



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



BRDO
Better Regulation
Delivery Office

#USAID_
Взаємодія



АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ТА НАЙКРАЩИХ ПРАКТИК ЩОДО ПРОЗОРОЇ ТА ПІДЗВІТНОЇ ВІДБУДОВИ

ТРАВЕНЬ 2022

Офіс ефективного регулювання BRDO було засновано в листопаді 2015 року, задля сприяння створенню ефективного регулювання і поліпшення економічних свобод в Україні (з пріоритетом для малого/середнього бізнесу).

Документ підготовлено експертами Офісу ефективного регулювання.

Керівник проекту:

Ігор Самоходський

Експерти Офісу ефективного регулювання:

Надія Костриба

Дмитро Лебедев

Катерина Кикоть

Юлія Москаленко

Костянтин Чижик

Цей звіт став можливим завдяки підтримці американського народу через Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID). Зміст цього звіту є виключною відповідальністю організації Грантоотримувача і необов'язково відображає погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів.



#USAID_
ВзаємоДія

ЗМІСТ

Військово-політичний контекст	5
Типові форми допомоги	6
Корупційні ризики	16
Основні етапи відновлення та відповідні ризики	25
Управління корупційними ризиками	31

СКОРОЧЕННЯ

АРК	Автономну Республіку Крим
ДНР	«Донецька Народна Республіка»
ЄС	Європейський Союз
МФО	міжнародні фінансові організації
ЛНР	«Луганська Народна Республіка»
НАТО	North Atlantic Treaty Organization
НГО	неурядова громадська організація
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ОРДЛО	окремі райони Донецької і Луганської областей
ПРООН	Програма розвитку ООН
ЮНІСЕФ	Дитячий фонд ООН
ADB	Asian Development Bank
DRR-PFM	The Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management
GPPB	Government Procurement Policy Board
ISAF	International Security Assistance Force
MDTF	Multi-donor trust fund
NEDA	National Economic and Development Authority
USAID	U.S. Agency for International Development

ВІЙСЬКОВО-ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

В лютому-березні 2014 року військами Російської Федерації було окуповано Автономну Республіку Крим (АРК). В 2014-2015 рр проксі-сили Російської Федерації, які згодом набули форми невизнаних «Донецької Народної Республіки» і «Луганської Народної Республіки», а також регулярна армія РФ, взяли під контроль частину території Донецької і Луганської областей (включаючи регіональні центри Донецьк і Луганськ).

В 2014-2022 ефективний контроль над м. Севастополь, Автономною Республікою Крим та окремими районами Донецької і Луганської областей (ОРДЛО) здійснювала Російська Федерація (у випадку ОРДЛО через проксі-адміністрації ДНР і ЛНР).

24 лютого 2022 року Російська Федерація розпочала вторгнення на територію України з багатьох напрямків. Активні бойові дії велись принаймні в дев'яти прикордонних областях України та продовжуються принаймні в п'яти на момент написання цього звіту. В бойових діях застосовується весь спектр наявного у сторін конвенційного озброєння, що призводить до значних руйнувань цивільної інфраструктури, включаючи житло, адміністративні будівлі, медичну, транспортну, енергетичну інфраструктуру, тощо. Окремі міста, такі як Маріуполь і Волноваха, зруйновані майже повністю. Крім того, руйнувань внаслідок ракетних обстрілів зазнають об'єкти майже у всіх областях.

Зважаючи на волатильну природу війни складно прогнозувати потреби і виклики, які постануть перед Україною після її завершення. При цьому можна стверджувати наступне:

- Український уряд зберігає легітимність та здатність керувати державним апаратом на контрольованій наразі території України.
- В цілому зберігається законність, правоохоронні органи і суди працюють;
- На територіях, звільнених від російських військ, швидко відновлюються базові державні і соціальні функції.

Можна очікувати, що згадані вище пункти справдяться для всієї контрольованої урядом України території на момент закінчення війни, незважаючи на те, збільшиться вона чи зменшиться¹. Післявоєнні країни мають значні виклики, пов'язані з легітимністю, авторитетом і ефективністю держави. Зважаючи на вищесказане, є підстави вважати, що післявоєнна Україна не матиме цих викликів, або матиме їх в меншій мірі, ніж інші післявоєнні країни.

Одночасно з цим Україна зазнала значних руйнувань житла та інфраструктури, часткової депопуляції цілих регіонів, знищення виробництва. Окрім зuboжіння населення, це має негативний вплив на надходження до бюджету, обмежуючи здатність уряду на впровадження самостійних політик відновлення. Цим Україна схожа не тільки на післявоєнні країни, а і країни, які зазнали значних стихійних лих.

¹ На момент написання цього звіту, Російська Федерація контролює значну частину Донецької і Луганської областей, майже всю Херсонську область, та окремі райони Запорізької та Харківської областей.

ТИПОВІ ФОРМИ ДОПОМОГИ

Економічний вимір постконфліктної реконструкції зазвичай включає в себе такі завдання, як розподіл допомоги, відновлення фізичної інфраструктури та об'єктів, відновлення соціальних послуг, створення належних умов для розвитку приватного сектору та здійснення основних структурних реформ для макроекономічної стабільності та стійке зростання.²

Підзвітність, компетенція та управління корупційними ризиками є ключовими факторами, що сприяють цілісності процесу післявоєнної відбудови.

Механізми підзвітності опосередковують суспільний договір між громадянами та державою. Йдеться як про формальну підзвітність, такі і місцеві механізми для залучення громадян, особливо тих, хто ризикує втратити довіру до відбудови своєї країни. За останні два десятиліття десятки мільярдів доларів були витрачені на післявоєнне відновлення без відповідальності перед кінцевими бенефіціарами. Інформація про допомогу в цих країнах неповна, непрозора і часто вводить в оману.³

Післявоєнні держави несуть відповідальність як перед своїми громадянами, так і перед своїми іноземними фінансовими та політичними прихильниками (останні, у свою чергу, підзвітні своїм законодавчим наглядовим органам, громадянам). Зв'язок між точкою зору донорів і бенефіціарів може бути слабким. Для післявоєнної держави важлива здатність керувати напругою та суперечностями цієї подвійної системи відповідальності.⁴

Відповідно, прозорість і контроль корупційних ризиків в контексті типових форм допомоги варто розглядати як з точки зору *підзвітності перед бенефіціарами допомоги* всередині країни, так і *перед донорами, зокрема, міжнародними*.

Проаналізований досвід відновлення країн після війн чи інших катастроф дозволяє виділити основні типові форми допомоги (заходів) для досягнення завдань ефективної відбудови. Для різних форм допомоги характерні різні типові корупційні ризики.

Слід зазначити, що форми (заходи) допомоги та їх вибір обумовлюються:

- *сферами* в яких здійснюється відновлення: промисловість, інфраструктура, соціальні об'єкти, житло, екосистеми, оборонний сектор тощо;
- *типами та ступенем руйнувань*, пошкоджень: повне знищення чи часткове пошкодження матеріальних об'єктів, втрата робочих місць, пошкодження здоров'я, забруднення довкілля (токсичні речовини, звалища зброї, снаряда тощо), руйнування довкілля (втрати лісів, родючого шару ґрунту тощо);
- *цілями політики* відновлення: наприклад щодо модернізації відновлюваних об'єктів, їх енергоефективності; врахування цілей стійкості та екології; зменшення наслідків можливих війн; виправлення соціальних дисбалансів, спричинених війною; розвиток секторів, що відновлять довгострокову економічну базу країни тощо;
- *типом ресурсів* (фінансові, негрошові);
- *джерелом ресурсів* (надходження державного бюджету, міжнародна допомога, добровільні пожертвування);
- *суб'єктом* отримання допомоги, приватний, державний сектор, фізичні особи, екосистеми.

І. Форми надання допомоги донорами

Також на визначення інструментів контролю за прийняттям, управлінням та використанням фінансових та негрошових ресурсів міжнародних та іноземних донорів впливає форма надання донорами допомоги для відбудови країни. За даним критерієм можна виділити наступні форми допомоги.

І.І Допомога бюджетам країн, що зруйновані війною

Для фінансової допомоги важливою є **можливість подальшого відстеження та перевірки** використання бюджетного фінансування для відновлення. У підготовленій⁵ (2022) в рамках програми Світового банку Оцінці стійкого до стихійних лих та чуйного управління державними фінансами (DRR-PFM)⁶ йдеться про наявність достовірної, актуальної та своєчасної інформації про розподіл фінансування, закупівлі, хід виконання та управління контрактами. Наголошується на необхідності розрізняти елементи або субрахунки, пов'язані зі стихійним лихом, у своєму плані рахунків. Це може

² Постконфліктна економічна реконструкція, Ніколас Цифакіс: <https://pesd.princeton.edu/node/586>

³ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне <http://www.gsdc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

⁴ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне <http://www.gsdc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

⁵ Розширює аналітичний інструмент, вперше розроблений для підтримки стійкості в дев'яти країнах Карибського басейну

⁶ Стійке до стихійних лих і чуйне управління державними фінансами: інструмент оцінок, Міжнародний банк реконструкції і розвитку, Світовий банк, 2022 : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

включати параметри позначення та відстеження витрат пов'язаних із катастрофою, для існуючих кодів і програм, які використовуються в надзвичайних ситуаціях.

Прискорене витрачання державних фінансів має відбуватися в рамках механізмів контролю, які можна адаптувати для забезпечення своєчасності реагування на потреби відновлення без шкоди для прозорого та цільового використання ресурсів. DRR-PFM містить рекомендації з цього питання, описані в розділі “Управління корупційними ризиками” нижче.

Зокрема, одна особа або невелика група не повинні мати можливість ініціювати, схвалювати, здійснювати та переглядати одні й ті ж дії. Розподіл функцій є однією з найважливіших характеристик плану внутрішнього контролю, щоб зменшити ризик шахрайства або незаконного привласнення.

Кредити та гранти (як джерело надходжень до бюджету)

Залежно від наслідків катастрофи уряди можуть брати нові позики або реструктурувати наявні. Позики можуть використовуватися для безпосереднього фінансування конкретного проекту або як бюджетна підтримка для усунення бюджетного розриву внаслідок реалізації заходів з відновлення. Гранти, які найчастіше є супроводом позик, можуть фінансувати конкретні проекти реконструкції, інші форми технічної допомоги, консультаційних послуг.

Поширена практика затвердження урядовими органами таких форм допомоги. Наприклад, в Філіппінах (Національне управління економіки та розвитку) затверджує:

- позики програмного типу чи бюджетної підтримки;
- проектні позики - незалежно від суми;
- іноземні гранти, залежно від порогового значення (згідно з існуючою політикою і керівними принципами).⁷

Також до позики країнам, які надаються офіційним сектором для сприяння економічному розвитку може застосовуватися **політика щодо найкращого часу і найефективнішого способу вирішення боргових проблем** країни.

1.2 Небюджетна підтримка (інше)

На початковому етапі фінансування іноземними донорами, фінансування йде за цільовим принципом в більшості випадків до місцевої влади та керівників територіальних громад, так як держава на вищому рівні не може своєчасно адмініструвати їх використання. Незважаючи на численні дослідження, що висвітлюють цю проблему, нарощування потенціалу держави є занедбаним аспектом підтримки реконструкції. Там, де інституції слабкі, державу часто обходять. В Афганістані 75% допомоги спрямовувались за межі державного бюджету. У Боснії та Герцеговині цей показник становив 80%. У Палестині через західний бойкот уряду ХАМАС західна допомога після 2006 р. майже повністю спрямовувалася через офіс президента, минаючи обраний парламент.⁸

1.2.1 Безпосереднє спрямування допомоги в постраждалих регіони

Партнери з розвитку, зокрема міжнародні, можуть самостійно керувати власною допомогою з реабілітації та відновлення шляхом безпосереднього впровадження проектів відновлення в постраждалих районах:

- направляти допомогу через органи місцевого самоврядування чи організації громадянського суспільства;
- запроваджувати державно-приватне партнерство. Це дає їм змогу співпрацювати з урядом у вирішенні конкретних складнощів реабілітації та відновлення, а спонукає взяти на себе довгострокові зобов'язання щодо проектів.

