

Навчальний курс

«Антикорупційна політика та політика протидії тіньовій економіці ЄС»

Вебінар:

**Інструменти моніторингу ЄС ефективності національної політики у сфері
боротьби з корупцією та протидії тіньовій економіці**

*Модуль Жана Моне «Протидія корупції та тіньовій економіці: крок за
кроком до спільної Європи» («Anti-corruption and countering shadow economy:
step by step to common Europe»*

*Миненко Сергій Володимирович
доктор філософії зі спеціальності Економіка,
кафедра економічної кібернетики
<https://ek.biem.sumdu.edu.ua>*



Що таке антикорупційна політика?

Антикорупційна політика — це системна діяльність держави та суспільства, спрямована на запобігання, виявлення, припинення та мінімізацію корупції, а також усунення причин і умов, що сприяють її виникненню.

Вона включає:

- антикорупційне законодавство та стратегії;
- створення незалежних інституцій;
- управління конфліктами інтересів;
- фінансовий контроль і прозорість;
- захист викривачів;
- розслідування та відповідальність;
- моніторинг результативності політики.

Ключова ідея: ефективна політика має не лише карати, а й зменшувати можливості для виникнення корупції.

Правила

Інституції

Результати

Що таке тіньова економіка?

Тіньова економіка — сукупність економічної діяльності та доходів, які повністю або частково приховуються від державного обліку, оподаткування чи регулювання.

Основні прояви:

- незадекларована зайнятість;
- приховані доходи;
- ухилення від оподаткування;
- нелегальне виробництво та торгівля;
- фіктивні підприємства;
- незаконні фінансові операції.

Корупція і тіньова економіка взаємопов'язані: корупційні механізми можуть забезпечувати приховування нелегальної діяльності, а тіньові доходи — створювати ресурси для корупції.

Правила

Інституції

Результати

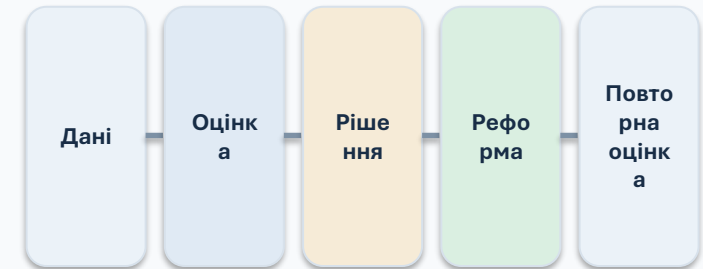
Що таке моніторинг державної політики?

Моніторинг політики — це систематичний збір, аналіз і порівняння інформації про реалізацію політики для визначення її стану, прогресу, проблем та відхилень від поставлених цілей.

Моніторинг відповідає на питання:

- що було заплановано?
- що фактично зроблено?
- які ресурси використано?
- яких результатів досягнуто?
- де виникли проблеми?
- що потрібно змінити?

На відміну від одноразової перевірки, моніторинг є постійним циклом спостереження та коригування.



Європейська система моніторингу: багаторівнева модель

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ

- Rule of Law Report
- European Semester
- EU anti-corruption network

МІЖНАРОДНІ МЕХАНІЗМИ

- GRECO
- OECD
- ООН та інші міжнародні стандарти

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

- NGO
- медіа
- академічні дослідження
- громадський контроль

Європейська Комісія

EU

GRECO

OECD

Громадянське суспільство

Rule of Law Report: що це таке?

EU Rule of Law Report — щорічний механізм Європейської Комісії для системного моніторингу розвитку верховенства права в державах ЄС.

Звіт охоплює чотири напрями:

1. системи правосуддя;
2. антикорупційну рамку;
3. плюралізм і свободу медіа;
4. інституційні питання стримувань і противаг.

Антикорупційний блок оцінює стратегічний підхід, інституційну спроможність, запобігання конфлікту інтересів, декларування активів, лобізм, фінансування політичних партій, захист викривачів та корупційні ризики у державних закупівлях.



Як працює Rule of Law Report?

ІНФОРМАЦІЯ ВІД ДЕРЖАВИ

↓

ДАНІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

↓

ДІАЛОГ З НАЦІОНАЛЬНИМИ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ

↓

АНАЛІЗ

↓

COUNTRY CHAPTER

↓

РЕКОМЕНДАЦІЇ

↓

НАСТУПНИЙ ЦИКЛ МОНІТОРИНГУ



Рекомендації Європейської Комісії: від оцінки до дії

Рекомендації дозволяють перейти від опису проблеми до конкретних напрямів реформ.

