

зуются плохими экономическими показателями, в результате скрытая поддержка реформ со стороны политических групп оказывается довольно значительной. Процесс реформирования политики зависит от усиления этих групп. Поддерживают реформы обычно те, кто страдает от некачественной политики. В 90-е годы эти группы заметно укрепили свое положение. Ставшая очевидной несостоятельность советской модели вызвала волну демократизации и мощный приток информации в обсуждение политики развития. Правительства были вынуждены, хотя бы время от времени, улучшать экономическую среду. Теперь мы знаем, насколько давление, оказываемое гражданским обществом на правительство, может быть эффективным. Оказывая давление на правительство, общество добивалось таких гражданских свобод, как, например, свобода печати.

Создание эффективного процесса реформирования, таким образом,

во многом тождественно формированию процесса получения знаний институтами исследования государственной политики. В основе такого процесса должны лежать эксперимент и конкуренция. Для осуществления оптимального выбора необходимо значительное разнообразие институтов.

Какую роль могут играть доноры?

Какова роль донора? Донор может многое сделать для содействия преобразованию государственной политики и институциональной реформе. Что касается изменения политики, то донор может оказывать поддержку про-реформистским группам при условии правильного проведения реформ. Международное сообщество может сделать примеры успешных реформ известными в широких кругах. Оно может также проводить анализ, цель которого выявить настоящие последствия проводимой политики.

В случае же институциональной реформы роль доноров заключается в следующем: указать правительству на то, что существует множество потенциально осуществимых вариантов и подчеркнуть, что в случае неуверенности в выборе вполне закономерно будет прибегнуть к эксперименту. Доноры могут финансировать пилотные институциональные реформы, которые, в случае их успешного осуществления, станут примером для подражания. Тем не менее международное сообщество не может играть роль правительства. Правительство, в свою очередь, не должно уклоняться от обязанности выработать программу развития. Процесс реформирования должен осуществляться при сотрудничестве правительства с международным сообществом.

Поль Колье является директором Всемирного банка по исследованию проблем развития. Данная статья представляет собой выдержку из его исследования «Consensus-Building, Knowledge, and Conditionality».

Что стоит за «загробующей рукой» правительства в переходном периоде Компании «скупают» государство

Джерейн Джонс, Даниэль Кауфманн и Джоэл Хеллман

«Я хочу сразу обратить ваше внимание на то, что вы сами создали это государство, в основном, через политические и квази-политические структуры, которые вы контролируете. Следовательно, меньше всего нужно пенять на зеркало». Из вступительного слова Владимира Путина на встрече ведущих предпринимателей, состоявшейся в конце июля (Washington Post, 29 июля 2000 года, с. А1).

«Олигархи были названы олигархами, потому что они имеют реальную власть, государственную власть. Они формировали «правила игры». Они назначали министров, зачастую правительства целиком, и следили за удовлетворением своих интересов. Они разлагали новый правящий, законодательный и бюрократический класс России в центре, в регионах и за границей... Новый режим, возглавляемый Путиным, сейчас стал намного сильнее и вряд ли в ближайшее время столкнется с какой-либо существенной противодействующей силой. Однако если Путин не полагается на правило благосостояния, на какое правило он должен полагаться?». Из статьи Джона Ллойда (Financial Times, 5 августа 2000 года, с. 1).

Традиционно коррупцию определяют как «злоупотребление государственной властью с целью извлечения личной выгоды». За этим определением стоит образ государства-хищника — «загробующей руки», которая с целью удовлетворения личных интересов политиков, высокопоставленных чиновников и бюрократов отбирает средства у компаний. С этой точки зрения традиционные рекомендации относительно политики борьбы с коррупцией и повышения эффективности государственного управления

ограничиваются уменьшением роли государства в экономике. В данной статье, которая основывается на результатах исследования государственного управления, проведенного совместно Европейским банком реконструкции и развития и Всемирным банком, мы концентрируем внимание на роли компаний в распространении такого явления, как коррупция. Это смещение акцентов оказывает значительное влияние на политику.