Уряд повинен бути в змозі збалансувати допомогу партнерів та забезпечити контроль уряду над програми реабілітації та відновлення. Уряд має вимагати від міжнародних агенцій та партнерів з розвитку консолідувати свої відновлювальні заходи та тісно координувати свої дії з національними органами управління чи органами місцевого самоврядування.

Створення механізму координації (каналів, координаційних структур) сприятиме та прояснить роль кожної зацікавленої сторони. Також уряд може визначити шляхи участі партнерів та чіткі вказівки щодо протоколів, ролей, відповідальності та повноважень.

Партнери, які надають допомогу, можуть бути включені в адміністративні органи координації та

⁷ Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020) https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

⁸ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредерік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

управління фінансами (чи допомоги). Це допоможе уникнути дублювання допомоги.⁹

Також для активної ролі у раді розвитку громад, місцевим лідерам потрібен доступ до інформації про проекти. Інформація визнається ключовою складовою успіху в реконструкції. Системи міжнародної допомоги можуть бути непрозорі. Усвідомлюючи стратегічну цінність інформації в Афганістані, Міжнародні сили сприяння безпеці НАТО (ISAF) створили базу даних про понад 45 000 проектів реконструкції та розвитку по всій країні. Вони виступили з цією ініціативою, тому що жодне інше агентство - афганський уряд, USAID, Світовий банк чи ООН - не створили надійної, вичерпної бази даних¹⁰.

1.2.2 Спільні проекти з урядами, в тому числі інвестиційні, державно-приватне партнерство

В реалізації проектів з відновлення національні чи місцеві органи влади можуть співпрацювати з неурядовими організаціями, приватним сектором та партнерами з розвитку.

Такі проекти зазвичай підлягають затвердженню та звітності в порядку визначеному законом. Для формалізації домовленостей про співпрацю виконуються такі інструменти, як офіційні домовленості, угоди, платформи тощо.

Можуть також бути розширені існуючі програми (територія, об'єкти охоплення тощо), що на етапі раннього відновлення забезпечує готові ресурси та швидке застосування заходів.

Щоб пом'якшити затримки в реалізації проектів (повільний процес закупівель, несвоєчасне використання коштів та кількість необхідного персоналу) уряд може укладати контракти з приватною компанією чи міжнародною організацією для проведення конкретних реабілітаційних заходів.

Приклад - проект відбудова Мараві (Філіппіни) використанням угоди про розподіл витрат між Програмою ООН та Корпорацією фінансування соціального житла. Вказаний проект стосувався лише певних типів проектів, не охоплював інфраструктурні проекти. Щодо такого типу проектів наводяться рекомендації:

- чітко вказати, які проекти можуть бути ними охоплені та які умови дозволені законом;
- стандартизувати параметри, зокрема в частині специфікацій якості та оцінки витрат.

Філіппіни через Раду з політики державних закупівель (GPPB) видали Інструкцію щодо використання рамкової угоди.¹¹

Слід зазначити, що є керівництво Світового банку для фахівців з закупівель щодо розробки, укладення та виконання рамкових угод у сфері фінансування інвестиційних проектів (2018)¹².

Також, прикладом інструменту співпраці уряду і приватних, міжнародних донорів може бути Філіппінський форум розвитку¹³ - механізм уряду для:

- сприяння політичному діалогу між зацікавленими сторонами щодо порядку денного розвитку країни;
- формування зобов'язань між різними зацікавленими сторонами щодо пунктів порядку денного реформ.

Для даного типу допомоги важлива координація проектів допомоги. Інколи профільні міністерства подають пропозиції безпосередньо донорам. Донори можуть не враховувати національні пріоритети.

Створені донорами координаційні механізми можуть виходити з ладу на практиці. Деякі великі донори взагалі ігнорують систему координації. При цьому також важливим є право одержувачів сказати «ні» проектам, які дублюють існуючі зусилля або перевищують їхні можливості.¹⁴

1.2.3 Мультидонорський трастовий фонд

Multi-donor trust fund (MDTF) передбачає участь та об'єднання ресурсів різних партнерів за єдиним набором узгоджених умов, цілей, завдань. Об'єднані кошти керуються довіреною особою та за допомогою структури нагляду. Доступ до таких фондів та їх схвалення залежать від умов угоди про фонди.

Наприклад, Typhoon Yolanda MDTF створений Азіатським банком розвитку (ADB), як довіреною

9 Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

10 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

11 Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

12 Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

13 Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

14 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

особою, за внесків ЄС Союзу, ADB та Департаменту міжнародного розвитку Сполученого Королівства (Великобританія).

Завдання Yolanda MDTF включало: надання технічної допомоги, фінансування невідкладних потреб будівництва та відновлення, співфінансування проектів інших партнерських організацій.

Щоб отримати доступ до цього MDTF, агенції-виконавці подають проектну пропозицію на затвердження керівного комітету, який складається з Департаменту фінансів (головний), та наглядових агенцій (Національне управління економіки та розвитку, Департамент бюджету та управління та Офісу помічника Президента з реабілітації та відновлення), а також партнерів з розвитку (з мінімальним внеском 5 мільйонів доларів США) як члени.¹⁵

1.2.4 Гуманітарна допомога

Гуманітарна допомога зазвичай надається двосторонніми, багатосторонніми та міжнародними партнерами та направляється через національний уряд, місцеві органи влади, неурядові організації, приватний сектор чи наукові установи.

Зазвичай управління матеріальними цінностями має менші корупційні ризики ніж управління коштами. Якщо допомога надається у формах, які роблять її менш замінною та менш схильною до корупції, вона, ймовірно, матиме більший вплив на зростання. У сприятливих політичних умовах, де рівень корупції низький, вплив гуманітарної на зростання є менш вираженим.¹⁶

Філіппінський Закон про зменшення ризику катастроф та управління ними від 2010 р.¹⁷ встановлює кримінальну відповідальності та штрафів за такі порушення правил розподілу призначених для допомоги товарів технологій, інструментів, обладнання, груп/експертів з ліквідації наслідків лиха:

- запобігання їх надходженню, розповсюдженню в постраждалих районах;
- купівля для споживання або перепродажу;
- продаж, примусове вилучення;
- переадресація, неправильна доставка (особам, іншим ніж законний одержувач, вантажоодержувач);
- прийняття, володіння, використання або розпорядження особою, якій вони не призначені;
- неправдиве інформування про джерело допомоги (зміна етикеток, перепаккування, усні заяви);
- заміна такими ж предметами нижчої якості, дешевшими;
- незаконне клопотання з боку неуповноважених осіб або організацій;
- навмисне використання неправдивих, завищених даних в запиті про надання товарів допомоги.

1.2.5 Пожертвування

Партнери з розвитку, неурядові організації, приватні компанії та окремі особи можуть надавати грошові або натуральні пожертви як форму допомоги регіонам, постраждалим від катастроф. Деякі компанії та зазвичай неурядові організації створюють фонди корпоративної соціальної відповідальності для збору пожертв. Подібно до MDTF існують також багатодонорські фонди приватного сектора.

Національні агенції, які отримують пожертви, зазвичай керуються настановами щодо прийому та обробки пожертв та підпадають під облік, звітність та аудит щодо цього виду коштів. Зокрема, такий підхід описується в Посібнику з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020)¹⁸.

1.2.6 Гранти¹⁹

Ризики для цього виду допомоги також пов'язані з недостатньою координацією, прозорістю, підзвітністю.

Так, державним відомствам, неурядовим організаціям, які працюють у високо пріоритетних секторах (освіта, реабілітація, охорона здоров'я) іноді пропонують більше фінансування, ніж вони можуть поглинути. При цьому є високий ризик, що деякі одержувачі можуть прийняти або спробувати профінансувати один і той же проект більше одного разу, спрямувати додаткове фінансування на інші, іноді особисті вигоди. Як умова для отримання грантів зазначається обов'язок одержувачів грантів звітувати про кожен грант до незалежного реєстру.²⁰ Водночас, існує ризик нецільового використання

¹⁵ Азійський банк розвитку, створення багатостороннього донорського фонду Typhoon Yolanda (2014): <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/59679/establishing-typhoon-yolanda-multi-donor-trust-funds.pdf>

¹⁶ Постконфліктне відновлення та мир (2011) Анке Хефлер, Сієда Шахбано Іджаз, Сара фон Біллербек: http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_hoeffler%20et%20al_04dbd.pdf

¹⁷ <https://www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>

¹⁸ https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

¹⁹ Грошові або інші засоби, що передаються (безплатно і без повернення) громадянами, юридичними особами (в т.ч. іноземними), а також міжнародними організаціями для проведення конкретних цілей на умовах, передбачених грантодавцем (<https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82>).

²⁰ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in->

коштів самими організаціями, які надають фінансування, зумовлений частою відсутністю жорстких механізмів контролю за дотриманням прозорості процедур, або навпаки непрозорістю, пов'язаною із занадто забюрократизованим та закритим процесом відбору контрагентів, що призводить до штучного обмеження конкуренції та викривлення результатів.

1.2.7 Технічна допомога, програми розвитку людського капіталу

Одним з аспектів прозорості є наявність у донорів інформації, необхідної для розуміння місцевого контексту.

Так, одним з ризиків міжнародної допомоги називають ненавмисний ефект, що завдає шкоди навичкам місцевих жителів. Наприклад, у Косово донори часто скаржились на відсутність відповідних місцевих партнерів на ранньому етапі реконструкції. Замість того, щоб працювати з цими місцевими компетенціями, вони змагались, щоб залучити найбільш кваліфікований місцевий персонал (пропонуючи зарплати значно вищі, ніж в державному і навіть приватному секторі). Це створило штучний, тимчасово роздутий ринок праці певних професій.

Такий підхід:

- виснажує як державний, так і приватний ринок зайнятості кваліфікованих працівників;
- замість того, щоб посилити місцеві компетенції, послаблює їх.

Важливим є розвиток людського капіталу країни-реципієнта через навчальні програми, пов'язані з реконструкцією секторів охорони здоров'я, освіти та покращення можливостей зайнятості населення.²¹

2. Форми надання допомоги бенефіціарам

В країнах, досвід яких був проаналізований, зустрічались такі *типові форми допомоги (заходів) для приватного чи державного секторів* в процесі відновлення руйнувань внаслідок війн, інших катастроф.

2.1 Програми грошової допомоги населенню

Як інструмент реалізації програм грошової допомоги у разі катастроф можна використовувати наявні урядові загальнонаціональні програми грошових переказів для подолання бідності.

Використання існуючої системи визначення бенефіціарів та надання допомоги полегшує негайну допомогу постраждалим сім'ям, особам. Програма може бути умовною чи безумовною залежно від характеру втручання, контексту катастрофи та терміновості потреб. Вимоги та порядок для здійснення фінансування, пов'язаних із катастрофою, можуть бути розроблені та прийняті на основі механізмів і систем існуючої програми грошових переказів.²²

Такий підхід може бути значно ефективнішим за умови вимог щодо витрачання грошей всередині країни на певні типи товарів та послуг, які мають більший мультиплікатор та стимулюють відновлення економіки. Цей механізм також можна використовувати для стимулювання повернення громадян, які покинули країну.

Наприклад, неурядова організація Peace Dividend Trust²³ заохочує підхід щодо "справедливого мирного дивіденду" в проектах економічного відновлення. Він включає використання міжнародним співтовариством місцевих товарів та послуг для здійснення своїх операцій. Це створює робочі місця, генерує важливі податкові надходження та розвиває місцевий ринок, що підтримує мир та довгострокову стабільність.

2.2 Програма «Cash for Work»

Фінансувати та/або реалізувати програму може уряд, донорська установа чи неурядова організація, яка створює тимчасові робочі місця для людей. Це короткострокове втручання, яке надає грошову допомогу в обмін на послуги, зокрема з відновлення. Воно використовувалось у різних країнах з середнім та низьким рівнем доходу. Результатом є короточасні робочі місця, збільшення доходів та споживання населення, відновлення інфраструктури, залучення населення до діяльності з розвитку у власних громадах.