Оцінюється:

- чи виконуються попередні рекомендації
- чи є прогрес
- чи існують системні проблеми
- чи потребує реформа додаткових заходів



European Semester як інструмент економічного моніторингу

Європейський семестр пов'язує економічне врядування з інституційною якістю.

У фокусі можуть бути:

- якість державного управління
- державні закупівлі
- судова система
- бізнес-середовище
- боротьба з корупційними ризиками

Це допомагає бачити корупцію як економічний фактор.



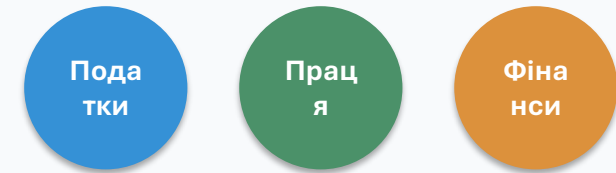
Що таке індикатор?

Індикатор — кількісний або якісний показник, який використовується для вимірювання стану, процесу, результату або зміни певного явища.

У моніторингу антикорупційної політики індикатори можуть показувати:

- виконання заходів стратегії;
- спроможність антикорупційних органів;
- виконання рекомендацій;
- якість внутрішнього контролю;
- ризики конфлікту інтересів;
- результати розслідувань;
- практичну реалізацію законодавства.

Важливо розрізняти показники діяльності та показники реального результату.



Вимірювання прихованої економічної активності

Дані → індикатор → політика

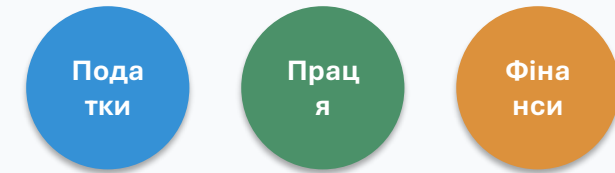
VAT Gap як індикатор втрат публічних фінансів

VAT GAP = потенційні надходження ПДВ – фактичні надходження ПДВ

Показник допомагає оцінювати:

- масштаби недотримання податкових зобов'язань
- ефективність адміністрування
- ризики шахрайства
- потенційні втрати бюджету

Важливо: VAT Gap не дорівнює виключно тіньовій економіці.



Вимірювання прихованої економічної активності

Дані → індикатор → політика

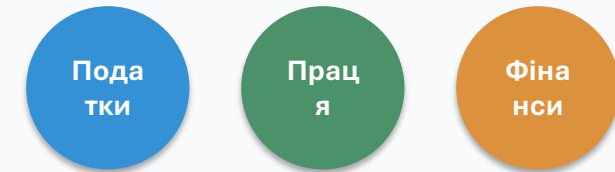
Незадекларована праця як прояв тіньової економіки

МОНІТОРИНГ

- дані ринку праці
- інспекції
- соціальні внески
- опитування
- адміністративні дані

Наслідки:

- втрати бюджету
- нерівна конкуренція
- слабший соціальний захист
- спотворення статистики зайнятості



Вимірювання прихованої економічної активності

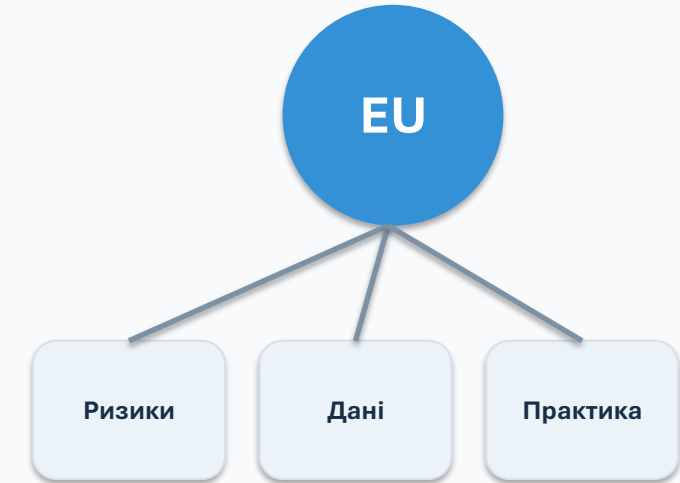
Дані → індикатор → політика

EU Network Against Corruption

Європейська Комісія розвиває мережу антикорупційних структур для обміну практиками та посилення координації.

