

КОРНИ КОРРУПЦИИ

ВАЖНЫ ЛИ РЫНОЧНЫЕ ИНСТИТУТЫ?

Гарри Бродман и Франческа Риканатини

Всемирный банк

Департамент Европы и Средней Азии

Управление по борьбе с бедностью и экономическому менеджменту

Обзор основных результатов исследования

После десяти лет трансформации в странах с переходной экономикой коррупция была осознана как всепроникающее явление, способное поставить под угрозу любые преобразования. Вследствие сложности и глубины политических и экономических изменений, протекающих в странах с переходной экономикой, чрезвычайно важно, чтобы политики осознавали, какие причины порождают коррупцию. В данной работе разработан аналитический фундамент для исследования роли основных рыночных институтов как детерминантов поиска ренты и противозаконного поведения в странах с переходной экономикой. Используя лишь с недавнего времени ставшие доступными данные о масштабе распространения коррупции и уровне институционального развития в таких странах, мы приводим несколько предварительных доказательств наличия связи между степенью развития рыночных институтов и присутствием факторов, «стимулирующих» коррупцию. Кроме того, мы проводим сравнительный анализ влияния отдельных рыночных институтов на коррупцию.

Используя различные показатели для разных аспектов рыночных институтов в странах с переходной экономикой на основе разработанной нами концептуальной базы, а также принимая во внимание другие факторы, упоминаемые в литературе как потенциально влияющие на коррупцию, мы установили, что в ряде стран с переходной экономикой между этими институциональными показателями и масштабом коррупции обнаруживается систематическая связь. Несмотря на то, что практически все из рассмотренных нами показателей имеют значение, наиболее важными в статистическом отношении являются такие параметры, как размер барьеров для входа на рынок новых компаний, эффективность правовой системы, а также конкурентоспособность услуг, предоставляемых инфраструктурными монополиями.

Основной вывод, полученный в результате нашего исследования, состоит в том, что хорошо развитая система рыночных институтов (т.е. такая, для которой характерны четкие и понятные правила, функционирующая система сдержек и противовесов, включающая в себя действенные механизмы обеспечения выполнения обязательств, а также здоровая конкурентная среда) сокращает возможности для поиска ренты, что, в свою очередь, уменьшает стимулы для коррупции. Наше эмпирическое исследование демонстрирует, что для создания эффективной рыночной системы одинаково важны как надлежащая *разработка*, так и эффективная *практическая реализация* таких мер. Иначе говоря, недостаточно просто принять первоклассные законы, если их соблюдение не может быть обеспечено. В этом отношении динамические процессы, обусловленные противоречиями внутри политико-экономической системы государства, играют ключевую роль в предопределении того, насколько реализация той или иной стратегии реформ окажется успешной с точки зрения обуздания коррупции. В нашем исследовании мы подчеркиваем роль политико-экономических факторов, таких, как доверие к правительству и его обязательства по реализации провозглашенных им реформ, степень «скупки» должностных лиц государственных органов субъектами, деятельность которых регулируется или контролируется этими органами, стабильность самого правительства, а также политическая сила групп интересов. Экономисты, занимающиеся вопросами организации производства, демонополизации и регулирования, уже давно причислили названные факторы к числу важнейших детерминантов оппортунистического поведения и коррупции. И лишь сравнительно недавно их роль была признана специалистами, изучающими страны с переходной экономикой.

Данное исследование выполнено Управлением по борьбе с бедностью и экономическому менеджменту Департамента Европы и Средней Азии в рамках продолжающейся работы по изучению институциональных реформ, осуществляемых в странах Европы и Средней Азии. Текст данной работы можно заказать, обратившись по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, на странице Интернет www.worldbank.org/research/workingpapers или же обратившись к госпоже Сандре Крейг (тел. 202 473 3160, e-mail: scraig@worldbank.org)

КОРНИ КОРРУПЦИИ

Важны ли рыночные институты?

Гарри Бродман* и Франческа Риканатини**

* Ведущий экономист, Всемирный банк, Департамент Европы и Средней Азии

** Младший специалист, Всемирный банк, Департамент Европы и Средней Азии

The World Bank, 1818 H Street, NW Washington, DC, 20433; email: hbroadman@worldbank.org;
freccanatini@worldbank.org

Мы хотели бы выразить нашу признательность Роберте Гатти, Аарту Крааю, Викраму Неру, Гаю Феферману, Джеймсу Роуфу и Ранди Рутерману за их комментарии. Мы также благодарны Даниэлю Кауфманну, Аарту Крааю и Пабло Зойдо-Лобатону за предоставленные ими данные. Все неисправленные ошибки — вина исключительно наша. Представленные в данной работе взгляды не обязательно отражают официальную точку зрения Всемирного банка.

Введение

В последние годы борьба с коррупцией стала ключевым пунктом программ правительств многих стран и международных организаций развития. Как подчеркивается в растущей литературе по данному вопросу, коррупция негативно влияет на экономический рост и инвестиции, что делает ее искоренение ключевой частью стратегии долгосрочного развития во многих странах (среди прочих публикаций см. Мауро, 1995; Бэрдхен, 1997; Кауфманн и другие, 1999а; Вей, 1999).

Тем не менее причины и истоки коррупции выяснены не до конца и недостаточно систематически изучены. Сегодня имеется незначительное количество работ, посвященных исследованию природы и роли факторов, обуславливающих эти явления.¹ Несмотря на ограниченное количество данных, проливающих свет на причины, порождающие коррупцию, исследователи и политики соглашались в том, что коррупция процветает в среде, для которой характерны слабое институциональное развитие и отсутствие прозрачного регулирования (Всемирный банк, 1997а).² Поэтому естественно ожидать, что стимулы к коррупции наиболее сильно проявляются в периоды системной смены режимов, как, например, в периоды перехода от плановой экономики к рыночной.

После десяти лет трансформации коррупция была признана всепроникающим явлением, способным поставить под угрозу самые благие намерения и попытки осуществить реформы. Учитывая сложность и глубину политических и экономических изменений в странах с переходной экономикой (включая полное вытеснение устоявшихся принципов политического процесса и правящих интересов административно-командной системой новыми политическими структурами и институтами, управляемыми рыночными стимулами), чрезвычайно важно, чтобы политики осознавали, какие причины вызывают коррупцию.

В данном исследовании представлена аналитическая основа для исследования роли основных рыночных институтов как детерминантов поиска ренты и противозаконного поведения в странах с переходной экономикой. Используя недавно обнародованные данные о масштабе коррупции и институционального развития в этих странах, мы приводим некоторые предварительные доказательства существования связи между уровнем развития рыночных институтов и наличием факторов, стимулирующих коррупцию. Кроме этого, в данной работе мы проводим сравнительный анализ влияния разных рыночных институтов на коррупцию.

Несмотря на то, что сложность вопросов и дефицит данных требуют осторожности в оценках, наш анализ ситуации в различных странах позволил получить важные предварительные результаты. Используя разнообразные показатели для разных аспектов рыночных институтов в странах с переходной экономикой на основе разработанной нами концептуальной базы, а также принимая во внимание другие факторы, упоминаемые в литературе как потенциально влияющие на коррупцию, данных мы установили, что в ряде стран с переходной экономикой между этими институциональными показателями и масштабом коррупции существует систематическая связь. Несмотря на то, что практически все из использованных нами показателей являются важными, наиболее значимыми в статистическом отношении являются такие три параметра:

- размеры барьеров для входа в рынок новых компаний;
- эффективность правовой системы;
- эффективность и конкурентоспособность услуг, предоставляемых инфраструктурными монополиями.

Основной вывод, полученный в результате нашего исследования, состоит в том, что хорошо развитая система рыночных институтов (т.е. такая, для которой характерны четкие и понятные

¹ Исключением является работа Адеса и Ди Телла (1999), в которой рассматривается связь между коррупцией и степенью международной конкуренции, а также работа Трайсмана (1999), анализирующего влияние культурных и исторических традиций, уровня экономического и политического развития на коррупцию.

² В работе Клитгаарда (1999) предпринята попытка формализации этого интуитивного представления с помощью следующей интересной и простой модели, описывающей коррупцию: K (коррупция) = M (власть монополий) + P (произвольность решений) – O (ответственность), что означает, что коррупция определяется степенью монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены государственные чиновники, а также мерой их ответственности за свои действия.