На основе полученных в ходе ис-

следования результатов можно предположить, что вопреки традиционным представлениям о коррупции, называемой административной (или бюрократической), как об эксплуатации компаний бюрократами (которые могут сделать функционирование компаний фактически невозможным), многие компании активно используют в качестве альтернативной стратегии практику незаконных и непрозрачных частных выплат должностным лицам или политиками для извлечения взаимной выгоды. Эта

альтернативная стратегия, которую мы назвали «захватом» («скупкой») государства компаниями, становится наиболее характерной чертой процесса трансформации в некоторых странах, что иллюстрируют представленные выше цитаты из выступления лидера одной из стран и статьи в *Financial Times*, написанной известным обозревателем процесса трансформации.

В данной статье мы также приводим новые доказательства того, что, в отличие от административной коррупции, компании имеют значительные стимулы для упорного продолжения «скупки государства». Личные выгоды, получаемые компаниями-скупщиками, очень затрудняют искоренение этого типа коррупции. Таким образом, в результате смещения акцента на проблему «скупки государства» мы делаем достаточно разные рекомендации относительно действий по борьбе с коррупцией в странах с переходной экономикой.

Измерение масштабов административной коррупции и «скупки государства»

Измерение и анализ таких явлений, как административная коррупция и «скупка государства», основыва-

ются на данных Исследования условий предпринимательства и показателей работы предприятий, проведенного в середине 1999 года.¹ Это исследование на уровне компаний проводилось по заказу ЕБРР и Всемирного банка в 22 странах с переходной экономикой с целью проанализировать препятствия, возникающие в процессе формирования новой деловой среды.

Под административной коррупцией понимаются незаконные и непрозрачные частные выплаты, предоставляемые компаниями должностным лицам с целью обеспечить «скорректированное» (искаженное и произвольное) применение действующих норм и положений. Административная коррупция измеряется как доля годового дохода, которую обычно компании выплачивают чиновникам для «решения вопроса» (последняя колонка в таблице 1). Приведенные в таблице результаты исследования говорят о значительных расхождениях в уровне неофициальных платежей среди стран с переходной экономикой: этот показатель лежит в диапазоне от 1,1% от валового дохода компаний Хорватии и практически до 6% в Азербайджане. Поскольку этот показатель представляет собой долю валового дохода, а не прибыли, можно сделать вывод, что

на взятки уходит существенная часть чистой прибыли компаний большинства стран с переходной экономикой.

Благодаря этому исследованию впервые стало возможным измерить размеры «скупки государства». В отличие от административной коррупции «скупка государства» определяется как способность компаний воздействовать на процесс формирования основных «правил игры» (законов, указов, норм и положений) путем предоставления частных выплат должностным лицам. Для определения индекса «скупки государства» (см. таблицу 1) опрошенным фирмам было предложено оценить степень влияния на их деятельность таких форм коррупции:

- продажа частным группам интересов голосов парламентариев при голосовании по законам;
- продажа указов президента частным группам интересов;
- нецелевое использование средств центральным банком;
- продажа судебных решений при рассмотрении уголовных дел;
- продажа судебных решений при рассмотрении гражданских дел;
- взносы, предоставляемые частными группами интересов политическим партиям и на проведение избирательных кампаний.

Таблица 1. Скупка государства и административная коррупция, по странам

Страна	Парламентские законы	Президентские указы	Центральный банк	Уголовные дела	Гражданские дела	Финансирование партий	Индекс скупки (средний)	Индекс скупки (классическ.)	Административная коррупция, уровень взяток как процент от прибыли компаний
Азербайджан	41	48	39	44	40	35	41	высокий	5,7
Албания	12	7	8	22	20	25	16	низкий	4,0
Армения	10	7	14	5	6	1	7	низкий	4,6
Беларусь	9	5	25	0	4	8	9	низкий	1,3
Болгария	28	26	28	28	19	42	28	высокий	2,1
Венгрия	12	7	8	5	5	4	7	низкий	1,7
Грузия	29	24	32	18	20	21	24	высокий	4,3
Казахстан	13	10	19	14	14	6	12	низкий	3,1
Кыргызстан	18	16	59	26	30	27	29	высокий	5,3
Латвия	40	49	8	21	26	35	30	высокий	1,4
Литва	15	7	9	11	14	13	11	низкий	2,8
Молдова	43	30	40	33	34	42	37	высокий	4,0
Польша	13	10	6	12	18	10	12	низкий	1,6
Россия	35	32	47	24	27	24	32	высокий	2,8
Румыния	22	20	26	14	17	27	21	высокий	3,2
Словакия	20	12	37	29	25	20	24	высокий	2,5
Словения	8	5	4	6	6	11	7	низкий	1,4
Узбекистан	5	4	8	5	4	6	5	низкий	4,4
Украина	44	37	37	21	26	29	32	высокий	4,4
Хорватия	18	24	30	29	29	30	27	высокий	1,1
Чехия	18	11	12	9	9	6	11	низкий	2,5
Эстония	14	7	8	8	8	17	10	низкий	1,6
Общий	24	21	25	18	20	20	21		3,0