Напрями роботи:

- оцінка корупційних ризиків
- обмін досвідом
- інструменти моніторингу політики
- взаємодія державних органів і громадянського суспільства



Що таке GRECO?

GRECO (Group of States against Corruption) — механізм Ради Європи, створений для моніторингу дотримання антикорупційних стандартів державами-учасницями.

Важливо: GRECO не є інституцією Європейського Союзу, але його рекомендації є важливою частиною ширшої європейської антикорупційної системи.

Основний принцип — взаємна оцінка держав експертами та подальший контроль виконання рекомендацій.



GRECO: міжнародний механізм взаємної оцінки

GRECO — механізм Ради Європи, а не інституція ЄС, але важливий партнер європейської антикорупційної системи.

Механізм:

- взаємна оцінка
- експертні візити
- рекомендації
- compliance procedure
- повторна перевірка виконання



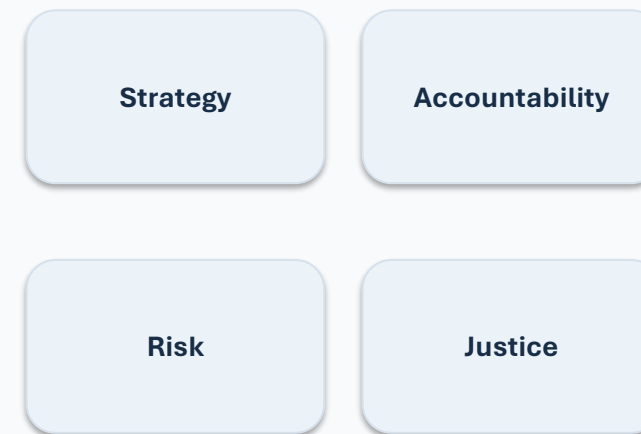
Що таке OECD Public Integrity Indicators?

OECD Public Integrity Indicators (PIIs) — система даних та індикаторів, яка оцінює сильні та слабкі сторони національних систем доброчесності та стійкості до корупційних ризиків.

Система охоплює чотири основні напрями:

- якість стратегічної рамки;
- підзвітність формування державної політики;
- внутрішній контроль і управління ризиками;
- доброчесність системи правосуддя та дисциплінарних систем.

Ключовий принцип OECD — розмежування DE JURE: що передбачено правилами, і DE FACTO: як ці правила працюють на практиці.



Дані → порівняння → реформи

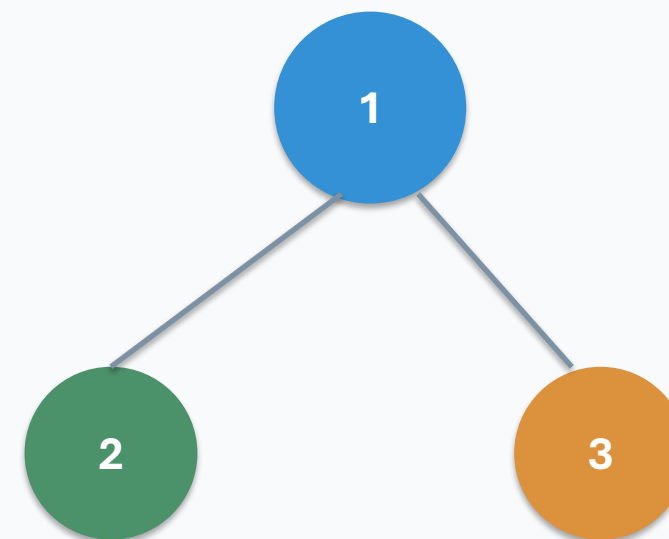
Що таке public integrity — публічна доброчесність?

Публічна доброчесність — послідовне дотримання спільних етичних цінностей, принципів і норм для забезпечення та пріоритизації суспільного інтересу над приватними інтересами у публічному секторі.

Практично це означає:

- рішення в інтересах суспільства;
- управління конфліктами інтересів;
- прозорість і підзвітність;
- етичну поведінку посадовців;
- належний внутрішній контроль.

Акцент зміщується від покарання за вже вчинену корупцію до побудови системи, стійкої до корупційних ризиків.



**Зовнішня оцінка
+ повторна перевірка**

DE JURE та DE FACTO: головна проблема оцінювання

DE JURE — оцінюється наявність і якість законів, процедур, повноважень та інституційних правил.

DE FACTO — оцінюється їх фактичне застосування та результати.