Рекомендації щодо впровадження «Cash for Work» і процес після конфліктного відновлення (Шрі-Ланка, 2009)²⁴ передбачають:

[accountability/ia7.pdf](#)

21 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

22 Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

23 <https://www.devex.com/organizations/peace-dividend-trust-pdt-41493>

24 Guidelines for Implementation of Cash for Work -A Post Conflict Recovery Process (2009) https://www.researchgate.net/publication/253330586_Guidelines_for_Implementation_of_Cash_for_Work_-_A_Post_Conflict_Recovery_Process

- проведення зустрічей громади, щоб визначити пріоритети проектів, що входять до програми;
- розмежування ролей та відповідальності різних установ на різних урядових рівнях;
- нагляд третьої сторони, соціальний та технічний аудит;
- план моніторингу та оцінки, щоб визначити, чи досягає програма цілей, чи відповідає потребам клієнтів та громади.

З самого початку важливо контролювати тимчасовий потік: вхідних даних (кількості та якості), проміжних результатів і кінцевих результатів. Для успішного моніторингу важливо вказати показники, що підлягають моніторингу та вимірюванню, для всіх трьох елементів.

2.3 Допомога в відновленні/будівництві житла, інших об'єктів зруйнованих катастрофою

Наприклад, проект «Відбудова Мараві за допомогою житла та підтримки засобів до існування» (Філіппіни) реалізувався з використанням угоди про розподіл витрат між Програмою ООН з населених пунктів та Корпорацією фінансування соціального житла. Компоненти співпраці включали, зокрема, будівництво 1500 постійних житлових одиниць для постраждалих домогосподарств, десять (10) комунальної інфраструктури.²⁵ Підходи до соціальної відповідальності мають поєднуватися з вибірковими перевітками, аудитами та надійним режимом санкцій, щоб ефективно приборкати корупцію.

Наприклад, у Непалі інноваційна енергетична програма, що забезпечує сотні віддалених сіл сонячними панелями та мікро-гідроелектростанціями, надсилає приватних аудиторів до випадкової вибірки з близько 20% сіл. Коли шахрайство підрядників виявляється, накладається «штраф», що перевищує п'ятикратну вартість проекту. Ревізію пройшли лише п'ята частина сіл. Підрядники або громади, які відмовляються платити штраф, потрапляють до чорного списку. Внаслідок рівень шахрайства в цій програмі був незалежно перевірений і дуже низький.

Зазначається, що така система штрафів чи санкцій є рідкістю у повоєнній допомозі. Більшість донорів воліють тихо відкликати свою підтримку, якщо буде виявлено шахрайство.²⁶

2.4 Надання пільгових кредитів, позик, інших банківських послуг

Наприклад, Закон Філіппін про зменшення ризику катастроф та управління ними від 2010 року²⁷ передбачає відновлювальний захід - надання державними фінансовими або кредитними установами безпроцентних позик найбільш постраждалим верствам населення через їхні кооперативи чи народні організації.

2.5 Інвестування, в тому числі, у виробничі підрозділи, що створюють робочі місця

Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020) наводить рекомендацію щодо включення до програм реабілітації та відновлення інвестиційної програми. Також пропонується її подальше оновлення (на основі оцінки фізичних та фінансових досягнень у порівнянні з поточною ситуацією). Наголошується на користі для цього звітів про моніторинг програми.

Наведений перелік не є вичерпним. В джерелах, що описують досвід з відновлення країн після катастроф згадуються, наприклад, такі види допомоги, як:

- відшкодування втрат (частково чи повне) фізичним особам, приватному сектору;
- надання матеріалів для відновлення пошкоджених об'єктів (в т.ч. за регульованими цінами);
- безкоштовне надання дозволів, наприклад на будівництво, доступу до мереж електро-, тепло- та водопостачання;
- розмінування території;
- безкоштовне розчищення територій та вивезення сміття;
- фінансування відновлення фізичного, психологічного здоров'я;
- економічна реінтеграція в суспільство певних категорій, таких як внутрішньо переміщені особи, демобілізовані колишні комбатанти;
- фінансування проектів очищення довкілля, ліквідації небезпечних ситуацій.

²⁵ Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

²⁶ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

²⁷ Republic of the Philippines Act No. 10121 <https://www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>

Висновок:

Підсумовуючи викладений в цьому розділі міжнародний досвід, слід зазначити про ключову роль прозорості та управління корупційними ризиками для всіх видів допомоги. Важливим є також посилення спроможності держави ефективно використовувати фінансування, що надходить для відновлення після катастроф.

Для різних видів допомоги можуть бути характерні різні види ризиків та відповідні інструменти управління і прозорості. Їх слід розглядати як з точки зору підзвітності перед бенефіціарами всередині країни, так і перед міжнародними і іншими донорами.

Особливістю ризиків, пов'язаних з допомогою бюджетам країн після катастроф є прискорене витрачання державних фінансів. Механізми контролю слід адаптувати для своєчасного реагування на потреби відновлення без шкоди прозору та цільовому використанню коштів.

При безпосередньому спрямуванні донорами допомоги в постраждалі регіони важливою є здатність уряду збалансовувати і координувати таку допомогу та мати контроль над програми відновлення. Уряди можуть висувати вимоги щодо консолідації зусиль донорів, їх координації з національними органами управління, створювати механізми координації.

Спільні проекти донорів з урядами зазвичай підлягають затвердженню, координації та звітності в порядку визначеному законом.

Координація та підзвітність необхідні також для грантів.

Доступ до коштів мультидонорських трастових фондів підлягає контролю, включаючи затвердження керівними комітетами фондів проектних пропозицій виконавців.

Застосовується також нормативне регламентування процедур обліку, обробки, звітності, контролю щодо пожертвувань, гуманітарної допомоги та відповідальність за їх порушення.

Важливою є наявність у донорів достатньої інформації, необхідної для розуміння місцевого контексту.

Ефективна реалізація програм грошової допомоги населенню, «Cash for Work», допомоги в відновленні житла, інших форм надання допомоги кінцевим бенефіціарам потребує обговорення з громадами; нормативних настанов та параметрів; розмежування ролей і відповідальності; нагляду, моніторингу та оцінки щодо досягнення цілей програми.

«Корупція — це зловживання довіреною владою задля особистої вигоди».²⁸

«Активне чи пасивне зловживання з боку публічних посадовців (призначених або обраних) їхніми повноваженнями задля особистої фінансової чи будь-якої іншої вигоди».²⁹

З юридичної точки зору корупційна практика — це лише те, що прямо заборонено законами та іншими нормативно-правовими актами. Але ширші визначення містять у собі не тільки протиправні дії, але й те, що більшість громадян вважає корумпованою та неетичною поведінкою, яка порушує норми й правила суспільного життя. Корупція, переплетення публічних функцій і приватних інтересів, порушує основний принцип неупередженості та впливає на якість і результати владних рішень. Ризик дуже обмеженого визначення корупції полягає в тому, що в будь-якій громаді може існувати хибне уявлення, що це явище не стосується всіх³⁰.

Найпоширенішими типами корупційної діяльності є:

- Підкуп посадової особи — пропозиція чи обіцянка неправомірної вигоди, чи фактичне надання такої вигоди за вчинення посадовою особою дій або її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень.
- Зловживання владою — протиправне використання влади особою, наділеною владними чи посадовими повноваженнями з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди.
- Конфлікт інтересів — наявність у особи, особистого інтересу у сфері, в якій вона виконує надані їй владні повноваження, що може вплинути чи впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання таких повноважень.
- Розкрадання — неправильне, нецільове спрямування доручених (публічних) коштів або ж їхнє привласнення на особисті потреби.
- Непотизм, кронізм, патронаж — надання переваги родичам, друзям чи прихильникам під час виконання публічних обов'язків.
- «Послуга за послугу» (Quid pro quo) — це латинська фраза, яка означає «щось за щось» і часто передбачає обмін товарами, послугами чи іншими цінностями. Це не є недопустимим, але може використовуватися з корупційними намірами.
- Незаконний вплив — це ситуація, коли хтось використовує свої повноваження для здійснення впливу на іншу особу чи юридичне рішення в напрямі, який може суперечити публічним інтересам.

Боротьба з корупцією у постконфліктному середовищі є досить серйозним завданням, з огляду на те, що після воєнних конфліктів перевага надається миробудуванню та відновленню стабільності, в той час як наявність корупції взагалі може ігноруватись. Багато постконфліктних країн вважаються найкорумпованішими у світі. Враховуючи нестабільну ситуацію у постконфліктних країнах, що стосується як політичної ситуації, так і можливу військову загрозу а також відсутність прозорої звітності, це створює сприятливі умови для корупції. Необхідно зважати також на те, що корупція та погане управління економікою ще більше можуть погіршити умови для населення та бізнесу, що може призвести до витоку внутрішньодержавних заворушень та гніву на уряд.

Корупційний ризик - ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань³¹.

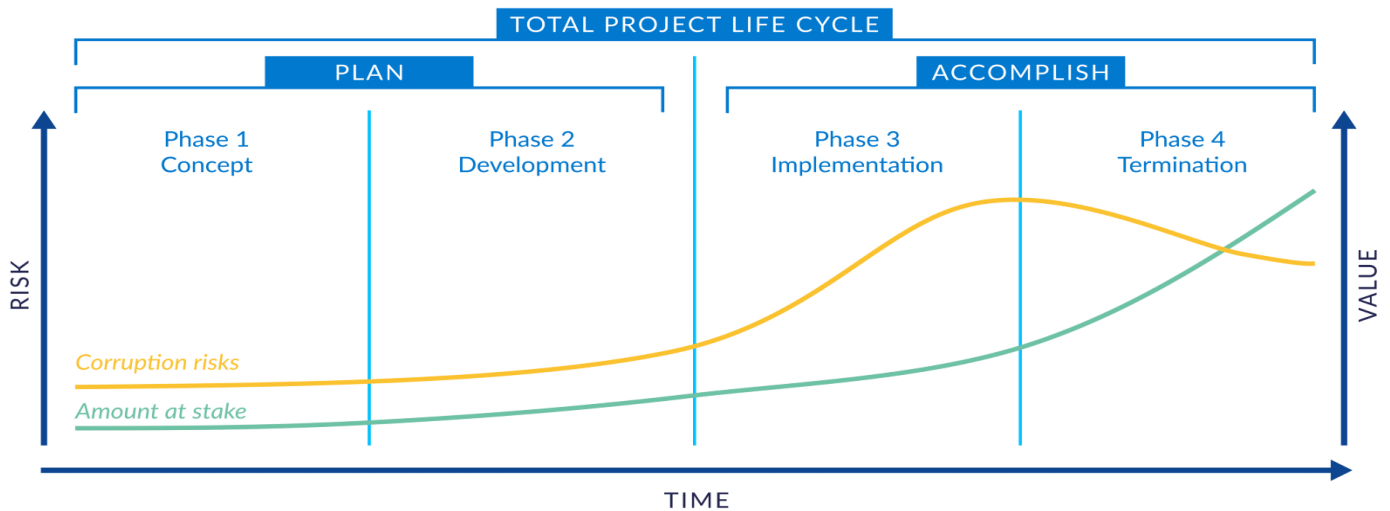
²⁸ Transparency International

²⁹ Організація економічної співпраці та розвитку — OECD

³⁰ Посібник з рекомендаціями щодо прозорості та запобігання корупційним ризикам на всіх етапах створення та функціонування ЦНАП, к підготовлений в рамках міжнародної Програми «U-LEAD з Європою», яка фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/U-LEAD-Anti-Corruption_Manual-2020.pdf

³¹ Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#n13>

Corruption risks during the project life cycle



32

Корупційні ризики існують на всіх етапах проекту. Вони досягають піку на етапі впровадження, коли великі суми коштів можуть переходити з рук у руки.

Етап 1. Концепція

Корупційні ризики на цьому етапі стосуються рішень, які можуть мати прямий вплив на зацікавлених сторін, визначення цілей та сфери допомоги. Інтереси партнерів та їхнє бажання спостерігати за розвитком проекту можуть вплинути на визначення обсягу допомоги. Коли оцінка проектів передається консультантам, це збільшує ризики шахрайських оцінок, хабарництва. Політичні маневри (наприклад, на користь певних груп), хабарі та відкати, а також конфлікти інтересів також мають місце бути на цьому етапі.

Етап концепції має вирішальне значення для початкової ідентифікації та оцінки корупційних ризиків, включаючи аналіз політекономії для врахування впливу програми допомоги.