Страны с переходной экономикой можно разделить на две группы: страны с *высокой* степенью скупки и страны с *низкой* (или средней) степенью скупки. Сравнивая несколько последних колонок в таблице 1, следует обратить внимание на то, что вовсе не обязательно существует тесная связь между административной коррупцией и «скупкой государства» на национальном уровне (например, см. разрыв между этими формами коррупции в Беларуси, Болгарии, Латвии, России, Узбекистане и Хорватии). Это доказывает важность разделения коррупции на несколько основных составляющих.

Группа стран с низкой и средней степенью «скупки государства» включает: Албанию, Армению, Беларусь, Венгрию, Казахстан, Литву, Польшу, Словению, Узбекистан, Чехию и Эстонию. Это сочетание стран кажется необычным, так как в группу вошли наиболее продвинутые и наиболее отстающие с точки зрения политических и экономических реформ страны. Неудивительно, что в таких странах, как Беларусь и Узбекистан, где практически не была проведена приватизация, частный сектор остается незначительным и по-прежнему действуют важные элементы административно-командной системы, частные компании просто не имеют возможности «скупить государство», поскольку наследие прошлого позволяет государству сохранять свой контроль. В то же время страны, которые дальше всех продвинулись на пути реформ (например, Венгрия и Польша), добились значительного прогресса в либерализации экономики, усилении подотчетности чиновников и развитию политической конкуренции, то есть создали некоторые ограничения для попыток «захвата государства», предпринимаемых могущественными компаниями.

К странам с высокой степенью «скупки государства» относятся Азербайджан, Болгария, Грузия, Латвия, Кыргызстан, Молдова, Россия, Румыния, Словакия, Украина и Хорватия. Можно считать, что большинство стран этой группы провели частичные реформы на пути политической и экономической трансформации. Достигнув в целом значительных успехов в либерализации и приватизации, эти страны добились гораздо более скромных результатов в проведении сопутствующих институциональных реформ, призванных укрепить законодательную и регуляторную базу, необходимую для развития рынков. Более того, если в большинстве из них были приняты основные правила демократических выборов, то во многих странах сохраняется обеспокоенность в связи с концентрацией политической власти, сдерживанием политической конкуренции, а также ограничением участия общественности в процессе принятия государственных решений. Исходя из результатов исследования, можно утверждать, что феномен «захвата государства» будет как раз процветать в среде, где проведена лишь частичная экономическая и политическая либерализация.

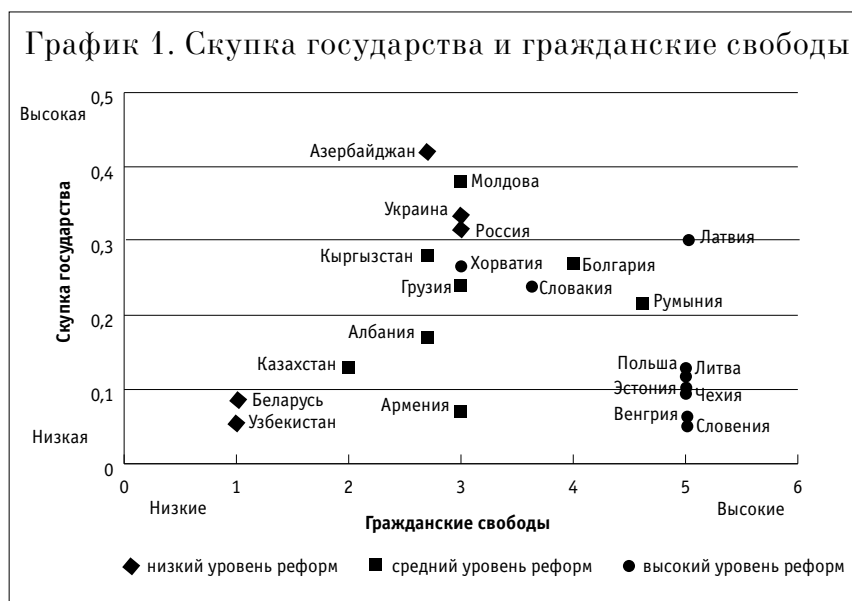
Действительно, как показано на графике 1, в странах с очень низким