правила, функционирующая система сдержек и противовесов, включающая в себя действенные механизмы обеспечения выполнения обязательств, а также здоровая конкурентная среда) сокращает возможности для поиска ренты, что, в свою очередь, уменьшает стимулы для коррупции. Наше эмпирическое исследование демонстрирует, что для содействия созданию эффективной рыночной системы одинаково важны как надлежащая *разработка*, так и эффективная *практическая реализация* таких мер. Другими словами, например, недостаточно просто принять первоклассные законы, если их соблюдение не может быть обеспечено. В этом смысле динамические процессы, вызванные противоречиями внутри политико-экономической системы страны, играют ключевую роль в предопределении того, насколько реализация той или иной стратегии реформ окажется успешной с точки зрения обуздания коррупции. Поэтому в нашем исследовании мы подчеркиваем важность политических и экономических факторов, таких, как доверие правительству и его обязательства по реализации провозглашенных им реформ, степень «скупки» официальных лиц государственных органов субъектами, деятельность которых регулируется или контролируется этими органами, а также политическая власть структур, преследующих собственные интересы. Экономисты, занимающиеся вопросами организации производства, монополизации и регулирования, уже давно причислили названные факторы к числу важнейших детерминантов оппортунистического поведения и коррупции. И лишь сравнительно недавно их роль была признана специалистами, изучающими страны с переходной экономикой³.

Данная работа структурирована следующим образом. В следующих пяти разделах мы рассмотрим характеристики программ экономических реформ, направленных на создание основных рыночных институтов в странах с переходной экономикой. Мы сосредоточимся на (1) либерализации рынка, (2) политике стимулирования конкуренции между предприятиями, (3) реформе регулирования инфраструктурных монополий, (4) реформе корпоративного управления, (5) обеспечении большей открытости в сфере международной торговли и прямых иностранных инвестиций.

Несмотря на то, что мы рассматриваем каждый из этих пяти компонентов реформ по отдельности, наша концептуальная база указывает на важность осознания политиками взаимосвязи всех этих направлений реформ и необходимости разработки и реализации эффективной политики борьбы с коррупцией с учетом этой взаимосвязи. В названных пяти разделах мы представим в графической/двумерной форме основные эмпирические данные, отражающие успехи в осуществлении реформ по каждому из приведенных направлений и масштаб коррупции в соответствующих странах с переходной экономикой. В шестом разделе применительно к той же выборке стран мы представим результаты многомерного (параметрического) статистического анализа, который проливает свет на сравнительную значимость институциональных преобразований для объяснения различий в уровнях коррупции в разных странах. Заключительный раздел содержит предложения, касающиеся углубления и расширения дальнейших исследований по данной проблеме.

1. Либерализация рынка

Либерализация цен является мощным инструментом обуздания поиска ренты и коррупции, поскольку такие реформы предполагают уменьшение произвола и перекосов в распределении ресурсов, а также способствуют повышению эффективности. В частности, применение рыночных принципов ценообразования и принятия экономических решений:

- (i) способствует индивидуальной самодисциплине производителей и стимулирует их развивать свою конкурентоспособность, причем цены при этом не устанавливаются произвольно, а определяются производственными затратами;
- (ii) уменьшает возможности вмешательства государства в процесс уравнивания спроса и предложения, при этом обеспечение «жестких бюджетных ограничений» является критическим условием для всей рыночной системы страны.

³ Современный анализ роли политических и экономических условий в объяснении процесса реформ содержится в отчете Европейского банка реконструкции и развития (1999).

Вместе с тем недостаточно продуманные и неэффективно реализованные меры по ценовой либерализации могут привести к появлению дополнительных стимулов к коррупции, поскольку такие меры могут обслуживать интересы правящей элиты. На самом деле для понимания связи между либерализацией рынка и распространением коррупции чрезвычайно важно сосредоточить внимание именно на разработке и практической реализации таких мер.

С одной стороны, либерализация приводит к сокращению коррупции лишь в том случае, если такие меры способствуют созданию прозрачного механизма распределения ресурсов. Если, например, сам процесс либерализации рынка не прозрачен или если имеет место неравномерность реализации реформ (например, субсидии в некоторых секторах экономики отменены, а в некоторых — сохранены), то политики и бюрократы в этом случае приобретают дополнительные возможности и власть, что создает предпосылки для злоупотреблений и коррупции. Важно, чтобы правительство последовательно воплощало в жизнь провозглашенные им либерализационные меры. Комплексная ценовая либерализация, утвержденная правительством, но не получившая общественной поддержки или не проведенная правительством эффективно, фактически создает дополнительные стимулы для злоупотреблений и противозаконного поведения.

Более внимательный взгляд на недавний опыт некоторых стран с переходной экономикой подтверждает необходимость тщательной разработки и эффективной реализации политики либерализации рынка как надежного инструмента обуздания коррупции. Таблица 1 иллюстрирует масштаб распространения коррупции в этих странах с помощью двух показателей коррупции — индекса отношения к коррупции (ИОК), определенного организацией Transparency International⁴, и индекса взяточничества (ИВ), рассчитанного Кауфманом, Краем и Зойдо-Лобатоном⁵ (1999). В таблицах 2 и 3 приведены различные обобщенные показатели успехов, достигнутых 26 странами с переходной экономикой в реформировании основных рыночных институтов по нескольким направлениям.

Простой «мгновенный» снимок процесса трансформации, приведенный в этих таблицах, демонстрирует наличие связи между масштабом коррупции и степенью успешности реформирования рыночных институтов. Основной вывод, который можно сделать на основе приведенных данных, состоит в том, что страны, которые провели систематическую либерализацию рынка, применили жесткие бюджетные ограничения, устранили или значительно сократили субсидии⁶, осуществив это последовательно и открыто, существенно уменьшили стимулы для коррупции. С другой стороны, там, где такие реформы не осуществлялись или были реализованы неэффективно, наблюдается рост коррупции.

Сравним, в качестве примера, уровень коррупции в Польше и Венгрии с масштабом коррупции в России и Беларуси. В России и Беларуси цены на продукты некоторых важных категорий все еще регулируются государством, и объем правительственных закупок товаров по нерыночным ценам остается значительным, что отражается в соответствующем показателе ценовой либерализации ЕБРР, который равняется 1,7. В то же время уровень коррупции в обеих странах достаточно высок. С другой стороны, в Польше и Венгрии, уровень коррупции в которых значительно ниже, процесс ценовой либерализации был более всеохватывающим, и значительный успех был достигнут в постепенном сокращении государственных закупок, осуществляемых не на конкурсной основе.

Аналогичные выводы можно сделать, проанализировав взаимосвязь между уровнем коррупции и наличием задолженности перед бюджетом и «мягких бюджетных ограничений» (см. Таблицу 3 и

⁴ Индекс ИОК характеризует отношение к уровню коррупции со стороны деловых людей, аналитиков и общества в целом и составляется на основе информации, полученной в 12 отдельных опросах. Приведенные данные были определены по состоянию на 1999 год и колеблются от 0 (очень высокий уровень коррупции) до 10 (коррупция отсутствует).

⁵ Этот индекс определяется с использованием модели неизмеримых компонентов и данных, полученных из 12 различных источников. Значения индекса находятся в диапазоне от -2,5 (высокая коррупция) до 2,5 (коррупции нет).

⁶ Анализ изменений в бюджетных субсидиях не подтверждает эту гипотезу, что следует из сравнения положения Азербайджана и Эстонии (или же Словении). С 1994 по 1997 год бюджетные субсидии в Азербайджане уменьшились с уровня 5,4% до 0,7% ВВП. За этот же промежуток времени субсидии в Эстонии уменьшились всего лишь с 0,9% до 0,3% ВВП. Тем не менее уровень коррупции в Эстонии значительно меньший, чем в Азербайджане. Это кажущееся противоречие просто подчеркивает необходимость учета оценок скрытых и перекрестных субсидий.