Етап 2. Розробка

Етап розробки передбачає корупційні ризики, коли, наприклад, у технічному завданні вказується перелік бенефіціарів та партнерів. Інші ризики включають маніпулювання бюджетом, нечіткі критерії та асиметричну інформацію. Крім того, процес вибору партнерів вразливий до неетичних практик: хабарництва, конфлікту інтересів тощо.

Етап 3. Реалізація

На цьому етапі здійснюються такі дії, як набір працівників та закупівлі, що призводить до піку виплат. Ось чому існує більший ризик того, що залучені суб'єкти будуть брати участь у різноманітній корупційній діяльності. Ці ризики можуть бути фідучіарними (шахрайство, крадіжка), репутаційними, операційними, юридичними та пов'язані з дотриманням вимог тощо. Наприклад, управління активами, ліцензії та доступ до послуг, закупівлі є поширеними джерелами корупційних ризиків.

Етап 4. Припинення

Етап припинення не застрахований від корупційних ризиків. У зв'язку з відчутною потребою (або бажанням) виплатити решту коштів можуть статися зловживання. Діяльність після закінчення контракту може збільшити вплив тиску та опортуністичної поведінки. Після закриття рахунків можуть бути виявлені порушення, такі як фальсифіковані результати у документах та звітах, змова між керівниками програм та оцінювачами або аудиторами, підроблені оцінки результатів тощо.

Міжнародні фінансові організації (далі - МФО) забезпечують значну частку зовнішніх інвестицій в Україні. Оскільки вона вважається країною з високим ризиком для бізнесу, МФО застосовують для своїх інвестицій та запозичень особливі умови, що включають, зокрема, зобов'язання підвищити стандарти боротьби з хабарництвом українських бенефіціарів, відповідальних за реалізацію проектів, що фінансуються. Особливістю такої експансії є те, що МФО вимагають від окремих українських органів влади та державних підприємств оновлювати комплаєнс-системи відповідно до найкращих світових

практик, які перевищують стандарти українського законодавства³³.

Такими застосовними стандартами є:

- ISO 37001 «Системи управління щодо протидії корупції»,
- бізнес-принципи Transparency International щодо протидії хабарництву,
- 10 принципів протидії корупції Transparency International для державних підприємств,
- керівні принципи ОЕСР щодо протидії корупції на державних підприємствах.

Вимога МФО щодо застосування найкращої практики для державного сектора впливає з необхідності:

- застосовувати елементи системи комплаєнс, які не запроваджені в національному законодавстві та нормативно-правових актах і, отже, не розглядаються владою та державними підприємствами як обов'язкові та необхідні;
- запровадити детальне керівництво щодо законодавчо запроваджених елементів комплаєнсу;
- сприяти розвитку комплаєнс-культури.

Дуже важливою та широко обговорюваною подією стало ухвалення та набуття чинності Стандарту ISO 37001, який встановив єдиний міжнародний стандарт антикорупційного комплаєнс у бізнесі. З одного боку, документ часто піддають критиці, зазначаючи, що умови існування різних бізнесів у різних країнах є настільки відмінними, що існування будь-якого стандарту у цій сфері наразі не є коректним. З іншого боку, для компаній, які створені й діють в країнах з перехідною економікою, такий стандарт є чудовим орієнтиром для розробки та впровадження власної антикорупційної програми, «підказкою» як щодо її структури, так і щодо змісту окремих заходів, які варто запровадити.³⁴

Ситуації стихійного лиха мають деякі типові характеристики³⁵:

- Великі природні катаклізми часто супроводжуються масштабними регіональними або всесвітніми гуманітарними катастрофами.
- Гуманітарна допомога часто реалізується через раптові та величезні грошові пожертвування: мільйони або мільярди доларів виділяються на невідкладну та довгострокову допомогу. Крім того, потреба для великомасштабної реконструкції, яка є результатом масових руйнувань, спричиняє значну економічну можливість для потенційних постачальників і підрядників, а також приплив товарів і постачальників послуг.
- Уряди постраждалих країн та агенції з надання допомоги перебувають під величезним тиском з метою швидкої допомоги, особливо одразу після катастрофи. Ці характеристики ситуацій стихійного лиха потенційно сприяють ризикам і можливостям за корупцію та безгосподарність під час операцій з надання допомоги та подальшого відновлення та реконструкції, а саме:
- Раптовий і масовий приплив грошей, товарів чи послуг збільшує можливості для безгосподарності, відволікання та корупції. Величезна фінансова та матеріальна допомога, яка залучена, це велика спокуса для тих, хто має до нього доступ. Причиною такої диверсії можуть бути причетні особи буде менш помітним, чим більше грошей і товарів буде задіяно. Таким чином, може бути менше перешкод для участі в корупційних діях, і в той же час гроші, які можна заробити через корупцію примножуються.
- Невідкладна потреба швидкої допомоги може призвести до неправильної оцінки потреб. Що призводить до поганої адресності, надлишку чи недостатньої пропозиції допомоги, або запуску невідповідної проекти, створюють можливості для експлуатації.
- Потреба у швидкому фінансуванні заходів спрямованих на відновлення та подолання наслідків може легко призвести до тенденції до обходу стандартних процедур, зокрема правил закупівель, таких як справжня конкуренція та прозорість розподілу контрактів.
- Зазвичай існують асиметричні відносини між бенефіціарами, які є економічно та політично слабкими та залежними від зовнішньої допомоги, та агенціями допомоги та донорів, які в основному діють добровільно. Гуманітарна допомога в основному складається з одностороннього передачі ресурсу, під час якої одержувачі допомоги не мають повноважень щодо контролю діяльності постачальників допомоги. Такий дисбаланс влади може призвести до низького рівня прозорості та підзвітності населення, що постраждало від стихійного лиха, що, у свою чергу, збільшує можливості для корупції.
- Система гуманітарної допомоги є висококонкурентною, і в цьому відношенні не дуже відрізняється від будь-якого іншого бізнесу. Якщо трапиться лихо, є численні постачальники допомоги, готові надавати свої послуги, за умови, що донори готові їх фінансувати. Така конкуренція також може

33 <https://yur-gazeta.com/publications/practice/korporativne-pravo-ma/globalniy-vpliv-na-aktualni-trendi-komplaens-v-ukrayini.html>

34 <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf>

35 <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

привести до того, що буде зроблений вибір в сторону підвищення своєї організаційної репутацію, а не на основі належної оцінки потреб, що необхідно кваліфікувати як непряме зловживання коштами.

- Відсутність координації між донорськими організаціями, постачальниками допомоги, державними установами, організаціями громадянського суспільства та приватних підрядників, можуть привести до подвійного фінансування одного й того ж проекту.

Під час надання допомоги з відновлення та гуманітарної допомоги постраждалим країнам можуть виникнути такі види корупції:

- шахрайство,
- розкрадання активів, гуманітарної допомоги,
- несправедливе розподілення ресурсів допомоги;
- хабарництво.

Під час ліквідації наслідків стихійного лиха пріоритетом є порятунок життя та відновлення основних послуг для життєдіяльності людини. На даному етапі необхідна гуманітарна допомога може бути розподілена несправедливо, у результаті чого з'явиться необхідність у часткових закупівлях. Загалом недоступність усіх постраждалих до гуманітарної допомоги може привести до маргіналізації окремих громад.

Наступні середньо- та довгострокова фази реконструкції охоплюють відновлення засобів до існування та громад, відбудову зруйнованої інфраструктури та орієнтацію на довгостроковий економічний розвиток. Усі фази схильні до різних форм корупції, та у першу чергу завдають шкоди людям, які найбільше постраждали від стихійного лиха.

На етапі реконструкції основні корупційні ризики стосуються спроб обійти процедури закупівлі та укладання контрактів. Неналежне планування та укладання договорів на користь групи інтересів можуть привести до невідповідної або неякісної інфраструктури. Як результат, реальні потреби постраждалих людей та їхня безпека ігноруються на користь особистої вигоди.³⁶

Класифікація корупційних ризиків

За категоріями корупційні ризики можуть бути³⁷:

- зовнішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків не пов'язана з виконанням органом влади відповідних функцій та завдань);
- внутрішні (ймовірність виникнення корупційних ризиків безпосередньо пов'язана з організаційно-управлінською діяльністю в органі влади, відповідно до покладених на нього функцій і завдань).

За видами корупційні ризики можуть бути:

- нормативно-правові (відсутність, суперечність або нечітка регламентація у законодавстві положень щодо виконання органом влади функцій та завдань);
- організаційні (невизначення або нечітке визначення процедур виконання органом влади функцій та завдань);
- кадрові;
- фінансово-господарські;
- адміністративні;
- контрольно-наглядові тощо.

Форма корупції, яка виникає під час ліквідації наслідків стихійного лиха та відновлення змінюється в залежності від задіяних учасників:

I. Органи державної влади.

Представники державної влади мають великий потенціал як для вжиття антикорупційних заходів, так і для зловживань. Наприклад, може бути встановлено, що розподіл коштів відбувається лише центральними органами державної влади. У такому випадку, без додаткового нагляду за розподілом коштів, окремі посадові особи можуть зловживати своїми повноваженнями щодо надання допомоги або вимагати хабарі за отримання допомоги. Висока ймовірність корупційних ризиків існує на етапі виділення земельних ділянок, наприклад, для надання притулку для постраждалих від стихійного лиха. Також на державному рівні може бути спрощено процедуру здійснення публічних закупівель на роботи з реконструкції з метою забезпечення швидкого відновлення. Проте це створюватиме умови для

³⁶ <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

³⁷ <https://wiki.nazk.gov.ua/category/organizatsiya-roboty-upovnovazhenykh/koruptsiyni-ryzky-ta-antykoruptsiyni-programy/l-antykoruptsiyni-programa-organiv-vlady/normativni-osnovy-l-antykoruptsiyni-programa-organiv-vlady/>

здійснення порушень, зокрема, привласнення або розтрата майна. Також варто зауважити, що у разі здійснення процедури закупівлі не на конкурентних засадах це ставить під питання якості відповідних товарів/послуг, та загалом досягнення кінцевої мети, для якої здійснювалась закупівля.³⁸

2. Донорські організації, організації, що надають допомогу.

Сюди можна віднести вітчизняні НГО та групи громадянського суспільства, які безпосередньо впроваджують власні проекти, або працюють як реалізатори від партнерів міжнародних агентств допомоги, іноземні двосторонні урядові агенції допомоги, іноземні неурядові організації розвитку, та міжнародні організації, такі як ПРООН, ЮНІСЕФ чи Світовий банк. Більшість із них діють або як донори, що фінансують проекти допомоги та відновлення, або як реалізатори допомоги; деякі з них можуть бути одночасно донорами та реалізаторами. Корупційні ризики, з якими вони стикаються, відрізняються залежно від їх ролей в тій чи іншій ситуації.

Організації, що здійснюють надання допомоги, можуть обманювати донорів, наприклад, підробляючи квитанції про надання допомоги, які фактично не були отримані та використовувались для підтримки вимог про витрати. Вони також можуть “роздувати” витрати або непередбачені кошти в їхніх бюджетах. Надавачі допомоги можуть підкупити представників донорів, зокрема, для фінансування.

Неетичний управлінський персонал може спробувати отримати фінансову підтримку для того самого проекту двох або більше донорів, що призведе до подвійного фінансування. Невідомі особи можуть залучати кошти серед донорських спільнот, здавалося б, для допомоги жертвам стихійного лиха, тоді як насправді вони є так званими «підробними НГО» – фейковими організаціями. Постраждалими цієї форми шахрайства найчастіше стають окремі донори, тому що вони не мають засобів для перевірки справжньої природи організації зі збору коштів.

Особи в організаціях-виконавцях могли б скласти бюджет на «примарний персонал» і переводити заробітну плату на власні рахунки. Керівники проекту можуть фальсифікувати звіти про моніторинг або оцінку, щоб приховати докази корупції.³⁹

3. Підрядні організації та постачальники.

