավարման կանոնակարգը: Հետո, եթե մի ձեռնարկություն հանգում է այն մտքին, որ մյուսը շահել է պայմանագիրը կաշառքի միջոցով, մեղադրվող ձեռնարկությունը կարող է վկայակոչել մնացած ստորագրած ձեռնարկություններին և քաղաքային իշխանություններից պահանջի հետաքննություն անցկացնել:

Երբ մրցակցային մոդելը քայքայվում է

Մրցակցային մոդելը, որի հիմքում մի իրավիճակ է, որտեղ մեծ քանակությամբ որակավորված հայտատուներ կարձագանքեն պետության (կամ մասնավոր սեկտորի) կարիքները բավարարելու առաջարկին, որտեղ խորթափանց և արժեքները մաքսիմալ գնահատող անձնավորությունը հաստատում է այն հայտատուին, ով կարող է մատակարարել ապրանք կամ մատուցել ծառայություն ամենացածր հնարավոր գնով՝ միաժամանակ մաքսիմալացնելով հանրային ապրանքը: Դասական տնտեսական մոդելով ապրանքի գները սահմանվում են ըստ դրանց արտադրման սահմանային ծախսերի: Դժբախտաբար իրականությունն էապես տարբերվում է իդեալական մոդելից, և մաքուր մասնակցային մոդելը, որը կերաշխավորի անկողմնակալություն, արդարություն և թափանցիկություն կարող է քայքայվել հետևյալ հնարավոր ճանապարհներով, որոնք ներառում են

- ✓ Մատակարար պաշտոնյաներին հասանելի տեղեկատվության անհաստատունությունը որոշ դեպքերում փոփոխում է մրցակցային մոդելը՝ դարձնելով այն անարդյունավետ հակակոռուպցիոն գործողություններում շրջապատին համոզելու գործում (այն կարող է մատչելի չլինել նաև ծառայողներին):
- ✓ Շատ անգամ ինքը՝ կառավարությունն անգամ չգիտի թե ինչի կարիքն ունի, հատկապես բարձր տեխնիկական ծրագրերում, որոնցից ստացվող մասնագիտացման օգուտը մեծ է:
- ✓ Ձեռքբերումը, որը պահանջում է յուրահատուկ ձևավորմամբ և մեծապես տարբերակված ապրանքներ կամ էլ ուժ գործադրելու ընդունակ տեխնոլոգիաներ չի բերի ավելի, քան մի բուռ կամ էլ շատ դեպքերում միայն մեկ, երկու հայտատուների:
- ✓ «Հրամանագրով մրցակցությունից» հանրային հնարավոր ծախսերի կորուստը կարող է շատ խոշոր լինել, որովհետև հայտատուն կարող է չկատարել պայմանագրով սահմանված որոշակի հավելյալ ներդրումներ, որոնք նախկին փորձի համաձայն ավելի ընդունելի են որպես ապագա գործարքները շահելու չաձանիշ, և որովհետև հայտատուները չունեն կարիքի զարգացմանն ուղղված հմտությունների և փորձի փոխանակման

դրդապատճառներ (Քելմանը շատ դիպուկ է նկարագրում այս իրավիճակները³³):

- ✓ Պայմանագիր կնքողները կարող է ռիսկի հակում չունենան, հատկապես, երբ հարցը վերաբերում է շատ մեծ ծրագրերին, այդ պատճառով էլ նրաք կարող են դրդել կառավարությանը դիմել ռիսկերի և ներառել բարոյական պատահականություններ մատակարարման գործընթացին:
- ✓ «Հանրային ապրանքի» որոշումը և դրա՝ պայմանագրով պարտադրվող տերմինների թարգմանումը դժվար է իրականացնել: Ի հավելում դրա, սոցիալապես ազդեցիկ գներով ապրանքի մատակարարման համար մեղադրվող մատակարար պաշտոնյաները երբեմն հաշվի չեն նստում հանրության կարծիքի հետ և չեն գնում զիջումների (տնօրեն-գործակալ խնդիրը):

Որոշ ուսումնասիրողներ անդրադարձել են «արդար և թափանցիկ» մրցակցային մոդելի և առաջարկվող այլընտրանքային միջոցների այս և այլ անհամապատասխանություններին: Նրանք ճանապարհներ են փնտրում «գրքային» մատակարարումները գերազանցելու և անցած գործողությունները պարզևատրելու համար: Քելմանն այլ խորհուրդների կողքին խորհուրդ է տալիս նաև ավելի մեծ հանարավորություններ ընձեռել մատակարար պաշտոնյային և հայտատուին ընտրելու ընթացքում աչքաթող չանել անցած գործունեությունը:

³³ Kelman, "Procurement and Public Management"