рисунки 1 и 2). Страны, в которых получили распространение «мягкие бюджетные ограничения» и задолженность перед бюджетом, характеризуются более высоким уровнем коррупции.⁷ В частности, в государствах Балтии предприятия не могут позволить себе такую роскошь, как задолженность перед бюджетом и полагаться на отсутствие жестких бюджетных ограничений. В такой более дисциплинированной предпринимательской среде и предпосылки к распространению коррупции ниже, о чем свидетельствует и ИОК, определенный для этих стран. С другой стороны, в странах, подобных Грузии или Азербайджану, где предприятия имеют возможность прибегать к упомянутым выше методам, коррупция получила широкое распространение.

Приведенные предварительные результаты показывают, что либерализация цен и применение жестких бюджетных ограничений являются однозначными приоритетами реформ с целью создания среды, способствующей развитию рыночных институтов и законодательной базы. Это явилось бы серьезным инструментом предупреждения коррупции и способствовало бы инвестициям и экономическому росту. Безусловно, процесс трансформации делает необходимым внимательное и осторожное обращение с унаследованными социальными проблемами, решать которые следует посредством предоставления адресной помощи. Тем не менее относительные цены должны определяться как результат действия рыночных сил, что остается критически важным условием.

Мы хотели бы подчеркнуть, что успех реализации вышеупомянутых реформ зависит также от дополнительных факторов, а именно от наличия политической воли правительства, обеспечения рыночной конкуренции, поддерживаемой условиями, содействующими появлению на рынке новых участников, а также от открытости в сфере внешнеэкономической деятельности и прямых внешних инвестиций. Отсутствие каких-либо из выше названных факторов приведет к уменьшению эффективности либерализации рынка с точки зрения борьбы с коррупцией и может даже привести к противоположным результатам.

2. Политика в области рыночной конкуренции (вне сферы коммунальных услуг)

Многие страны с плановой экономикой в самом начале процесса социально-экономической трансформации имели такие отрасли экономики, которые не были приспособлены к деятельности в условиях рыночной конкуренции. Такие отрасли часто характеризовались наличием крупных заводов и предприятий, деятельность которых не отражала реальные потребности (рыночный спрос), что приводило к экономическим диспропорциям. Акцент на всеобщей индустриализации, осуществляемой в эпоху централизованного планирования за счет сферы услуг, привел к созданию структуры промышленности с высокой степенью концентрации. Кроме того, система централизованного планирования активно содействовала развитию регионального экономического самообеспечения, что приводило к искусственному размещению промышленных мощностей и их дублированию. В рамках деятельности по достижению социалистических целей такие предприятия производили такой ассортимент товаров, который не обязательно соответствовал рыночным приоритетам. Производственные решения, принимаемые такими предприятиями, диктовались государственными заказами или милитаристскими потребностями, но не соотношением спроса и предложения, сложившегося на рынке. Все указанные факторы привели к формированию неконкурентной структуры экономики, унаследованной многими странами с переходной экономикой, наиболее яркими представителями которых являются Китай и Россия.⁸

Такая перекошенная экономическая структура легко порождает коррупцию, при условии, что не осуществляются рыночные реформы и не установлена необходимая система сдержек и противовеса. Обеспечение условий для свободного проявления конкурентных сил является

⁷ Во всех диаграммах, приведенных в данном исследовании, мы используем индекс ИОК в качестве показателя распространения коррупции в отдельной стране. Мы считаем необходимым подчеркнуть, что выбор именно этого индекса не влияет на качественные результаты нашего исследования, поскольку оба индекса в значительной степени коррелируют между собой. Изучая наши диаграммы, читателю следует помнить о том, что меньшие значения индекса соответствуют странам с большим распространением коррупции.

⁸ Обсуждение структурных условий для конкурентной деятельности в России и Китае можно найти в публикации Бродмана (1995) и в другой его работе, которая сейчас находится в печати.

необходимым, если предприятия не имеют (или имеют, но в незначительной степени) возможности непосредственно устанавливать цены на рынке и если цены обусловлены, в основном, производственными затратами. Рыночная дисциплина (вместе с либерализацией рынка) является ключевым условием уменьшения роли произвольных решений отдельных руководителей предприятий или правительственных органов. Это особенно касается последних, поскольку в случае государственных предприятий интересы предприятия и интересы государства очень близки (см. ниже раздел данной работы, посвященный корпоративному управлению). Кроме того, конкуренция способствует более эффективному распределению и использованию ресурсов, а также улучшению качества товаров и услуг и инновационному процессу.

Там, где предпринимательская среда недостаточно конкурентная, возможности для поиска ренты могут возникнуть как следствие двух различных, но взаимосвязанных элементов, отражающих особые интересы. С одной стороны, барьеры для входа в рынок новых участников (которые, получив доступ к нему, способствовали бы укреплению конкурентной дисциплины и уменьшению протекционизма), продлевают власть сложившейся предпринимательской элиты и замедляют процессы реструктуризации. С другой стороны, чрезмерная концентрация уже действующих предприятий способствует антиконкурентному управлению, сговору между ними, что приводит к неэффективным решениям о производстве и найме рабочей силы, ценовым искажениям и низкому качеству продукции. Эти две особенности рыночных структур тесно связаны с политическими и экономическими интересами, которые обусловлены «скупкой» государства — влиянием деятельности компаний на процесс принятия правительственных решений. Оба эти фактора сильно тормозят проведение реформ и внедрение рыночных механизмов, тем самым способствуя возникновению коррупции.

Для искоренения коррупции чрезвычайно важно, чтобы в странах с переходной экономикой проводилась эффективная политика развития конкуренции. Для такой политики должна быть характерной динамичная, открытая и честная конкурентная реструктуризация существующих субъектов экономической деятельности. Это позволит обеспечить вертикальное и горизонтальное дробление интегрированных предприятий, функционирующих за пределами «экономии на масштабах», и вывод с рынка неплатежеспособных и убыточных предприятий, всего лишь связывающих ресурсы, которые можно было бы использовать с большей пользой. Кроме этого, следует принять четкие «правила игры» для новых предприятий, а также предусмотреть комплекс штрафных санкций, применяемых за недобросовестную конкуренцию (к недобросовестной конкуренции относятся такие действия, как вступление компаний в сговор, антиконкурентные слияния компаний, установление «договорных» цен или «захватническое» ценообразование, недобросовестная реклама).

В таблице 2 приведены значения индекса, который отражает прогресс в осуществлении реформ, направленных на создание условий для развития рыночной конкуренции, в каждой из 26 изучаемых стран с переходной экономикой. Как можно заметить, значения индекса колеблются в широких пределах: от 1 (соответствует таким странам, как Таджикистан и Туркменистан, в которых антимонопольное законодательство и рыночные институты развиты очень слабо) до 3 (соответствует странам с хорошо развитыми инструментами обеспечения конкурентных отношений, включающими мощные механизмы предотвращения злоупотребления положением на рынке и препятствования доступу к рынку новых участников).

На рисунках 3 и 4 отражены данные о том, в какой степени более открытая и конкурентная рыночная среда устраняет стимулы к коррупции и поиску ренты. Среди прочего, мы рассматривали связь между барьерами для входа в рынок или выхода из него и степени распространения коррупции. Цифры указывают на существование положительной взаимосвязи — чем значительнее препятствия входу и выходу из рынка, тем более широкое распространение получила коррупция.⁹

Подобная взаимосвязь наблюдается и между коррупцией, объемом и эффективностью (i) законодательно-нормативной базы коммерческой и финансовой деятельности, (ii) наличием

⁹ Размер барьеров для входа в рынок включает шесть основных препятствий входу в рынок для новых предприятий. Степень затрудненности выхода — это индекс бюджетных ограничений, который отражает уровень субсидий и бартера. Детальнее с этим материалом можно ознакомиться, используя публикацию Дутца, Ваглиязинди (1999).

инфраструктуры обеспечения выполнения этого законодательства, включая развитую систему судебной власти. В таблице 2 мы привели значения индекса, который характеризует степень развитости и адекватности этих факторов, а графики на рисунках 5 и 6 демонстрируют наличие позитивной связи между уровнем потребления и недостатком развития или прозрачности таких систем.