Сфера процедур закупівель має високі корупційні ризики, як це зазначалось раніше. Враховуючи, що можуть бути задіяні величезні суми контрактів на реконструкцію, існує значний потенціал і для змови з учасниками, і органами, що проводять закупівлі присуджують, і донорськими організаціями, що пропонують відкати. Підрядні організації також можуть поставити неякісну інфраструктуру, у разі використання матеріалів нижчої якості та нижчої ціни, ніж передбачені в бюджеті, щоб залишити різницю собі. Типовим прикладом є використання конструкторами розведеного цементу. Стосовно постачання товарів, прикладом може бути роздача прострочених ліків або продуктів харчування. Використання неякісних матеріалів також може передбачати хабарі інспекційним органам для прийняття виконаних робіт, що може призвести до небезпечних наслідків для бенефіціарів, наприклад у разі якщо конструкції у подальшому руйнуються.⁴⁰

4. Особи в постраждалих районах та кінцеві бенефіціари

Місцеві жителі – чи то передбачувані бенефіціари, чи місцеві суб'єкти, які не постраждали – також можуть використовувати складність і можливості ситуацій після стихійного лиха. Лідери громад можуть пропонувати хабарі державним органам чи гуманітарним організаціям, щоб отримати прихильність при розповсюдженні допомоги або іншим чином отримати підтримку для своїх власних інтересів. Місцеві політики можуть захотіти забезпечити надання допомоги лише в тих областях, де вони можуть розраховувати на популярність та підтримку своєї партії. Місцеві еліти можуть маніпулювати списком одержувачів допомоги, яким необхідна допомога.⁴¹

Найуразливіші до корупції сфери на рівні місцевих органів влади, визначені в міжнародних дослідженнях⁴²:

- Закупівлі (фальсифіковані торги, хабарництво, фаворитизм, «відкати»);
- Виплати (наприклад хабарі, «відкати»/комісійні);
- Сплата зборів і податків (стимули для уникнення сплати, сфальсифіковані записи, розкрадання грошових коштів);
- Перевірки та розслідування (вплата хабарів, щоб «заплющити очі» інспекцій на певні питання,

³⁸ <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

³⁹ <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

⁴⁰ <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

⁴¹ <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf>

⁴² Посібник з рекомендаціями щодо прозорості та запобігання корупційним ризикам на всіх етапах створення та функціонування ЦНАП, к підготовлений в рамках міжнародної Програми «U-LEAD з Європою», яка фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/U-LEAD-Anti-Corruption_Manual-2020.pdf

- підроблені протоколи перевірок тощо);
- Ліцензії та дозволи (хабарі за видачу ліцензій, перевірка господарської діяльності тощо);
- Будівництво та розвиток інфраструктури (використання дешевших матеріалів, сфальсифіковані закупівлі, невідповідні роботи, комісійні/«відкати»)⁴³.

Чинники на місцевому рівні, що мають вплив на рівень корупції:

- розмір громади;
- особливості соціокультурного контексту;
- тісні родинні зв'язки;
- низька активність місцевих ЗМІ та слабкість громадянського суспільства;
- недоброчесність політичного керівництва;
- недостатній потенціал (інституційний, кадровий, фінансовий, матеріальний) для ефективної реалізації потрібних антикорупційних процедур.

Висновок:

Корупція є комплексним явищем, яке має багато проявів, в тому числі у процесах відновлення. Корупційних ризики мають різні класифікації, описані в розділі.

Кожен учасник відносин (органи державної влади, донори, постачальники, постраждалі) має характерні для його участі корупційні ризики.

Ситуації відновлення мають типові характеристики (швидкість, зростання обсягів фінансування і тд), які підвищують ризики корупції. Це створює ризик ігнорування реальних потреб постраждалих людей на користь особистої вигоди.

Добре дослідженими є ключові сфери корупції на місцевому рівні (закупівлі, виплати, податки і збори, перевірки, ліцензії і дозволи, інфраструктурні проекти) та чинники, що на них впливають.

⁴³ На думку авторів також можна додати такі фактори, як нецільове використання коштів; викривлення фінансової звітності; завищення кошторисів; несвоєчасне виконання робіт або взагалі їх невиконання; неякісне виконання робіт; незаконна розтрата коштів.

ОСНОВНІ ЕТАПИ ВІДНОВЛЕННЯ ТА ВІДПОВІДНІ РИЗИКИ

Постконфліктна реконструкція є цілісним і багатовимірним процесом, що включає зусилля з одночасного відновлення правопорядку, покращення врядування, економічних (реабілітація та розвиток) і соціальних умов (справедливість).⁴⁴

Більшість катастроф, незалежно від їх причин, призводять до процесу відновлення з пізнаваними фазами, включаючи етапи рятування, оцінки та відновлення критичної інфраструктури, реконструкції. Кожен внесок і проект слід планувати відповідно до пріоритетів та синхронізувати з відповідною фазою відновлення. Швидкість усього процесу залежить від рівня довоєнного процвітання, характеру завданих збитків та якості управління відбудовою.⁴⁵

Узагальнюючи досвід інших країн можна виділити орієнтовні етапи процесу відновлення руйнувань внаслідок війн чи інших катастроф. Кожному з них притаманні специфічні ризики, що потребують застосування відповідних інструментів прозорості і контролю корупційних ризиків.

Слід також зазначити, що в дослідженнях з даної теми йдеться про те, що з перших етапів можна використовувати і розширювати місцеві механізми підзвітності, що існували до початку процесу відновлення. Підзвітність, заснована на існуючих місцевих системах, може бути встановлена досить швидко.⁴⁶

Наведені нижче етапи виділені на основі вивчення досвіду повоєнного відновлення країн, викладеного в джерелах, вказаних у посиланнях до цього розділу.

I. Збір інформації про пошкодження, інші руйнівні наслідки, оцінка розміру збитків

На цьому етапі ризики можуть бути пов'язані з достовірністю документування факту і обсягу руйнувань, правильністю визначення розміру збитків за кожним фактом.

Наприклад, Філіппінський Закон про зменшення ризику катастроф та управління ними від 2010 року⁴⁷ встановлює кримінальну відповідальність за навмисне використання неправдивих і завищених даних на підтримку запиту на фінансування, надання допомоги, товарів допомоги.

Уникнення помилок і корупційних ризиків на цьому етапі важливе, оскільки він є початковою основою для визначення потреб та відповідних бюджетних та інших ресурсів, які необхідно мобілізувати для відновлення, а також для координації місцевої та міжнародної допомоги.

Перегляд, формування бюджету відновлення посиляється на результати оцінки потреб після катастрофи (надає початкову оцінку необхідних втручань) чи швидку оцінку збитків внаслідок катастрофи. По це йдеться а Посібнику з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020)⁴⁸.

Він також наголошує на важливості базування оцінки збитків на міжнародно визнаний методології оцінки після катастрофи.

У разі збройного конфлікту Посібник рекомендує застосовувати методології оцінки саме для такого виду катастроф, оскільки крім збитків і втрат, вони включають оцінку потреб у соціальному примиренні.

Можна припустити, що на відміну від багатьох воєнних конфліктів останніх років, які враховувались у методиках, в Україні питання внутрішніх конфліктів, що потребують розбудови примирення, не будуть такими актуальними.

Також, враховуючи досвід планування та швидкої оцінки збитків, від негативних наслідків катастрофи в порту Бейрута (Ліван), яка відбулася в 2020 році, засвідчує що первинним та ефективним елементом управління ризиками є оцінка збитків, прозоре планування потреби в коштах на своєчасне відновлення інфраструктури⁴⁹. Це є запорукою ефективного та цільового використання коштів відповідно до потреб постраждалої країни та передумовою для зменшення корупційних ризиків.

Слід також зазначити, що Управління з координації гуманітарних питань в структурі Секретаріату

44 Постконфліктна економічна реконструкція, Ніколас Цифакіс : <https://pesd.princeton.edu/node/586>

45 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

46 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

47 <https://www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>

48 https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DMI30266

49 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BeirutRapidDamageandNeedsAssessmentAugust2020EN.pdf>

ООН (ОСНА) на своєму веб-сайті⁵⁰ надає посилання на ряд інструментів і рекомендацій для підтримки та посилення скоординованих оцінок та аналізу потреб у гуманітарних контекстах.

2. Визначення цілей і пріоритетів плану відновлення

Це охоплює належне врахування усіх сфер, що потребують відновлення⁵¹, а також релевантність цілей і пріоритетів актуальним потребам та доступним ресурсам.

Наприклад, іранська влада зосередила увагу на негайному наданні допомоги та відновленні економіки та армії, а міжнародне співтовариство не контролювало екологічні наслідки ірано-іракської війни. Внаслідок чого деякі з екологічних наслідків, які зараз спостерігаються на півдні Ірану, частково можна віднести до тієї війни.

Також в Ірані різні політичні групи прагнули мати власні соціальні та економічні плани, відображені в стратегії відбудови. Домінуючими в офіційній політиці стали підходи консервативних фракцій щодо спрямування зусиль на зміцнення ринкових механізмів, приватизацію та лібералізацію торгівлі. Не отримали належного врахування питання соціальної справедливості, яким була стурбована лише найрадикальніша фракція уряду.⁵²

Інвестиції в судову реформу є, зазвичай, одними з найнижчих пріоритетів допомоги у відбудові. Досвід Афганістану свідчить, що це може мати високу ціну - оскільки офіційна правова система не працювала, афганці повертаються до традиційної системи правосуддя (ісламські суди).⁵³

В оглядах окремих заходів з відновлення в післявоєнних Ковентрі (Англія) та Дубровнику (Хорватія) показано, що успішні короткострокові відповіді на потреби післявоєнного відновлення не завжди перетворюються на успішні довгострокові стратегії розвитку.⁵⁴

Механізми підзвітності можуть допомогти розробникам політики в одному з їхніх найскладніших завдань – визначити пріоритети реформ і проектів. Вони також можуть залучити та розширити можливості громадян, які в іншому випадку ризикують втратити довіру до процесу відновлення.⁵⁵

Зокрема, дослідники теми відновлення після катастроф відзначають, що часто інформація є ціннішою за гроші. Доступні методи та технології передачі інформації дають змогу місцевим чиновникам із відновлення ефективніше розробляти стратегію та постійно знаходити джерела підтримки.⁵⁶

3. Визначення завдань з відновлення галузей, територій

Внаслідок того, що не визначена політика інтервенційних органів щодо реконструкції чи інструменти відновлення не суворо застосовуються, проекти можуть здійснюватися безсистемно, без загального планування чи координації.

Якісний менеджмент включає ретельну концептуалізацію потреб громад та цілей проекту, забезпечення постійної структури для спільного прийняття рішень та управління, дослідження та презентацію всіх доступних варіантів відновлення, розробку додаткових та гнучких бюджетів, які враховують нестабільні, інфляційні економічні умови.⁵⁷

Також у Посібнику з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020)⁵⁸ настійно рекомендується підхід знизу вгору при підготовці програм реабілітації та відновлення на всіх рівнях. Це сприятиме значущій участі всіх зацікавлених сторін. З постраждалими громадами, неурядовими організаціями та приватним сектором, серед інших, слід консулюватися під час формулювання програми, щоб переконатися, що надії та прагнення людей були враховані, а також для зміцнення довіри до дій уряду.

4. Визначення і залучення джерел фінансування, інших форм допомоги

При виборі джерела ресурсів для відновлення необхідно зважувати з точки зору їх потенціалу викликати залежність, небажаний контроль над розвитком країни і нерівномірний розвиток.