уровнем гражданских свобод, то есть где государство сохраняет за собой функцию контроля над экономикой, возможности «захвата государства» ограничены. В условиях же полных гражданских свобод, когда гражданское общество является развитым и активно контролирует политиков и государственных чиновников и оказывает на них давление, степень «захвата экономики» небольшая (по разным причинам). В отличие от этих двух крайних ситуаций, страны с частичными гражданскими свободами характеризуются огромным масштабом «скупки государства».

Что стимулирует компании «скупать государство»

Нет необходимости говорить, что проблема «скупки государства» напрямую зависит от поведения компаний. Хотя благодаря прессе именно образ могущественного олигарха олицетворяет «захват государства», мы также обнаружили удивительный факт, что «скупка государства» также ассоциируется со многими компаниями-новичками. Эти компании используют методы «скупки государства» частично для компенсации неадекватности своих прав собственности и отсутствия стратегии конкурентной борьбы со старыми влиятельными компаниями. Кроме всего прочего, «скупка государства» позволяет компаниям-новичкам приобретать у государства «индивидуальный подход» к защите своих прав собственности. Как оказалось, в странах, которые мы называем «скупленными экономиками», то есть где появился большой рынок рентообразующих преимуществ, которыми могут воспользоваться определенные компании путем покупки законов, положений или указов у политиков и чиновников, показатели прироста объемов реализации компаний-скупщиков значительно лучше по сравнению с другими компаниями.

В то время как подобные преимущества дают отдельным фирмам-скупщикам значительные частные выгоды, они оборачиваются в значительные общественные затраты (см. график 2). Как показывают два последних ряда графика, обычно предприятия, действующие в условиях «скупленной экономики», имеют намного худшие показатели ра-

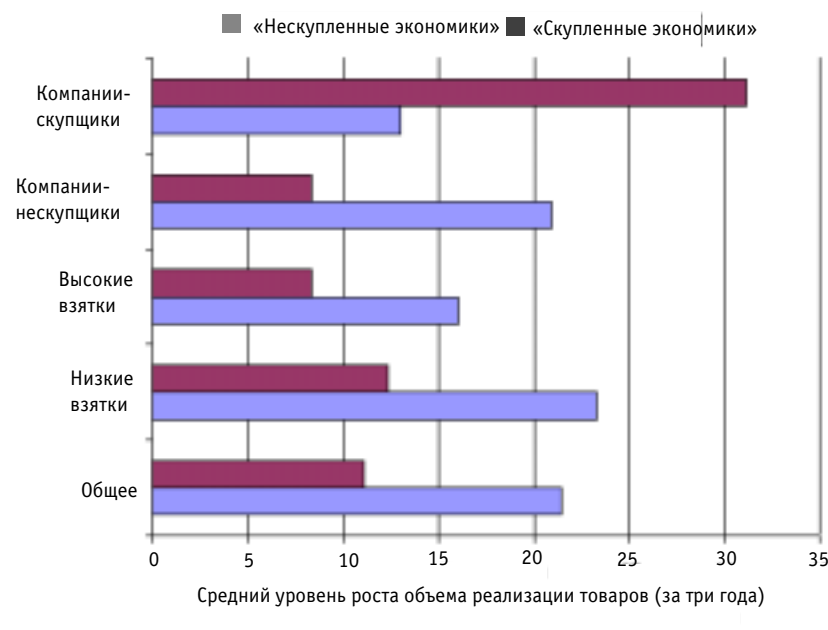


боты, чем предприятия, действующие в экономике с низкой степенью скупки («нескупленной экономике»), и это несмотря на особые частные выгоды, извлекаемые компаниями-скупщиками. Мы также обнаружили, что «скупленная экономика» характеризуется наименьшей степенью защиты прав собственности — «скупка государства» позволяет нескольким компаниям получить «особую» защиту своих прав собственности, но в результате подрывается система, гарантирующая права собственности и соблюдение договорных обязательств для остальных фирм. Это порождает порочный круг: все больше компаний имеют стимулы для использования методов «скупки государства» с целью защиты своих прав и интересов.