Рассмотрим пример Грузии и Беларуси, которые имеют низкие значения этих индексов. Низкие значения индексов отражают ситуацию, при которой коммерческое законодательство недостаточно развито и правила коммерческой деятельности недостаточно ясны и часто противоречивы. Такая ситуация приводит, в свою очередь, к возникновению условий для оппортунистического поведения.¹⁰ Высокие значения этого индекса, напротив, характерны для стран, обладающих развитым законодательством и эффективными системами административного и судебного обеспечения исполнения этого законодательства. Такая ситуация наблюдается в Венгрии и Словении, где явление коррупции не получило широкого распространения.

Недавний опыт некоторых стран с переходной экономикой позволяет сделать важные выводы в отношении того, какие концептуальные подходы к реализации конкурентной политики являются наиболее эффективными. В частности, было выявлено, что самым эффективным подходом присущи следующие особенности:

- (i) *эффективное, соответствующее мировым стандартам, законодательство, регулирующее отношения рыночной конкуренции* («вклад законодателей»);
- (ii) *наличие эффективно функционирующих органов исполнительной власти*, которые (1) имеют достаточно сильные позиции в правительстве и не зависят от отраслевых министерств; (2) обладают сильными связями в центре и на местах, что позволяет им противодействовать коррупции в регуляторной сфере, в том числе защите местных «авторитетов» должностными лицами местных органов власти; (3) практикуют проведение публичных слушаний и использование открытых процедур апелляции; (4) используют штрафные санкции, соответствующие нанесенному ущербу;
- (iii) *последовательное применение четких, понятных и эффективных процедур регистрации и лицензирования предприятий* (регистрация «за один раз») применительно к внутренним и прямым иностранным инвестициям¹¹;
- (iv) *эффективные судебные органы*, высококвалифицированные судьи и вспомогательный персонал, позволяющие обеспечить исполнение решений суда;
- (v) *эффективная законодательная база в сфере банкротства* и соответствующие механизмы обеспечения исполнения соответствующих законов, включающая как судебные, так и внесудебные процедуры обеспечения прав кредиторов.

Очевидно, что это очень внушительный перечень задач, и поэтому необходимо определить приоритеты. Наш опыт подсказывает, что первоочередной задачей должно стать создание среды, облегчающей появление на рынке новых участников, а также создание законодательной и исполнительной базы, обеспечивающей применение санкций к работникам государственных органов за нарушения правил добросовестной конкуренции.

Поскольку реструктуризация крупных государственных предприятий требует значительных ресурсов, такая реструктуризация должна осуществляться только выборочно, индивидуально и

¹⁰ Не менее интересной является зависимость между коррупцией и степенью эффективности системы обеспечения правопорядка. Во многих странах с переходной экономикой в недавнем прошлом были приняты законы о коммерческой деятельности, о чем свидетельствуют показатели ЕБРР. Общая эффективность законодательной и судебной системы, а также разрыв между принятием и реализацией законов создают стимулы для коррупции. К сожалению, на сегодня имеется очень незначительное количество данных об эффективности правовых систем.

¹¹ Украина представляет собой красноречивую иллюстрацию того, насколько важно для обуздания коррупции иметь четкие и понятные правила ведения бизнеса. Украина неоднократно провозглашала курс на борьбу с коррупцией и в то же время продолжают появляться правила, регулирующие экономическую деятельность и способствующие злоупотреблениям. Недавно, например, власти одной из областей приняли постановление, в соответствии с которым фирмы, осуществляющие торговлю в любом из 14 районов этой области, должны получить специальное разрешение (Кауфманн, 1997).

только в том случае, если присутствует значительный «общественный интерес» в проведении такой реструктуризации. Однако на пути успешной реструктуризации конкурентной среды и эффективного применения открытой законодательной базы стоят многочисленные препятствия. Как и в случае ценовой либерализации, динамика соответствующих политических и экономических процессов наверняка скажется на темпе и полноте проведения реформ в сфере конкурентной политики. Очевидно, что политическое влияние государственных лидеров является ключевым фактором в преодолении попыток обеспечить статус-кво в отношении особых групповых интересов и «захвата» государства. Не менее важны для успешного осуществления реформы конкурентной политики и начальные условия, сложившиеся в стране. Особые трудности возникают в странах с преобладающими крупными предприятиями военно-промышленного комплекса и/или с большими городами-заводами, поскольку в этих случаях необходимо предложить такие подходы, которые позволили бы осуществить рыночные реформы и вместе с тем сохранить социальную стабильность и осуществить конверсию оборонных предприятий, если последнее оправданно с экономической точки зрения.

3. Реформирование инфраструктурных монополий

Уже в самом начале реформ стало ясно, что для того, чтобы существующая инфраструктура, созданная в условиях режима централизованного планирования, соответствовала стандартам и требованиям рыночной экономики, необходимо провести ее масштабную реструктуризацию. Спрос на соответствующие услуги был чрезвычайно деформирован вследствие искусственно заниженных цен, которые имели слабое отношение к реальной себестоимости услуг, а также вследствие перекрестного субсидирования. Кроме этого, большинство стран с переходной экономикой унаследовало крупные государственные предприятия, среди которых энергетические, нефте- и газоперерабатывающие, транспортные и телекоммуникационные компании. В случае таких предприятий порой трудно размежевать интересы государственные и коммерческие. Искаженные цены и объемы производства, вмешательство правительства в процесс принятия деловых решений, высокая концентрация власти, физическая изношенность элементов инфраструктуры — все эти обстоятельства привели к расцвету коррупции, что находит выражение в том, каким образом устанавливаются тарифы, как заключаются контракты, в качестве и ассортименте предлагаемых услуг, в бартерных расчетах и неплатежах, в том, как распределяется прибыль.

В большинстве стран мира в результате изменений рынков и технологий многие (но не все) бывшие естественные монополии были демонополизированы. Оптимальные с точки зрения интересов общества производственные структуры все более открываются для конкуренции, предоставляя широкий спектр индивидуализированных услуг и обеспечивая условия свободного входа и выхода из рынка новых участников.¹² Для стран с переходной экономикой характерен широкий разброс в осознании изменений рыночных и технологических основ сферы инфраструктурных услуг. Приведенные в таблице 4 значения композитного индекса «рейтинга инфраструктуры» отражают степень реструктуризации инфраструктуры, проведенной в большинстве из исследуемых стран. В этой таблице также приведены данные, характеризующие глубину реструктуризации отдельных секторов инфраструктурных монополий.

Так, успехи Узбекистана и Казахстана в «демонтаже» старых монолитных структур и в коммерциализации и привлечении частного сектора к деятельности инфраструктурных монополий очень незначительны.¹³ На противоположном крае спектра находятся Венгрия, Польша и Эстония, которые осуществили масштабную либерализацию сферы инфраструктурных услуг, провели регуляторную реформу и достигли значительных успехов институционального развития.

Наш опыт указывает на то, что в условиях рынка, где нет предпосылок (или они больше не существуют) для существования естественных монополий, для искоренения потенциальных стимулов для коррупции необходимо в первую очередь осуществить демонополизацию и приватизацию существующих инфраструктурных сетей и создать необходимые условия для

¹² Существуют отдельные сегменты, в которых рынок инфраструктурных услуг не может обеспечить их предоставление на конкурентной основе (например, местные поставки природного газа, воды, услуги канализации).

¹³ Регуляторная реформа в Узбекистане рассматривается в работе Бродмана (2000).

конкуренции. На рынках инфраструктурных услуг, где в силу существующих технологий сохраняются условия для существования естественной монополии (или естественной олигополии) за счет «экономии на масштабах», очень важно установить независимую, открытую и подотчетную общественности систему контроля.

Разумеется, решение задачи эффективного реформирования и реструктуризации секторов инфраструктурных монополий представляет собой фундаментальную политическую и экономическую проблему, стоящую перед правительствами стран с переходной экономикой. Такие монополии, как правило, неэффективны в экономическом отношении, обычно распоряжаются огромными финансовыми и природными ресурсами и, как правило, действуют на территории всей страны. Проблема развязывания узла бартерных операций, взаимозачетов и неплатежей в отношениях между государственными ведомствами и организациями, потребителями, коммунальных предприятий и их поставщиков, еще более усложняет эту задачу.¹⁴

Влияние возросшей коммерциализации и конкуренции в секторах инфраструктурных монополий на степень распространения коррупции в странах с переходной экономикой было очень сильным, что иллюстрируется положительной зависимостью, показанной на рисунке 7.¹⁵ Приведенные данные свидетельствуют, что в странах, в которых стимулы для коррупции были уменьшены за счет демомонополизации или дробления существующих инфраструктурных монополий и за счет предоставления доступа на рынок конкурирующим компаниям, размах коррупции значительно меньше (например, в Венгрии и Польше).