Торговельні та геостратегічні інтереси донора відіграють важливу роль у розподілі допомоги.⁵⁹

Інший аспект на який звертають увагу дослідники цієї теми - поширена практика, коли міжнародні неурядові організації стають одержувачами сотень мільйонів доларів на виконання переважної більшості завдань з реконструкції. Велика кількість цих коштів не розподіляється через державні канали

50 <https://www.unocha.org/themes/needs-assessment-and-analysis>

51 <https://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu211e/uu211e0e.htm>

52 Довгий шлях до відновлення: - реакція громади на промислову катастрофу, Джеймс К. Мітчелл, <https://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu211e/uu211e0e.htm>

53 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

54 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

55 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

56 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

57 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

58 https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DMI30266

59 Постконфліктне відновлення та мир (2011) Анке Хефлер, Сієда Шахбано Іджаз, Сара фон Біллербек: http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_hoeffler%20et%20al_04dbd.pdf

і навіть не витрачається всередині відповідних країн. Іноземних підрядників час від часу звинувачують у безпідзвітності, корупції та марнотратстві дорогоцінних ресурсів на відбудову країн, які постраждали від війни.⁶⁰

Боснійський випадок також показав, що серйозні проблеми з координацією можуть виникнути, коли кілька донорів беруть участь у відбудові, і кожен з них самостійно визначає свої програми допомоги.⁶¹

Також важливо не ігнорувати місцеві механізми подолання ситуації, оскільки це може підірвати місцеву владу і сформувати шкідливу залежність від іноземної допомоги.⁶²

5. Визначення заходів з відновлення щодо певних об'єктів та строків

На цьому етапі можуть бути корупційні ризики, пов'язані з урахуванням при визначенні заходів і строків пріоритетів, цілей, завдань відновлення. Наприклад, чи певний об'єкт підлягає ремонту чи створенню заново, демонтажу, чи включає відновлення цілі модернізації, енергоефективності, екології тощо.

Це може, зокрема, стосуватись віднесення об'єкта відновлення до певних категорій, як, наприклад: оперативне тимчасове відновлення зруйнованих об'єктів; швидка реконструкція інфраструктури; комплексне відновлення.

Важливо, щоб визначення відповідей на ці питання законодавчо регламентувалось.

Наприклад, довгострокові цілі відновлення після стихійних лих Філіппін включають принцип «побудуйте краще». Тобто, реконструкція передбачає не тільки відновлення умов, що передували катастрофі, але й вищий рівень стандартів стійкості, заходів щодо зміни клімату та пом'якшення наслідків.⁶³

Слід зазначити, що Сендайська рамка зі зменшення ризику стихійних лих на 2015-2030 роки⁶⁴ наголошує щоб етап відновлення став можливістю «побудувати краще» важливо сприяти:

- включенню управління ризиками катастроф у процеси відновлення після катастрофи;
- стійкості нової та існуючої критичної інфраструктури, щоб гарантувати її безпечність, ефективність та оперативність під час та після катастроф, щоб забезпечити порятунок життя та основні послуги.

Приклад Ковентрі (Англія) демонструє, як план реконструкції, який швидко генерує невелика кількість фахівців без консультацій з громадськістю, може мати зворотний ефект. Вказаний план ґрунтувався на помилкових припущеннях щодо розбудови міста та соціальної поведінки його жителів. Зокрема не було збережено архітектурне минуле, яке все ще мало психологічну цінність для місцевих громад, нав'язано міську естетику зумовлену більше модою, ніж прагматизмом.⁶⁵

6. Визначення розпорядників коштів, виконавців інших форм допомоги

Слід усвідомлювати інституційні обмеження розпорядників коштів з точки зору повноважень, ресурсів, політичної підтримки та експертних можливостей.⁶⁶

Команда дослідників повоєнного відновлення, що досліджувала цей процес в Боснії та Герцеговині, Косово, Лівані, Палестині, Мозамбіку, Сьєрра-Леоне, Афганістані та Східному Тиморі відзначили, що спільною характеристикою для країн був дисбаланс між швидкими надходженнями допомоги в країну зі слабкими інституціями та нагальними та зростаючими потребами людей.⁶⁷

У даному дослідженні також наводяться приклади успадкування державними інституціями корупційних та непідзвітних практик з періоду війни:

- Палестини - коли техніки відмивання грошей, яких Palestine Liberation Organization (PLO) засвоїла протягом чотирьох десятиліть боротьби, не були забуті, коли її керівництво взяло під контроль Палестинську автономію;
- Боснії та Герцеговини, де мережі воєнного часу контролювали призначення в державному секторі, що призвело до тісних мереж патронажу та захоплення процесу приватизації.

Вказане дослідження також наголошує, що недостатня інформація породжує погану координацію.

60 Постконфліктна економічна реконструкція, Ніколас Цифакіс: <https://pesd.princeton.edu/node/586>

61 Постконфліктна економічна реконструкція, Ніколас Цифакіс: <https://pesd.princeton.edu/node/586>

62 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

63 Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020): https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

64 <https://council.science/uk/annual-report-2020/hazards/>

65 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

66 Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

67 Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

Це дає можливість кільком ефективним міністерствам отримувати непропорційну частку допомоги. Так, на початку нинішнього десятиліття кілька палестинських міністерств, пов'язаних із значними зв'язками, отримали левову частку допомоги, тоді як інші були відключені.

7. Визначення обсягів та надання фінансування чи інших ресурсів щодо певних об'єктів

На цьому етапі ризики пов'язані, зокрема, з об'єктивністю та своєчасністю розподілу коштів, ресурсів відповідно до визначених цілей та пріоритетів.

Зусилля щодо фінансування реконструкції в Дубровнику (Хорватія) ілюструють підводні камені несистемного підходу. Нескоординований ранній етап реконструкції⁶⁸, розрізнений і переривчастий потік пожертвувань мав ряд небажаних результатів. Наприклад, був надмірний акцент на структурах Старого міста через одностороннє висвітлення ЗМІ. Також в подальшому бюджет реконструкції пов'язаний з ресурсами, які важко передбачити чи контролювати.⁶⁹

Погана інформація породжує недостатній нагляд. Так, жоден інформаційний ресурс не охоплював всі проекти допомоги в Палестині, перша масштабна оцінка допомоги була проведена ПРООН через 7 років (у 2000 р.). У звіті зроблено висновок, що більшість проектів допомоги були міськими. Сільські райони та табори біженців, де допомога була найбільш потрібна, були занедбані.⁷⁰

8. Проведення закупівель товарів, робіт, послуг за державні чи недержавні кошти

Цей етап включає ризики, притаманні загалом для публічних закупівель на різних етапах:

- формування технічного завдання, замовлення;
- визначення виконавців;
- використання коштів виконавцем та приймання робіт, послуг, об'єктів.

Практика управління державними фінансами за звичайних умов погано придатна для катастроф. Стандартні процеси контролю суперечать потребі урядів діяти швидко, щоб надати допомогу постраждалому населенню та відновити послуги. Однак терміновість не є несумісною з належним контролем і підзвітністю. Уряди повинні продемонструвати, що кошти розподіляються справедливо, і підтримувати тих, хто найбільше цього потребує.⁷¹

9. Використання результату за призначенням

В ряді випадків важливим може бути контроль за цільовим використанням створених в ході заходів з відновлення об'єктів (наприклад, соціальної інфраструктури).

Фази та дисонанси післявоєнної реконструкції.

Також при розгляді питання щодо корупційних ризиків на різних етапах для реконструкції актуальним є врахування фаз та дисонансів післявоєнної реконструкції. В дослідженні повоєнного відновлення (в Боснії та Герцеговини, Косово, Лівану, Палестини, Мозамбіку, Сьєрра-Леоне, Афганістану та Східного Тимору) відзначається що за даними, зібраними Світовим банком, потоки допомоги йдуть за кривою підйому та спаду. Спостерігається швидке зростання в найближчі післявоєнні роки з наступним різким спадом і можливістю поступового зростання після цього. Опис вказаних фаз наведено в таблиці.⁷²

⁶⁸ Пізні етапи продемонстрували цінність місцевої ініціативи і компетентності, що зросли в перші роки після припинення військових дій

⁶⁹ Післявоєнна відбудова: проблеми, моделі і підходи, Джон Калам: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

⁷⁰ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

⁷¹ Стійке до стихійних лих і чуйне управління державними фінансами: інструмент оцінок, Міжнародний банк реконструкції і розвитку, Світовий банк, 2022 : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

⁷² Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

ФАЗА	ПЕРІОД	ОСОБЛИВОСТІ	ФАКТОРИ ДИСОНАНСУ
«Ефект Потлача»	починається з настанням миру, найбільший прогрес вимірюється тижнями і місяцями	спрямованість на забезпечення миру і «швидкі перемоги» стрімке зростання припливу іноземної допомоги спроможності держави та інститутів громадянського суспільства поглинати підтримку зазвичай не відповідає її темпам та обсягам обсяг і характер допомоги надто рідко відповідають потребам одержувачів (часто перевершують)	період нереально високих очікувань громад і донорів низька вимога до відповідальності (схильність ігнорувати корупційні чинники) слабкі офіційні структури підзвітності високі корупційні ризики
«момент відкриття» для великих реформ	перші 3 - 4 роки після мирного врегулювання	виникає перший розрив : спектр потреб розвитку та поглинаюча здатність урядових інституцій зростає обсяги допомоги йдуть на спад	часто можливість реформ втрачено
«Пізнє пробудження»	через 4 - 10 років після початку реконструкції	виникає другий розрив: період часто збігається зі зниженням допомоги; спектр та рівень потреб розвитку та поглинаюча здатність урядових інституцій зберігається	очікування перетворюються на розчарування корупційні моделі закріплюються високий рівень сприйняття корупції висока вимога до відповідальності (внутрішні критики і донори висуватимуть вимоги підзвітності) високий ризик конфлікту

Слід зазначити, що зазначена вище команда дослідників виділила **шість потенційних сфер високого ризику**, які слід оцінити та вирішувати **на ранньому етапі**:

- доходи від цінних природних ресурсів і наркотиків, як в Афганістані та Східному Тиморі;
- приватизація державних активів, як у Мозамбіку;
- контроль програм допомоги у реконструкції (в т.ч. великі інфраструктурні проекти) мережами впливу, як у Боснії та Герцеговині;
- системна корупція в правах власності, як у Лівані;
- державний контроль над державними установами через патронажні мережі, кумівство або купівлю ключових міністерств, як в Афганістані та Косово;
- наслідки політичного врегулювання, наприклад, монополістичний контроль палестинської держави над основними товарами та продуктами харчування, такими як олія, борошно та бензин.

Корупція укорінена в одній чи кількох із цих шести сфер, може забезпечити доступ до значних доходів, вплинути на велику кількість людей та дестабілізувати процес державотворення. Потенційні позитивні результати втручання реформ у цих сферах слід зважувати з їх потенціалом дестабілізувати країну.

Оскільки корупція за визначенням покликана уникнути виявлення, найгубніші її форми будуть виявлені лише в тому випадку, якщо їх шукати проактивно. Стратегія профілактики повинна починатися з аналізу зазначених шести сфер ризику. Цю роботу можна розпочати під час дослідження ранньої оцінки потреб, що проводиться в післявоєнних умовах.

Хоча боротьба з корупцією може дестабілізувати, корупцію не можна ігнорувати. Системна корупція несумісна з основоположними принципами формування держави.

Етапи моніторингу, оцінки та комунікацій

Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020) зазначає, що:

- програма реабілітації та відновлення повинна забезпечувати механізм моніторингу та оцінки проектів;
- комунікаційна стратегія може бути частиною програми реабілітації та відновлення або окремим документом.

Оцінка прогресу та результатів плану відновлення та їх висвітлення

Моніторинг та оцінка проектів повинен включати організаційну структуру, механізми моніторингу, звітності, а також інструмент моніторингу, який буде використовуватися.

Моніторинг, як правило, включає звітність про стан виконання окремих проектів, програм, активностей (щодо вхідних даних, результатів і процесів, заходів з вирішення проблем із затримки впровадження та перевірки на місцях).

Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020) наголошує на важливості створення механізму та надання функцій моніторингу на початку програми відновлення.

Наводяться такі основні *функції* підрозділу з моніторингу:

- встановлення ключових показників ефективності;
- допомога залученим агенціям щодо системи та інструментів моніторингу;
- консолідація звітів про моніторинг, надані агенціями та органами місцевого самоврядування;
- створення та регулярне оновлення бази даних щодо програм і проектів, які контролюються;
- координація залучених агенцій щодо виявлення проблеми в реалізації проекту та рекомендація щодо дій, які необхідно вжити;
- підготовка періодичних звітів про стан виконання програм і проектів для подання на розгляд ради та за потреби Президенту;
- перевірка, за необхідності, звітів агенцій шляхом оцінки ключових проектів на місцях.