Приклад:

Закон передбачає декларування конфлікту інтересів → DE JURE позитивний результат.

Але якщо декларації формально подаються, а порушення не виявляються → DE FACTO може бути слабким.

Тому сучасний моніторинг має вимірювати не лише «чи існує правило?», а й «чи працює воно?»

Незалежний моніторинг

Держава

NGO

Медіа

Академія

Показники: output, outcome чи impact?

OUTPUT — що зроблено?

Напр.: прийнято закон, створено орган.

OUTCOME — що змінилося?

Напр.: більше виявлених конфліктів інтересів.

IMPACT — який довгостроковий ефект?

Напр.: вища довіра, менше корупційних ризиків, краща якість управління.

Ефективний моніторинг має рухатися від output до outcome та impact.

Незалежний моніторинг

Держава

NGO

Медіа

Академія

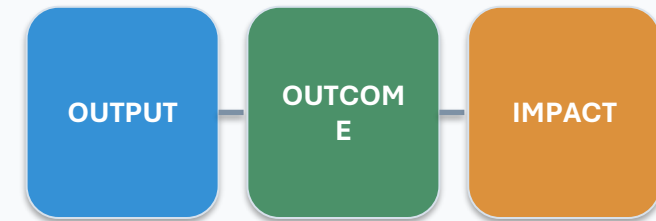
Output, Outcome та Impact: три рівні результату

OUTPUT — безпосередній продукт діяльності: прийнято закон, створено орган, проведено навчання.

OUTCOME — зміна поведінки або функціонування системи: наприклад, зросла частка реально врегульованих конфліктів інтересів.

IMPACT — довгостроковий суспільний ефект: зменшення корупційних ризиків, покращення якості управління, підвищення довіри.

Чим ближче індикатор до outcome та impact, тим складніше довести причинно-наслідковий зв'язок.



**від «що зроблено?»
до «що змінилося?»**

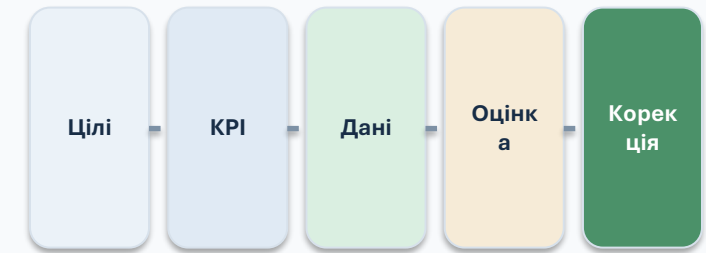
Як побудувати систему KPI для антикорупційної стратегії?

KPI — ключові показники ефективності, які дозволяють оцінювати прогрес у досягненні конкретних цілей.

Для кожного KPI бажано визначити:

- базове значення;
- цільове значення;
- період вимірювання;
- джерело даних;
- відповідальний орган;
- методику розрахунку;
- порядок публікації результатів.

Наприклад, «частка виконаних заходів стратегії» має доповнюватися оцінкою їх якості та фактичного результату.



Практичний кейс: тіньова зайнятість

СИГНАЛИ:

- розрив між зайнятістю та доходами
- низькі соціальні внески
- секторні ризики
- результати інспекцій

РЕАКЦІЯ:

аналітика → цільові перевірки → стимулювання легалізації → повторна оцінка



Основні проблеми моніторингу

- складність вимірювання прихованої діяльності
- різна якість даних
- розрив між законодавством і практикою
- політичний вплив
- фрагментація інформації
- складність оцінки причинно-наслідкового ефекту
- ризик формального виконання рекомендацій



Основні проблеми оцінювання антикорупційної політики

1. Важко виміряти приховані явища.
2. Дані можуть бути неповними або несумісними.
3. Формальне виконання не гарантує результату.
4. Політичні зміни впливають на сталість реформ.
5. Різні країни використовують різні методики.
6. Складно відокремити ефект однієї реформи від інших факторів.
7. Суспільна довіра не змінюється миттєво.

Тому потрібне поєднання адміністративних даних, якісного аналізу та незалежної оцінки.

Дані

Якість

Незалежність

Причинність

Від моніторингу до довіри суспільства

ЯКІСНИЙ МОНІТОРИНГ

- більше прозорості
- краща підзвітність
- виявлення слабких місць
- коригування реформ
- зменшення корупційних і тіньових ризиків
- вища довіра до держави