Также значительный успех в сокращении масштаба коррупции был достигнут в тех странах, где были применены жесткие правила, направленные на борьбу с бартерными операциями и неплатежами, как было в Литве и Эстонии (см. графики на рисунках 1 и 2). В таких странах отношение к задолженности как по налогам, так и по расчетам за коммунальные услуги, предоставляемые государственными предприятиями, чрезвычайно нетерпимое, несмотря на то, что прямые субсидии полностью устранены не были (см. таблицу 3). Выбор такого подхода, предполагающего использование прямого субсидирования вместо не явного для поддержки реструктуризации компаний, свидетельствует о том, что правительства этих стран стремятся к более открытому рыночному стимулированию инфраструктурных монополий, что и привело к созданию менее коррумпированной деловой среды.

Создание *независимых* регуляторных органов, как на центральном, так и на местном (что даже важнее в силу более яркого проявления в последнем случае феномена «скупки» государства) уровнях, является ключевым фактором. В странах, где такие структуры были созданы и действовали открыто (проводя, например, общественные слушания), понятно (на основе четко определенных правил и принципов) и ответственно (за счет выборности должностных лиц или ограничения срока действия их полномочий), успех с точки зрения борьбы с коррупцией был огромен. Значения индексов, приведенные в таблицах 2 и 4, описывают результаты, достигнутые различными странами в разработке и практическом применении эффективного законодательства и регулирования. Такие страны, как Россия и Узбекистан, в которых применение эффективных регуляторных систем, включающих в себя сильные независимые регулирующие органы на местном уровне, еще только начинается, оказались благоприятной почвой для распространения таких явлений как поиск ренты и коррупция.

Как подчеркивалось выше, определение политики является ключевым фактором, предопределяющим успех реформ. В частности, к приоритетам следует отнести создание независимых регулирующих органов и законодательной базы. И действительно, приватизация коммунальных предприятий должна проводиться крайне осторожно (если вообще должна проводиться), пока не будут созданы эффективный режим регулирования и условия для обеспечения доступа на рынок новых участников. Проведение приватизации таких предприятий в условиях неэффективно функционирующих рыночных институтов и отсутствия сбалансированной системы контроля лишь усугубит существующую проблему, превратив государственную монополию в монополию частную.¹⁶

¹⁴ Анализу бартера, демонетаризации и неплатежей в России посвящена работа Хендли, Икеса, Ройтермана (1999).

¹⁵ Более низкие значения индекса коррупции указывают на более широкое распространение этого явления.

¹⁶ Хорошим примером может служить АО «Газпром».

Вместе с тем выстраивание «надлежащей» очередности приоритетов представляет собой лишь необходимое, а не достаточное условие успешной борьбы с коррупцией посредством реформирования инфраструктурных монополий. Должна еще присутствовать и быть материализованной сильная политическая воля к обузданию коррупции на самом верхнем государственном уровне, а также в законодательных и судебных органах. Кроме этого, новосозданные регуляторные органы должны объективно и непредвзято определять рейтинг и формулировать другие независимые оценки в условиях политического давления и политических перемен. И последнее (но не по важности), ключевым фактором с точки зрения успеха реструктуризации инфраструктурных монополий является наличие в соответствующих органах квалифицированного персонала, поскольку численность персонала инфраструктурных монополий превосходит численность персонала, отвечающего за обеспечение соблюдения установленных правил и законов.

4. Корпоративное управление

Если структуры корпоративного управления и его системы мотивации (т.е. правила и институты, которые определяют то, в какой мере менеджеры действуют в интересах акционеров) недостаточно развиты, то предпосылки приспособленческого поведения и распространения коррупции часто присутствуют в значительной степени. Сказанное особенно характерно для фирм со значительной долей государственного капитала (или даже полностью находящихся в государственной собственности, что типично для стран с переходной экономикой), в которых государственные и частные интересы едва разделимы. В таких компаниях высока вероятность возникновения конфликта интересов вследствие противоречий между решениями управляющих (назначенных государством и потому естественно предрасположенных к защите интересов работников и откладыванию процесса реструктуризации) и интересами акционеров.

Этот конфликт интересов и задач акционеров и руководства присутствует и в частных компаниях, в которых наблюдается разделение между менеджментом и владельцами компании.¹⁷ Когда функция управления находится в руках профессиональных менеджеров, то владельцы сталкиваются с проблемой отношений между «заказчиком и агентом»: в случае отсутствия механизма сдержек и противовесов (например, вследствие неэффективного совета директоров или недостаточно регулярного проведения независимого финансового аудита) акционеры («заказчики») не могут быть уверены в том, что их интересы надежно защищены и не заменены интересами менеджеров («агентов»). И наоборот, в ситуациях, где владелец контрольного пакета акций играет активную роль в управлении компанией (осуществляется так называемый «контроль изнутри»), однако отсутствует четкая внутренняя и внешняя дисциплина корпоративной деятельности (например, в случае банковской системы, которая не обеспечивает надежной защиты прав кредиторов или кредитной дисциплины), могут возникать экономические искажения и иметь место другие негативные последствия, такие, как неэффективное использование средств, декапитализация и коррупция, которые сильно тормозят процесс реструктуризации. В таких ситуациях также могут возникнуть могущественные группы интересов, препятствующее проведению реформы корпоративного управления. Именно это происходит в России, а также в некоторых других странах с переходной экономикой.¹⁸

Таким образом, в случае компаний, находящихся в частной или государственной собственности, эффективная и разумная структура корпоративного управления является ключевым элементом в предупреждении и разрешении потенциальных конфликтов интересов между менеджерами и акционерами и предотвращении распространения поиска ренты и коррупции.

В большинстве стран с переходной экономикой создание стимулов и институтов эффективного корпоративного управления является среднесрочной задачей, решение которой связано с созданием условий для экономической конкуренции. Решение этой задачи предполагает принятие целого комплекса мер. Необходимо создать открытую и эффективную законодательную базу, включающую законы о банкротстве и о деятельности компаний, необходимо укрепить этические традиции и создать систему сдержек и противовесов, обеспечивающую соблюдение правил

¹⁷ См. Ла Порта Р., Лопез-де-Силане Ф., Шлейфер А. (1998).

¹⁸ См. Бродман (1999а) и Радыгин (1999).

подотчетности и прозрачности. Кроме того, политические и экономические проблемы, связанные с реализацией реформы корпоративного управления государственных предприятий (особенно в ситуациях, в которых широкомасштабная приватизация не является приемлемой по политическим соображениям), зачастую оказываются очень серьезными, а применение смешанных подходов может привести к новым, неожиданным противоречиям (как показывает опыт Китая и Узбекистана).¹⁹

Недавний опыт преобразований показывает, что существует широкий круг мер реформирования корпоративного управления, которые оказались эффективными как с точки зрения устранения стимулов к коррупции, так и устранения возможностей для ее развития. К таким мерам следует отнести:

- (i) принятие закона о деятельности акционерных компаний, который обеспечил бы эффективную работу совета директоров и большую прозрачность требований к отчетности владельцев (в том числе связанные с «перекрестными» правами собственности);
- (ii) создание системы суровых санкций за использование «пирамидных» схем и «внутренних» сделок, а также санкций (в соответствующих случаях — криминальных) против управляющих компаний за грубое нарушение законодательства об акционерных компаниях, пренебрежение обязанностями, обман или фальсификацию;
- (iii) введение в состав совета директоров «внешних» лиц, не являющихся менеджерами, назначение представителей негосударственного сектора в совет директоров акционерных компаний, находящихся в государственной собственности, и назначение независимых менеджеров для целей управления государственными акциями (получившими статус пассивного меньшинства), а также использование альтернативных выборов совета директоров;
- (iv) создание эффективной законодательной базы для обеспечения защиты прав кредиторов (в том числе и в особенности прав банков) посредством использования судебных и внесудебных механизмов;
- (v) внедрение практики проведения систематических финансовых аудитов на основе международных стандартов бухгалтерского учета, при обязательном условии опубликования результатов таких аудитов;
- (vi) создание эффективных принципов подхода к вопросам слияния конкурирующих компаний для развития «рынка для корпоративного управления»;
- (vii) систематическое использование профессиональных рейтинговых агентств; и
- (viii) обеспечение неукоснительного соблюдения этических норм и законодательства о разрешении конфликтов интересов, в особенности в части, касающейся государственных должностных лиц.