Також Посібник надає рекомендації щодо *інструменту* моніторингу. Зазначається, що його можна

розробити на основі існуючих операційних інструментів за умови, що їх можна легко модифікувати, за необхідності. Вважається ефективнішим використання стандартних інструментів і шаблонів для всіх програм відновлення на національному та місцевому рівнях. Це дозволяє мінімізувати потребу в навчанні персоналу щодо нових інструментів моніторингу при кожній катастрофі.

Рекомендується також комбінація онлайн-ових (веб-базованих) і автономних (тобто MS Excel або MS Access) інструментів відстеження (на випадок проблем в онлайн-системі).

Інструмент повинен дозволяти:

- стандартизовану звітність;
- обмін даними з неурядовими організаціями, органами місцевого самоврядування, іншими зацікавленими сторонами;
- отримання інформації з необхідних форм департаменту бюджету та управління, іншої необхідної інформації для моніторингу фінансової відповідальності.

Урядам рекомендується залучати громадські організації до проведення незалежної оцінки третьої сторони на основі існуючої системи моніторингу реабілітації та відновлення. Це може сприяти прозорості та підзвітності.

Для визначення ефективності втручань рекомендується проводити *оцінку результатів*. Це найбільш актуально для великомасштабних катастроф. Результати оцінки визначають, яку іншу необхідну допомогу має надати уряд та також можуть бути підставою для покращення подальших проектів і заходів з відновлення.

Оцінка результатів може бути проведена для всієї програми відновлення чи окремих секторів. Для всеохоплюючої та збалансованої оцінки результатів рекомендується застосовувати підхід, що включає проведення консультації з відповідними зацікавленими сторонами.

Слід також зазначити, що хороші результати дають програми розвитку в післявоєнних країнах, які поєднують взаємодію з місцевими громадами та низову соціальну підзвітність. Моніторинг на основі залучення громадян успішно використовується в країнах, що розвиваються та перехідних країнах, таких як Бразилія, Індія, Індонезія, Мексика та Уганда. Відомо кілька випадків у країнах, які відбудовувались після війни. Зосередженість на місцевій підзвітності та моніторингу знизу допомагає громадянам відновити довіру до процесу відновлення та викорінювати локалізовану корупцію.⁷³

Комунікаційна стратегія

В Посібнику з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020) вказано, що комунікаційна стратегія полегшує відновлення, надаючи платформу для обміну інформацією, зворотного зв'язку та вирішення проблем.

Філіппінський досвід передбачає розробку на початку етапу відновлення комунікаційних стратегій провідним агентством, місцевими органами управління.

Цей інструмент може зміцнити довіру, сприяти активній участі та забезпечити консенсус щодо програм і проектів серед ключових зацікавлених сторін.

Наголошується на важливості своєчасної підтримки потоку інформації, щоб зацікавлені сторони були поінформовані та заохочувалися до участі у вирішенні проблем, пов'язаних з реконструкцією.

Державні установи та місцеві органи влади мають призначити координаційні центри для такої комунікаційної діяльності та встановити механізми звітності для забезпечення безперебійного потоку інформації, пов'язаної з катастрофами та відновленням.

Звіт (snapshot report) буде корисним у наданні огляду нагальних проблем реабілітації та відновлення та нових тенденцій, щоб урядові лідери могли приймати обґрунтовані рішення. Його можна розповсюдити агенціям, органам місцевого самоврядування, щоб вони мали однакові орієнтири.

Це також допомагає керувати очікуваннями людей, надаючи проактивні повідомлення для вирішення або роз'яснення проблем відновлення (наприклад, можливі затримки в реалізації програм і проектів, питання щодо процесу відбору бенефіціарів тощо).

Щодо проблеми прозорості використання коштів, вказаний Посібник рекомендує висвітлювати звіт про стан фінансування проекту, в тому числі, щодо:

⁷³ Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням, Фредрік Галтунг і Мартін Тісне, <http://www.gsdrc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

- визначених джерел фінансування проектів;
- статусу використання державних коштів;
- коштів, що заплановані чи фактично передані уряду.

Хороша комунікація сприяє досягненню інших цілей протягом усього процесу відновлення, включаючи прозорість, підзвітність та належне управління.

Висновок:

Відповідно до описаного в цьому розділі досвіду повоєнної реконструкції, слід враховувати, що потоки допомоги йдуть за кривою підйому з наступним різким спадом і можливістю поступового зростання після цього.

В перші повоєнні роки спостерігаються високі темпи і обсяги допомоги, яким зазвичай не відповідає спроможність держав використовувати підтримку. Це період високих очікувань громад, донорів, низьких вимог до відповідальності, високих корупційних ризиків. Перші 3 - 4 роки миру називають «моментом відкриття» для великих реформ. Спектр потреб розвитку та поглинаюча здатність урядів зростає, а обсяги допомоги йдуть на спад. Часто можливість реформ буває втраченою.

Період через 4 - 10 років після початку реконструкції часто збігається зі зниженням допомоги при збереженні потреб розвитку. Характерне закріплення корупційних моделей при високих вимогах до підзвітності і відповідальності. Є високі ризики перетворення очікувань на розчарування та конфлікти.

Процес відновлення після катастроф зазвичай охоплює пізнавані етапи з притаманними їм особливостями щодо корупційних ризиків і прозорості.

Початковий збір інформації про руйнування і оцінка необхідних втручань є основою визначення потреб і ресурсів для відновлення, а також координації донорської допомоги. Важливо щоб оцінка збитків базувалась на міжнародно визнаній методології такої оцінки після катастроф.

Визначення цілей і пріоритетів плану відновлення потребує належного врахування усіх сфер, актуальних потреб та доступних ресурсів. Для цього важливими є механізми прозорості, підзвітності та консультацій з стейкхолдерами.

Вказані механізми, а також планування та координація необхідні на етапі визначення завдань з відновлення певних галузей, територій. При цьому рекомендується підхід знизу вгору для врахування прагнень і потреб місцевих громад, приватного сектору, неурядових організацій та зміцнення довіри до дій уряду з відновлення.

Джерела ресурсів для відновлення слід зважувати з точки зору їх потенціалу викликати контроль над розвитком чи нерівномірний розвиток країни.

Важливо забезпечити підзвітність міжнародних неурядових організацій – одержувачів коштів на завдання реконструкції, їх координацію. Це дозволяє уникати неефективного використання коштів, дублювання проектів, зменшує корупційні ризики.

Визначаючи розпорядників коштів та виконавців слід усвідомлювати їх інституційні обмеження з точки зору повноважень, ресурсів, експертних можливостей, а також успадковані ними корупційні, непідзвітні практики з воєнного та довоєнного періодів.

Дотримання цілей, пріоритетів та законодавчо регламентованих механізмів відновлення зменшує корупційні ризики на етапах визначення заходів, строків відновлення, обсягів і своєчасного фінансування щодо конкретних об'єктів. Важлива прозорість, координація та системний підхід, інформаційні ресурси що охоплюють всі проекти допомоги.

Стандартні процеси управління державними фінансами і закупівлями слід узгоджувати з потребою урядів діяти швидко в період відновлення. Це повинно включати належний контроль і підзвітність для забезпечення справедливого розподілу коштів.

Програми відновлення повинні забезпечувати механізм моніторингу та оцінки проектів, а також враховувати комунікаційні стратегії.

УПРАВЛІННЯ КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

«Керівництво практика щодо використання систем управління публічними фінансами»⁷⁴ наводить два основні механізми фінансування міжнародної допомоги:

- Надання допомоги у вигляді товарів і послуг без виділення коштів уряду країни-реципієнта.
- Виділення коштів уряду країни-реципієнта з застосуванням тих чи інших процедур управління цими коштами.

Опитування, проведене авторами, показало, що всі донори готові за потреби використовувати будь-який з цих механізмів, або їх комбінацію. Обидва підходи несуть в собі корупційні ризики, і потребують заходів їх пом'якшення.

Управління корупційними ризиками на стороні донорів

Надання позабюджетної допомоги обирають у випадках, за умови низької спроможності отримувача, для того щоб оминати забюрократизовані процеси у отримувача або з інших причин. У випадку надання допомоги напряду управління корупційними ризиками в основному залежить від організацій-донорів.

Рекомендації Ради суб'єктів співробітництва в галузі розвитку щодо управління ризиками корупції⁷⁵ наводить 10 принципів, які мають застосовуватись в управлінні ризиками на стороні надавачів допомоги.

1. Кодекс поведінки (чи його еквівалент), який точно визначає яких форм поведінки щодо корупції треба уникати, а які заохочувати. Кодекс має розповсюджуватись на всіх публічних осіб та має бути затвердженим найвищим керівництвом агентства з розвитку.
2. Консультації з етики і антикорупції для персоналу. Для їх проведення мають бути виділені відповідні фінансові і людські ресурси, встановлена довіра і незагрозливе середовище.
3. Тренування і підвищення обізнаності з антикорупції для персоналу (в.т.ч. локального).
4. Якісний аудит та внутрішні розслідування. Має діяти внутрішній аудит, зовнішній аудит, розслідування (внутрішні або зовнішні), систематична робота по реагуванню на результати аудитів і розслідувань.
5. Систематична робота по оцінці і управлінню ризиками на всіх рівнях ухвалення рішень та на всіх етапах проєкту.
6. Заходи з попередження і виявлення корупції мають бути прописані в контрактах. Серед них - виявлення осіб, які вже були засуджені за корупційні злочини, проведення due diligence контракторів.
7. Механізми повідомлення про корупцію та релевантна комунікація щодо них.
8. Режим санкцій, який має бути ефективним, пропорційним і заохочувати утримуватись від корупції. Контракти мають включати в себе можливість їх припинення, призупинення та повернення коштів, а також інші цивільно-правові і кримінально-правові дії у випадку виявлення корупції. Процес введення санкцій має бути прозорим та неупередженим.
9. Єдиний фронт реагування на випадки корупції. Організації-донори мають підтримувати в цьому уряди країни отримувача та заохочувати інших донорів на колективні відповіді на корупцію. Плани реакції на корупцію мають бути розроблені заздалегідь та мають імплементуватись пропорційно і прогресивно, якщо ситуація погіршується.
10. Увага до ризиків, пов'язаних з середовищем. Частина ризиків знаходиться поза прямим контролем донорів і пов'язана з управлінням корупційними ризиками на стороні отримувачів допомоги. Донори мають проводити глибинний аналіз політичної економії для кращого антикорупційного дизайну програм, працювати спільно з представниками країн-отримувачів та представниками країн-надавачів коштів для кращої боротьби з корупцією. Країнам-отримувачам можуть надаватись ресурси і технічна допомога для покращення систем управління корупційними ризиками.

Прозорість діяльності донорів має багато переваг, в тому числі і для самих донорів. Підтримка репутації донорів залежить, в тому числі, і від поінформованості населення і уряду країни-отримувача про їх ініціативи. Доступність даних про проєкти важлива для унеможливлення дублювання (і присвоєння донорських коштів, яке часто супроводжує такі дублювання). Важливо, щоб всі організації-донори сповідували принцип Publish what you fund⁷⁶ (Публікуй те, що фінансуєш).

⁷⁴ <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49066168.pdf>

⁷⁵ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>

⁷⁶ <https://www.publishwhatyoufund.org/>

Ініціатива International Aid Transparency Initiative, виділяє три аспекти прозорості⁷⁷:

1. Відслідковуваність: можливість прослідкувати за грошима через весь ланцюжок транзакцій;
2. Тотальність: відображення всіх наявних потоків ресурсів;
3. Вчасність: доступність оновленої картини доступних ресурсів в швидкоплинному гуманітарному середовищі.

Ініціативою розроблено Стандарт⁷⁸ поширення відкритих даних, в якому вже оприлюднюються дані більше 1000 організацій. Наявність даних про проекти відновлення в єдиному форматі значно спрощує аналіз доступних ресурсів.

Боротьба з корупцією в державі-реципієнті

Значна частина післявоєнних держав відноситься до так званих крихких держав (fragile states), які характеризуються недостатніми можливостями, ефективністю та легітимністю урядів, що негативно впливає на їх здатність керувати. Корупція прямо впливає на всі ці фактори. Проблема корупції часто не є пріоритетом уряду, порівняно з забезпеченням базових потреб населення та післявоєнною відбудовою. При цьому корупція негативно впливає, в тому числі, і на ці державні функції. Для ефективного використання державою міжнародної допомоги важливо адресувати проблему корупції від початку.