В отличие от частных выгод, получаемых компаниями благодаря «скупке государства» в условиях «скупленной экономики», в странах с незначительной степенью «скупки экономики» компании-скупщики имеют намного худшие показатели роста продаж, чем другие компании (см. график 2). В странах с низкой степенью скупки компании, предпочитающие использовать стратегию «захвата государства», не превосходят компании, которые придерживаются стратегии, ориентированной на рынок. Неблагоприятное влияние «захватнического» поведения компаний на общую деловую среду является более ограниченным и приводит к меньшим общественным затратам.

Также в отличие от частных выгод «захватчиков» в условиях «скупленной экономики» компании, вовлеченные в административную коррупцию, не получают частных выгод от незаконных выплат, что также продемонстрировано на графике 2. Эти результаты по административной коррупции совпадают с понятием «загрязняющей руки» государства. Широкие полномочия политиков и чиновников в применении официальных норм и положений определяют характер их отношений с предприятиями и, следовательно, размеры взяток. В случае же с менее часто встречающимся, но намного более опасным феноменом «скупки государства» компании должны сделать стратегический выбор: вступать или не вступать в сговор с должностными лицами для покупки законов и политики правительства.

График 2. Частные и социальные издержки «скупки» государства и административной коррупции



Другие формы коррупции и влияния

В отчете о проведенном исследовании ударение делается на феномене «скупки государства» в странах с переходной экономикой, но также мы уделяем достаточное внимание другим способам влияния компаний на государство. Благодаря своей власти или связям некоторые компании могут оказывать влияние на государство (и, следовательно, извлекать выгоду) и при этом не предоставлять взятки должностным лицам. Действительно, привилегированное положение многих влиятельных фирм-ветеранов (к которым относятся большие государственные предприятия, директора которых давным-давно могли вступить в сговор с чиновниками для защиты положения своих компаний) вынуждает некоторые новые компании «покупать» законы с целью повышения своей конкурентоспособности и обеспечения защиты своих прав собственности. Компании-новички прибегают к методам «скупки государства» с единственной целью — противостоять влиятельным компаниям-ветеранам, которые надежно защищены. В ходе исследования было выяснено, что существует целая каста компаний-ветеранов, которые обладают значительной властью и не нуждаются в покупке законов, норм и положений, а также государственной политики.

Благодаря этому эмпирическому исследованию мы представляем очевидное доказательство значения *коррупции, вызываемой государственными закупками*. Под этим типом коррупции мы понимаем предоставление компаниями взяток государственным чиновникам для получения правительственных контрактов. Это часто используемый способ влияния. Проводя исследование в странах с переходной экономикой, мы выяснили, что фирмы, выбирающие стратегию поиска ренты, которая предполагает предоставление взяток в обмен на государственные заказы, получают более высокие прибыли по сравнению с остальными компаниями. В июльском номере бюллетеня «Трансформация» вниманию читателей будет представлена еще одна статья, основывающаяся на результатах этого исследования. В этой статье будет рассмотрено, насколько компании с прямыми иностранными инвестициями и транснациональные корпорации вовлечены в процесс предоставления взяток в обмен на государственные закупки, а также в другие формы коррупции.

Как бороться с коррупцией в условиях «скупленной экономики»?

Правительства стран с переходной экономикой должны сконцентри-

роваться на стратегиях разрешения проблем «скупки государства» и коррупции, вызванной крупномасштабными госзакупками. Живучесть этих проблем связана со значительными стимулами для компаний к вступлению в сговор с чиновниками. В этом случае традиционные рекомендации по экономической и торговой либерализации для искоренения административной коррупции недостаточны.