Пример эмпирического доказательства наличия связи между упомянутыми выше реформами и низким уровнем стимулов к коррупции иллюстрируется на рисунке 9. Как уже указывалось выше (таблица 3), разработка и реализация эффективных процедур банкротства были успешно проведены в сравнительно небольшом количестве стран с переходной экономикой, в том числе в Хорватии и Эстонии. Как видно из рисунка 9, уровень коррупции в этих странах невысок.²⁰ Большинство стран с переходной экономикой, включенных в наш обзор, в данном отношении имеет средние показатели — хотя все они применяют в целом достаточно эффективные механизмы банкротства, эти механизмы нуждаются в пересмотре и уточнении. Еще более важным

¹⁹ Подход Китая к реформе корпоративного управления базировался на создании компаний, «управляющих государственными активами», и использовании так называемого «двустороннего» механизма, который предполагал сосуществование государственных предприятий, компаний, находящихся в коллективной собственности, и развивающегося частного сектора (см. Всемирный банк (1997), Бродман (1996), (1999b)). В Узбекистане сосредоточились на создании государственных «объединений» на базе старых министерств (см. Бродман (2000)).

²⁰ Что еще более удивительно, так это то, что Кыргызстан и Македония получили высокую оценку за законы о банкротстве, введенные в действие, соответственно, в 1994 и 1998 году, и за их применение. Сказанное указывает на усилия, прилагаемые правительствами этих стран для улучшения инвестиционного климата.

обстоятельством является то, что исполнение законодательства о банкротстве обеспечивается не полностью, в основном, вследствие слабого развития судебной системы и нехватки квалифицированного персонала, что особенно характерно для России.²¹ В подобных ситуациях размах коррупции может быть очень ощутимым. С другой стороны диапазона находятся такие страны, как Грузия и Украина, которые не имеют эффективного законодательства о банкротстве и для которых характерен высокий уровень коррупции. Тут особенно интересен пример Грузии, поскольку он подчеркивает важность устранения препятствий для применения законов. Индекс законодательства о банкротстве в этой стране за последние два года значительно упал.²² Несмотря на то, что закон о банкротстве в Грузии был принят в 1997 году и несколько дел было рассмотрено на основе этого закона, очень немногие из этих споров были разрешены, что свидетельствует о недостаточной эффективности в обеспечении практической реализации этого закона. Поэтому не удивительно, что при прочих равных условиях просматривается прямая связь между недостаточно развитой базой законодательства о банкротстве и высоким показателем коррупции в этой стране.

Другим ярким примером, подтверждающим важность упомянутых выше реформ в сфере корпоративного управления для обуздания коррупции, являются финансово-промышленные группы (ФПГ) в России. Некоторые принципиальные особенности этих банковских и промышленных холдингов уже сами по себе предполагают конфликт интересов, тем самым способствуя распространению поиска ренты и коррупции. Так, например, состав советов директоров большинства ФПГ определяется не столько на основе учета квалификации, с учетом контроля с применением рыночных принципов, сколько по принципу личных связей и знакомств. Значительное распространение получило перекрестное владение акциями различных ФПГ, что создает паутину взаимопереплетенных органов управления с не вполне понятными полномочиями. Кроме того, эти группы создали систему предоставления внутренних кредитов с целью контролирования деятельности членов, вместо того, чтобы полагаться на внешние источники кредитов, что предполагало бы осуществление важной функции внешнего финансового контроля. Также типичным для ФПГ является получение доступа к управляющим государственной части пакета акций посредством использования таких структур, как трасты.²³

Для того, чтобы гарантировать реализацию реформ корпоративного управления, указанные инициативы необходимо увязать с введением прозрачных рыночных механизмов формирования цен и определения объемов производства, способствующих развитию свободной конкуренции. Несмотря на то, что разные страны с переходной экономикой использовали различные подходы к реформированию корпоративного управления, основанные на различных правовых традициях, что породило различные модели корпоративного управления (английскую, немецкую, японскую и др.), наиболее эффективными оказались те подходы, которые базируются на коммерческих (рыночных) принципах, предполагают четкое определение полномочий, наличие системы сдержек и противовесов, прозрачности и ответственности.

5. Международная торговля и прямые внешние инвестиции

Борьба с протекционизмом и выполнение принятых международным сообществом правил в сфере международной торговли и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) обеспечивают внешний контроль за финансовой дисциплиной компаний и поведением должностных лиц государственных органов. Это, в свою очередь, сужает возможности для распространения коррупции. Так, например, давление со стороны иностранных конкурентов заставляет отечественные компании работать эффективнее. ПИИ являются мощным инструментом обеспечения открытого доступа к рынку: ПИИ не только побуждают действующие на рынке компании снижать цены и повышать качество продукции, но и способствуют передаче и распространению новейших усовершенствований и изобретений в сфере коммерческой деятельности и методов менеджмента.

²¹ Пример России заслуживает отдельного обсуждения. Новый закон о банкротстве (значительно улучшенный по сравнению с предыдущим) вошел в силу в марте 1998 года. Однако применение этого закона сдерживалось нехваткой подготовленного судебного персонала и недостаточной степенью развития правовой инфраструктуры. См. Мирски (1999).

²² Общее обсуждение вопросов разработки законодательства о банкротстве и соответствующих правил в странах с переходной экономикой приведено в публикации EBRD (1999).

²³ См. Перотти, Гелфер (1998), Радыгин (1999).

Представители специальных групповых интересов, которые используют торговый протекционизм для получения своей «доли», часто обладают мощной политической властью и возможностями для лоббирования и, таким образом, тормозят реформы в сфере международной торговли и ПИИ. Широкий разброс тарифов, запутанная система квот, наличие специальных налоговых или иных льгот для ПИИ — вот питательная почва для злоупотреблений и коррупции.²⁴

Опыт многих стран с переходной экономикой позволяет составить целый список мер, применение которых эффективно для целей борьбы с коррупцией. Рассмотрим в качестве примера структуру тарифов. В случае большого разброса значений тарифных ставок, предусмотренных для разных товаров, большая разница между значениями тарифов создает таможенникам дополнительные возможности для вымогательства своей «доли» у импортеров (например, таможенники могут предложить изменить классификацию товара в обмен на взятку). Поэтому большая унифицированность и единообразие тарифных ставок уменьшают предпосылки для коррупции. Подобная же логика применима к освобождению от уплаты таможенной пошлины или квот. Возможность таких освобождений поощряет злоупотребления среди сотрудников таможни и часто толкает к тому, чтобы защищать интересы некоторых отдельных производителей. Отмена квот (или замена их на тарифы) может привести к уменьшению злоупотреблений.

Что касается ПИИ, то уступки в отношении налогов, пошлин или иных платежей, включая создание «специальных экономических зон» или «приоритетных программ инвестиционного развития», поощряют произвол чиновников и тем самым способствует распространению коррупции. Более того, часто подобная практика вовсе не приводит к увеличению инвестиционной активности и в конечном счете приводит к ощутимым бюджетным потерям. Желательно воздерживаться от применения подобных мер и по возможности даже не начинать практиковать подобные подходы. Аналогично сокращение так называемого «черного списка» ПИИ, в котором перечисляются те отрасли, в которых ПИИ либо запрещены, либо ограничены, также чрезвычайно сужает пространство для чиновнического произвола и, в свою очередь, предпосылки для коррупции.