На момент написання невідомо, чи буде післявоєнна Україна відноситись до крихких держав. Так, уряд, скоріше за все, збереже легітимність на контрольованих територіях, а чиновницький апарат, законодавство, правоохоронні органи та інші інструменти державного управління продовжать діяти. Проте, очевидно, що Україна буде ближче до стану крихкої держави, ніж у лютому 2022, принаймні в місцях, які найбільше постраждали від воєнних дій. Transparency international виділяє наступні підходи по боротьбі з корупцією в післявоєнних крихких державах⁷⁹:

- Забезпечення законності;
- Посилення систем фінансового управління;
- Посилення публічного адміністрування і підзвітності уряду;
- Боротьба з корупцією всередині організацій-донорів;
- Використання громадянського суспільства і механізмів соціальної відповідальності;
- Приватизація і економічний розвиток.

Якісна і підзвітна система фінансового управління особливо важлива для ефективного використання бюджетної допомоги. Підготовлена Світовим Банком програма оцінки стійкого до стихійних лих та відповідального управління державними фінансами (DRR-PFM)⁸⁰ зазначає, що прозорість особливо важлива під час реагування на стихійні лиха і відновлення після них. Уряд повинен діяти швидко, одночасно маючи здатність продемонструвати, що кошти розподілені справедливо. Окремо зазначається важливість розподілу обов'язків: одна людина або група людей не може ініціювати, затверджувати, виконувати та перевіряти виконання заходів.

Програма оцінки містить перелік критеріїв, які легко трансформуються в рекомендації уряду країни для зменшення фідучіарних ризиків⁸¹:

- Казначейство має вчасну інформацію про надходження і використання всіх фінансових ресурсів, направлених на реагування на стихійне лихо (страхові платежі, позики, гранти, фінансова допомога тощо);
- План рахунків або бюджетна класифікація дозволяє ідентифікувати наступні категорії витрат, пов'язаних зі стихійними лихами:
 - конкретні програми, окремі позиції або субрахунки для витрат, пов'язаних зі стихійним лихом;
 - витрати за фазами реагування на стихійне лихо (реагування, відновлення, реконструкція);
 - витрати за типом небезпеки та/або події;
 - витрати за групами бенефіціарів;
 - державні видатки, що фінансуються ззовні.
- Облікові політики і інструкції забезпечують простежуваність облікових записів, пов'язаних з ліквідацією наслідків стихійного лиха, для бюджетних та позабюджетних підрозділів, в тому числі:
 - своєчасне та уніфіковане звітування всіх державних органів про витрати, пов'язані зі стихійним лихом;
 - вимоги щодо збереження підтвердних документів протягом розумного періоду;

⁷⁷ <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/an-introduction-to-the-international-aid-transparency-initiative-iat-for-humanitarian-actors.pdf>

⁷⁸ <https://iatistandard.org/en/>

⁷⁹ https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/355_Lessons_learned_in_fighting_corruption_in_post-conflict_countries.pdf

⁸⁰ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

⁸¹ Тут і далі наводяться лише критерії, пов'язані з прозорістю і підзвітністю системи публічних фінансів після стихійного лиха. Опушені критерії, пов'язані зі спрощенням та пришвидшенням процедур, та з діями, які мають виконуватись до настання стихійного лиха.

- Центральні фінансові агенції реєструють інформацію про витрати, пов'язані зі стихійними лихами, у спосіб, який дозволяє легко її узагальнювати, відстежувати та розповсюджувати через інформаційні системи країни.
- Служба внутрішнього аудиту проводить аудити заходів реагування і відновлення, та їх витрат. Існують:
 - Керівництва з проведення внутрішнього аудиту заходів реагування і відновлення, та їх витрат;
 - Адекватний обсяг аудиту заходів реагування і відновлення, та їх витрат;
 - Вимога проводити аудит заходів реагування і відновлення, та їх витрат, під час проведення цих заходів;
- Уряд публікує наступну інформацію щодо стихійного лиха вчасно і прозоро:
 - Права осіб, домогосподарств та бізнесів на допомогу, та способи її отримання;
 - Програми допомоги для осіб, домогосподарств та бізнесів, та способи взяти в них участь;
 - Заплановані бюджетні витрати, пов'язані зі стихійним лихом;
 - Інформація про програми, пов'язані зі стихійним лихом та заплановані активності;
 - Регулярні звіти щодо виконання бюджету в частині витрат, пов'язаних зі стихійним лихом;
 - Інформація про державні закупівлі, пов'язані з реагуванням та відновленням, включаючи попередню інформацію (списки кваліфікованих/обраних контракторів) та результати закупівель (переможці, критерії обрання);
 - Звіти, в яких підбито підсумки профінансованих заходів та їх результатів;
- Витрати, пов'язані зі стихійним лихом та інформація про відповідні програми оприлюднюється у формі відкритих даних з адекватним захистом персональних даних;

Значно радикальніші заходи були запроваджені в Ліберії в 2005 році. Програма GEMAP передбачала посади 23 фінансових експертів - представників донорів, які мали право спів-підпису на ключові рішення в сфері державних фінансів⁸². Такі заходи викликали критику через можливе порушення суверенітету держави. Програма мала і інші аспекти, в тому числі умову запровадження широких антикорупційних і фінансових реформ для отримання допомоги. Такі реформи були непопулярними серед політичного класу, але уряд завжди мав здатність перенести відповідальність на донорів. Чиновники і бізнесмени також мали змогу відмовитись від усталених корупційних практик, посилаючись на те, що: "GEMAP слідує". Є підстави вважати, що ці підходи були принаймні частково успішними.

Зовнішній аудит та парламентський нагляд забезпечують прозорість використання бюджетних коштів та доступність інформації про них парламентарям та народу. Ці функції мають зберігатись, незважаючи на незвичайні обставини. DRR-PFM визначає наступні критерії:

- Служба зовнішнього аудиту проводить аудити заходів реагування і відновлення, та їх витрат. Служба має:
 - Керівництво щодо проведення таких аудитів;
 - Адекватний обсяг аудитів;
 - Вимогу проводити аудити після завершення заходів;
- Парламент проводить огляд і оцінювання заходів реагування і відновлення, та їх витрат;
- Парламентські слухання щодо заходів реагування і відновлення публічні та/або оприлюднюються звіти з цих слухань;
- Уряд проводить публічні консультації щодо розподілу коштів та заходів реагування і відновлення;
- Уряд звітує про те, як використовується інформація, отримана під час публічних консультацій.

Служби зовнішнього аудиту зазвичай концентруються на проведенні фінансового аудиту. Сучасна практика передбачає і інші види аудитів: технічний аудит перевіряє обсяг фізично виконаних робіт, а соціальний аудит перевіряє, яких соціальних, економічних і екологічних результатів досягла програма відновлення для всіх стейкхолдерів.⁸³ Моніторинг і перевірки, які проводяться простими громадянами, мають потенціал відновити довіру до процесу відновлення та побороти локальну корупцію.⁸⁴

Новітні технології можуть допомогти зробити зусилля уряду і донорів прозорішими та зрозумілишими для публіки. Під час відновлення після тайфуну Йоланда уряд Філіппін розробив декілька онлайн-інструментів:

- Сайт для онлайн-моніторингу прогресу всіх активностей, пов'язаних з відновленням після тайфуну;

⁸² <https://www.scribd.com/document/56382921/Post-War-Reconstruction-in-Liberia-The-Governance-and-Economic-Management-Assistance-Program#download>

⁸³ <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/DRF-Guide.pdf>

⁸⁴ <http://www.gsdc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

- Сайт з інформацією про суми заявленої підтримки і пожертв від міжнародних організацій, країн, і громадян за кордоном
- Платформа для подання проєктів реконструкції та відстеження прогресу погоджених проєктів.

В цілому, хорошою практикою є існування know-your-budget (знай-свій-бюджет) порталів, як, наприклад, запроваджений за підтримки Міжнародного Банку портал в Уганді.⁸⁵ Такі заходи можуть бути синергетичними зі згаданими вище вимогами DRR-PFM щодо адаптації плану рахунків або бюджетної класифікації для легкого відслідковування витрат, пов'язаних з реагуванням та відновленням. Угандійський портал також містить інструмент для повідомлення про випадки порушень закону⁸⁶.

Іншим компонентом прозорості і підзвітності публічних фінансів є ефективні державні закупівлі. В умовах післявоєнної відбудови одним з типових корупційних ризиків є використання послаблених стандартів закупівель та надання неякісних товарів і послуг.⁸⁷ DRR-PFM визначає, що навіть прискорені закупівельні процедури мають забезпечувати підзвітність, прозорість та хороше співвідношення ціни і якості. Законодавство може передбачати процедури термінових закупівель, але воно має доповнюватись деталізованими інструментами та інструкціями по застосуванню. Як і в питаннях бюджету, DRR-PFM містить перелік критеріїв:

- Законодавство містить стандартні процедури для прискорених закупівель. Описані обставини, за яких вони можуть застосовуватись, та хто їх може застосовувати:
 - Існують стандартні процедури, протоколи, інструкції, які описують як органи влади можуть застосовувати закупівлі для реагування і відновлення після стихійних лих;
 - Існують порогові значення вартості закупівель для реагування і відновлення після стихійних лих;
- Уряд оприлюднив типові закупівельні документи для товарів, послуг та робіт, які закуповуються найчастіше;
- Визначені органи, відповідальні за підготовку і зміни до типових закупівельних документів.
- Використання прискорених закупівель супроводжується обґрунтуванням потреби в них;
- Контракти, пов'язані з реагуванням і відновленням відповідають наступним вимогам:
 - Описують умови впровадження;
 - Визначають управлінський функціонал та обов'язки;
 - Встановлюють протоколи для вчасного доступу до інформації щодо кожної з фаз закупівлі;
 - Визначають функції і процедури нагляду за виконанням контракту;
- Використовуються наступні практики управління контрактами:
 - Нагляд за вчасним виконанням контрактів;
 - Перевірки, контроль якості, нагляд за роботами та фінальна прийомка продуктів;
 - Вивчення рахунків та вчасна обробка платежів;
- Узагальнена інформація щодо закупівель та транзакцій за контрактами подається у звітах.

Після катастрофічних вибухів в Бейруті спеціалістами Світового Банку, ЄС та ООН було підготовлено: "Швидку оцінку шкоди і потреб Бейруту"⁸⁸. Однією з рекомендацій було пришвидшити ухвалення прогресивного закупівельного законодавства та запровадити стратегію з публічних закупівель. Мають бути створені окремі органи для формування політик, нагляду та оскарження, запроваджені принципи e-governance тощо. Ці заходи мають супроводжуватись створенням нових або підсиленням існуючих антикорупційних органів, посиленням політик прозорості (імплементация законодавство про доступ до інформації, приєднання до Партнерства відкритого уряду (OGP)⁸⁹ тощо.

⁸⁵ <https://budget.finance.go.ug/about>

⁸⁶ <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

⁸⁷ [https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption in natural disaster situations.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption%20in%20natural%20disaster%20situations.pdf)

⁸⁸ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BeirutRapidDamageandNeedsAssessmentAugust2020EN.pdf>

⁸⁹ <https://www.opengovpartnership.org/>

Висновки

Будь-які програми допомоги мають корупційні ризики, якими треба управляти. Управління ризиками в програмах позабюджетної допомоги (пряма гуманітарна допомога, інвестиційні проєкти, технічна допомога тощо) в цілому залежить від донорів. Ключовими факторами є включення антикорупційних заходів в дизайн програми, прозорість, регулярні аудити, взаємодія з іншими донорськими організаціями. В програмах бюджетної допомоги виникають фідучіарні ризики, управління якими є відповідальністю уряду країни-отримувача допомоги. У ситуації післявоєнного відновлення важливо адаптувати систему управління фінансами таким чином, щоб забезпечити відслідковуваність усіх коштів, направлених на відновлення, можливість контролю зі сторони аудиторів та парламенту, доступність інформації громадянам. Вірогідно, буде існувати потреба в швидкому ухваленні рішень щодо виділення коштів і закупівель, тому важливо розробити чіткі процедури, не нашкодивши прозорості і підзвітності.