Там, где «скупка государства» уже привела к искажению процесса реформ и обусловила создание (или сохранение) монополистических структур, которые поддерживаются могущественными политическими группами интересов, задача представляется особенно непростой. Успех будет зависеть от роли политических лидеров. В то же время большое значение имеет воплощение в жизнь стратегий, направленных на активное развитие конкуренции, а также облегчение вхождения в рынок, что позволит новым компаниям конкурировать с влиятельными компаниями-ветеранами. Такие действия приведут к повышению качества защиты прав собственности новых компаний, а также возможности этих компаний принимать участие в конкурсах по приватизации государственных активов или покупке имущества умирающих компаний. Через определенное время может появиться новая группа различных «небольших олигархов», и благодаря конкуренции, например, между 30–50 влиятельными компаниями может быть уменьшено нынешнее искажение политики и законодательства, вызванное «скупкой государства».

При выработке стратегии реформ внимание следует сосредоточить на рассмотрении того, как компании взаимодействуют с государством. Участие общественности в процессе

принятия правительственных решений имеет большое значение для обеспечения набора сдержек и противовесов, необходимого для повышения прозрачности этих отношений и их направленности на выгоды для всей экономики. Помимо всего прочего, необходимо сделать открытой информацию о негативных последствиях практики «скупки государства» как для национальной экономики, так и для населения, и широко распространять эту информацию среди общественности, неправительственных организаций и групп, поддерживающих реформы.

Политики должны обдумать способы обеспечения прозрачности реформ, которые уже распространены во многих странах Латинской Америки и ОЭСР: например, общественные слушания по установлению «правил игры» относительно крупных правительственных контрактов и контроль со стороны неправительственных организаций за проведением конкурсов по государственным закупкам. Также к повышению прозрачности приведет периодическое обязательное публичное оглашение информации о государственных активах и источниках формирования доходов, а также усиление подотчетности чиновников.

Продолжающееся развитие сети Интернет и наукоемких услуг может ускорить появление новой группы потенциально могущественных предпринимателей. Интернет делает возможным широкое распространение данных о коррупции и «скупке государства», тем самым демонстрируя значимость проблемы и формирует общественное мнение. Интернет также должен позволить провести быстрое и широкое сведение законов в кодексы и обеспечить открытость информации о результатах голосования в парламенте, таким образом, ускорить выявление потенциальных конфликтов интересов между законодателями и деловой элитой.

Интернет также предлагает совершенно новые способы увеличения прозрачности и снижения коррупции и издержек, связанных с государственными закупками. Местные неправительственные организации могут периодически проводить всесторон-

ние диагностические исследования «скупки государства» и коррупции, вызванной государственными закупками, и распространять полученные результаты, уделяя больше внимания размерам и формам этих явлений в разных институтах и отраслевых группах.

Джерейн Джонс является консультантом Института Всемирного банка, Даниэль Кауфманн — директор департамента Института Всемирного банка и Джоэл Хеллман — старший политический советник ЕБРР. Данная статья основана на их совместной работе «Лови момент, прихвати немного государства. «Скупка государства», коррупция и влияние в странах с переходной экономикой», представленной на ежегодной конференции Всемирного банка по проблемам стран с переходной экономикой 2000 года, которая состоялась в апреле в Вашингтоне. Джоэл Хеллман и Даниэль Кауфманн руководили совместным проектом ЕБРР и Всемирного банка, послужившим также основой для готовящегося отчета «Антикоррупция в процессе трансформации», который будет представлен на ежегодной встрече в Праге. С полными версиями документов по исследованию экономической политики можно ознакомиться на веб-странице Всемирного банка в сети Интернет: <http://worldbank.org/wbi/governance/>.

¹ Исследование проводилось в форме посещений и непосредственных опросов директоров или владельцев компаний в период с июня по август 1999 года. В большинстве стран были опрошены представители 125–150 компаний, в трех странах численность выборки была большей: Украина и Польша — по 250 компаний, Россия — 550 компаний. Выборка обеспечила достаточную репрезентативность внутренней структуры предприятий: были предусмотрены определенные квоты на основании размера, отрасли, местонахождения и экспортной ориентации. (См. статью «Результаты исследования ЕБРР и Всемирного банка свидетельствуют о панибратских отношениях между государством и предприятиями», «Трансформация», декабрь 1999 года, с. 6, а также «Measuring Governance, State Capture and Corruption», PRWPaper 2312 на веб-странице Всемирного банка в сети Интернет: <http://worldbank.org/wbi/governance/>).



Рисунок из сети Интернет: <http://www.dkrp.gov.ua/>