Наиболее эффективные реформы в сфере ПИИ включали в себя следующие меры:

- (i) предоставление иностранным инвесторам равных, таких же, как и для отечественных компаний, условий для начала и продолжения инвестиционной деятельности;
- (ii) запрет на введение новых (и постепенная ликвидация существующих) ограничений, связанных с инвестициями и торговлей (таких, как требование на обязательное использование определенной части отечественных товаров, ограничения на обмен валют, требования, связанные с обеспечением торгового баланса);
- (iii) предоставление свободы действий прямым внешним инвесторам в отношении переводов средств, связанных с инвестициями (прибыль, роялти и т.д.);
- (iv) введение механизма разрешения конфликтов между государством и инвестором с использованием международного арбитражного суда, решения которого будут признаны обязательными;
- (v) следование принципам международных законов, регулирующих процедуры экспроприации, в соответствии с которыми проведение экспроприации возможно только в интересах общества и должно сопровождаться предоставлением быстрой, адекватной и эффективной компенсации.

Вхождение во Всемирную торговую организацию (ВТО) позволяет использовать наиболее действенные средства контроля, действующие в сфере международной торговли, что также значительно сужает возможности для злоупотреблений и коррупции в международной торговле и в сфере прямых внешних инвестиций.

²⁴ В работе Гатти (1999) рассматривается связь между коррупцией и торговыми тарифами и приведены данные, свидетельствующие о том, что чем более диверсифицированы торговые тарифы, тем больше коррупция. В работе Тарра (1999) рассмотрен вопрос о единообразии тарифов в России. Бергман, Бродман, Дребенцов (1999) анализируют режим для прямых внешних инвестиций, используемый в России.

В таблице 2 приведены данные, обобщающие результаты, достигнутые различными странами с переходной экономикой в сфере реформы внешней торговли и ПИИ. В качестве примера рассмотрим Россию и Узбекистан. Обе страны осуществляют широкий контроль над операциями импорта, экспорта и обмена валют. Кроме того, структура тарифов в этих странах достаточно сложна и слабо унифицирована. Эти обстоятельства способствовали распространению коррупции, что подтверждается значениями индекса коррупции этих стран (см. рисунок 10). В отличие от России и Узбекистана, страны Центральной Европы и Балтии либерализовали внешнюю торговлю и валютные операции на самом раннем этапе преобразований, что позволило им либо стать членами ВТО, либо начать процесс присоединения к этой организации. Чехия и Венгрия присоединились к ВТО в январе 1995 года, завершив устранение основных недостатков в сфере торговли в период с 1991 по 1993 год. Литва и Эстония намерены в ближайшем будущем выполнить требования ВТО и присоединиться к этой организации. Политические решения, принятые этими странами, а также приверженность их практической реализации, позволили устранить предпосылки распространения коррупции.²⁵

В середине этого диапазона находятся такие страны, как Болгария, Румыния и большинство стран бывшего Советского Союза, которые проводили менее последовательную либерализацию, тем самым создав предпосылки для распространения коррупции (см. рисунок 10). Большинство этих стран осуществило вышеупомянутые реформы в сфере торговли в самом начале процесса реформирования экономики. Однако не все из этих стран сумели осуществить их в полной мере, а несколько лет назад некоторые из них даже повернули вспять. Отсутствие ясности в государственной политике и прозрачных правил ведения предпринимательской деятельности в этих странах способствовали сокращению объемов ПИИ и продлению неэффективной работы отечественных компаний, что, в свою очередь, способствовало распространению коррупции.

В целом, представляется несомненным, что для обуздания коррупции и других злоупотреблений целесообразно:

- (i) постепенно снять ограничения на экспорт и импорт;
- (ii) создать более простую и унифицированную систему тарифов;
- (iii) принять более прозрачную политику в отношении ПИИ;
- (iv) создать административные институты, которые бы эффективно обеспечивали соответствие принимаемых решений новой политике.

Очевидно, что для успешной либерализации торговли и режима ПИИ государство должно уметь контролировать существующие мощные группы специальных интересов. Разумеется, такие реформы могут быть осуществлены только за счет связанных с ними значительных социальных затрат, особенно в краткосрочном плане, в связи с сокращением числа рабочих мест или их перемещением. Поэтому очень важно, чтобы государство предусмотрело компенсирующие меры, призванные облегчить издержки, связанные с участием в международном экономическом соревновании.

6. Причинно-следственная связь: некоторые предварительные результаты

В предыдущих разделах мы отмечали, что отсутствие развитых рыночных институтов создает питательную среду для расцвета злоупотребления властью и коррупции. В частности, мы подчеркнули, что некоторые элементы надлежащим образом функционирующей рыночной системы (к которым относятся нерегулируемое ценообразование, отсутствие прямых и скрытых субсидий, здоровая конкуренция между действующими участниками рынка и отсутствие препятствий для вхождения на рынок новых конкурентов, режимы независимого регулирования рынка, на котором преобладают естественные монополии (или естественные олигополии),

²⁵ Пример Кыргызстана, присоединившегося к ВТО в 1998 году, иллюстрирует необходимость сочетания четких правил и их эффективного применения для обуздания коррупции. Индекс торговой системы в этом случае очень высок (4) вследствие введения прозрачной системы таможенных тарифов и открытости страны международной торговле. К сожалению, реализация этой системы была замедлена вследствие отсутствия эффективно функционирующей администрации, что привело к распространению коррупции среди служащих таможни.

наличие рыночных стимулов в сфере корпоративного управления и обеспечение защиты четко определенных прав акционеров, открытость международной торговле и прямым внешним инвестициям препятствуют распространению коррупции.

Данные, которые мы привели (см. рисунок 10), чтобы подкрепить наши выводы, можно обобщить посредством определения коэффициентов корреляции между значениями индексов институционального развития и значениями индекса коррупции. Полученные значения коэффициентов корреляции приведены в таблице 6.²⁶ Как следует из данных первой строки этой таблицы, практически все коэффициенты корреляции между индексом коррупции и индексами институционального развития являются статистически значимыми. Исключением является лишь то, что коэффициент корреляции между показателем слабости бюджетных ограничений и индексом коррупции является статистически значимым лишь при интервале доверия 10%.

Мы хотели бы еще остановиться на вопросе о причинности и относительном «вкладе» каждого из факторов в уровень коррупции. Мы начали систематически изучать эту проблему с помощью мультивариантного статистического анализа, с использованием индексов, определенных в предыдущих разделах. Имеющаяся на настоящий момент не слишком обширная литература о факторах, определяющих коррупцию в развитых и развивающихся странах, указывает на то, что в сущности коррупция определяется качеством государственного управления страны (отражающимся в уровне ее экономического развития) и качеством ее политических институтов.²⁷ При этом, как правило, постулируется, что факторы, стимулирующие коррупцию и противозаконную деятельность, наименее ярко выражены в странах, которые более развиты в экономическом отношении (что определяется уровнем ВВП на душу населения), в которых более развиты политические процессы и в которых существует сильная независимая пресса (что характеризуется индексом демократических реформ). Кроме того, обычно считают, что открытость в сфере внешней торговли, особенно отсутствие ограничений на импорт (характеризуемая тем, сколько процентов от ВВП составляет импорт), уменьшает объем потенциальных «левых» доходов правительственных чиновников и сдерживает коррупцию. Подытоживая сказанное, публикации о факторах, определяющих коррупцию в развитых и развивающихся странах, обычно придерживаются следующей модели:

$$(1) \quad \text{Коррупция} = F(\text{«качество» правительства, развитость политических институтов, открытость в сфере внешней торговли}) = b_1 + b_2(\text{ВВП}) + b_3(\text{индекс демократичности}) + b_4(\text{импорт/ВВП})$$

Однако в случае стран с переходной экономикой, которые, как отмечалось выше, претерпевают фундаментальные изменения систем основополагающих институтов, эта модель, вероятнее всего, может оказаться неадекватной. Так, в частности, «качество» правительства в странах с переходной экономикой не может быть точно оценено лишь на основании ВВП. Именно в таких странах «качество» правительства должна непосредственно зависеть от развития основных видов рыночных институтов, о которых мы говорили выше. Другими словами, хотя ВВП и может служить в качестве хорошего приближенного показателя «качества» работы правительства, целесообразнее непосредственно использовать показатели развития основных рыночных институтов, которые напрямую определяют качество работы правительства. Данные, приведенные в последней колонке таблицы 6, свидетельствуют в пользу этого аргумента. Как видно, величина ВВП в пересчете на душу населения в значительной степени коррелирует практически со всеми показателями развития отдельных рыночных институтов. Это, в свою очередь, свидетельствует о целесообразности использования вместо ВВП описанных выше переменных, характеризующих отдельные рыночные институты.

Точно так же и объем импорта не может служить адекватным критерием степени открытости в сфере внешней торговли. Связь между торговлей и коррупцией зависит как от деятельности в сфере импорта, так и от деятельности в сфере экспорта. Поэтому лучшим показателем этих связей

²⁶ Индекс взяточничества измеряется в диапазоне от -2,5 до 2,5, причем большим значениям индекса соответствует меньший размах коррупции. Результаты, приведенные в таблицах 6 и 7, получены с использованием обратного значения индекса взяточничества, чтобы придать результатам более интуитивный характер.

²⁷ См. Адес, Ди Телла (1999), Трайсмэн (1999), Гатти (1999).

будет являться индекс, отражающий степень развития и открытости всей системы торговли в целом.

Вследствие приведенных соображений, мы остановились на модели, отличающейся от модели, описываемой уравнением (1). Как видно из уравнения (2), в нашей модели используются следующие переменные: (i) вектор показателей развития институтов, в том числе развитие инфраструктуры, наличие препятствий для вхождения в рынок новых конкурентов, степень бюджетной дисциплины, эффективность законов, режим банкротства («индексы рыночных институтов»); (ii) индекс демократического развития («индекс демократических реформ»)²⁸; и (iii) индекс торговой системы («индекс системы торговли»):

$$(2) \quad \text{Коррупция} = F(\text{«качество» правительства, развитость политических институтов, открытость в сфере внешней торговли}) = b1 + b2(\text{индексы рыночных институтов}) + b3(\text{индекс демократического развития}) + b4(\text{индекс системы торговли})$$

Мы отдаем себе отчет в сложности задачи, поскольку интуиция подсказывает нам (что также подтверждается данными, приведенными в таблице 6), что большинство имеющихся в нашем распоряжении индексов институционального развития коррелируют между собой. Это обстоятельство, разумеется, создает потенциально существенные проблемы, связанные с мультиколлинеарностью, в процессе статистического оценивания, что может сказаться на достоверности результатов. Более того, некоторые индексы институционального развития могут оказаться эндогенными по отношению к коррупции: например, если верно то, что неэффективная правовая система порождает коррупцию, то так же верным может быть и то, что широко распространившаяся коррупция не позволяет улучшить эту правовую систему. Действительно, проблема существования прямой и обратной связи между показателями точно отражает диалектику политической и экономической проблемы «скупки» государства, которую мы подчеркивали на протяжении нашего обсуждения и которая делает задачу обуздания коррупции столь трудноразрешимой. Обычное статистическое решение этой проблемы состоит в использовании инструментальных переменных в мультивариантных регрессиях. К сожалению, на настоящем этапе нам не удалось найти приемлемые «инструменты» для всех независимых переменных, отчасти вследствие отсутствия необходимых данных. Поэтому достоверность наших оценок несколько снижается вследствие возможной эндогенности переменных, и потому наши оценки не могут быть использованы в качестве решающего свидетельства в отношении направленности зависимости между развитием рыночных институтов и размахом коррупции. С учетом этих соображений, мы сосредоточили наши начальные усилия на оценке нескольких регрессий методом простых наименьших квадратов (OLS), пытаясь учесть максимальное количество факторов, которые могут влиять на коррупцию.

Первый столбик таблицы 7 содержит результаты наших оценок²⁹, полученные на основе данных по 26 странам с переходной экономикой с использованием индексов рыночных институтов в качестве основных независимых переменных, а также индексов демократических реформ и торговой системы в качестве дополнительных переменных.³⁰ Результаты весьма впечатляющие: несмотря на небольшое количество значений переменных и на сравнительно большое количество параметров, которые мы пытались оценить, коэффициенты трех индексов рыночных институтов оказались статистически значимыми, причем остальные два коэффициента имеют правильный знак, хотя статистически значимыми и не являются (см. ниже). Избранная модель позволяет объяснить 94% вариаций уровня коррупции в пределах рассматриваемой выборки стран.

²⁸ Индекс демократических реформ (ИДР), введенный Freedom House International, используется с целью определения степени политического и демократического развития. Этот индекс представляет собой среднее взвешенное значение пяти отдельных рейтингов степени развития: политического процесса, гражданского общества, независимых средств массовой информации, государственного и общественного управления, правопорядка. Рассчитывается индекс по шкале от единицы до семи (единице соответствует наивысший уровень развития и семи — наинизший).

²⁹ Устойчивость наших результатов была подтверждена оцениванием исходных уравнений с использованием обоих индексов коррупции – индекса взяточничества и индекса отношения к коррупции. Приведенные результаты получены с использованием обратных величин индекса взяточничества, чтобы облегчить интуитивное восприятие результатов.

³⁰ К этой группе стран относятся страны Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Вьетнам, Китай и Монголия не были включены в состав этой группы вследствие недостаточности данных.

Полученные результаты демонстрируют следующее. Чем выше барьеры, препятствующие вхождению в рынок новых участников, тем сильнее стимулирование противозаконной деятельности и коррупции. Чем эффективнее законы страны, тем ниже уровень коррупции. Чем на более конкурентной основе предоставляются услуги инфраструктуры, тем коррупция меньше.³¹ Что касается дополнительных переменных, наша модель подтверждает полученные с помощью других моделей результаты, свидетельствующие о том, что демократические реформы существенно сдерживают распространение коррупции, а коэффициент индекса системы торговли имеет правильный знак, хотя и не является статистически значимым.

Чем можно объяснить такое поведение двух индексов рыночных институтов? Во-первых, вероятнее всего, существует сильная мультиколлинеарность между независимыми переменными, что четко следует из таблицы 6. В частности, индекс законодательства о банкротстве очень сильно коррелирует с индексом эффективности законов и индексом торговой системы, что, предположительно, делает коэффициент первого индекса статистически незначимым. Во-вторых, индекс бюджетных ограничений и индекс торговой системы также сильно коррелируют между собой. Кроме того, по-видимому, наиболее важным фактором, объясняющим отсутствие статистической значимости коэффициента индекса бюджетных ограничений, является то, что сам этот индекс демонстрирует слабую бивариантную корреляцию с показателями коррупции, как следует из таблицы 6. Из сказанного вытекает серьезная задача для будущих исследований, а именно — определения подходящих инструментальных переменных, что позволит решить проблемы, связанные с мультиколлинеарностью.³²

Остается рассмотреть вопрос о том, отражают ли индексы рыночных институтов «качественность» правительства (качество государственного управления) более точно, чем показатель ВВП на душу населения. Другими словами, не снижается ли адекватность нашей модели в результате исключения из нее показателя ВВП? Для ответа на этот вопрос мы включили ВВП на душу населения в качестве независимой переменной в наше уравнение. Результаты оценки уравнения, представленные во втором столбике таблицы 7, показывают, что хотя три индекса рыночных институтов остаются статистически значимыми, их объяснительная способность снизилась вследствие сильной корреляции между этими индексами и переменной ВВП. Кроме этого, коэффициент показателя ВВП на душу населения не является статистически значимым. Общая объяснительная способность модели также никак не повысилась. Таким образом, включение ВВП на душу населения в нашу модель не улучшает общие результаты оценивания.

Заключение

В последние годы борьба с коррупцией превратилась в обязательный элемент политической программы правительств многих стран с переходной экономикой, в которых это явление ставит под угрозу успех проведения реформ в целом. Несмотря на наличие обширных данных, свидетельствующих о наличии связи между коррупцией и степенью экономического развития, причины и истоки коррупции до сих пор не до конца объяснены, и лишь небольшое количество работ посвящено выявлению природы и масштаба факторов, определяющих это явление. Невзирая на ограниченность данных и сложность точной калибровки сложных зависимостей между детерминантами коррупции, наши исследования, основанные на эмпирических данных, подтверждают интуитивное представление о том, что развитая рыночная система, для которой характерны четкие и прозрачные правила, дееспособная система контроля и здоровая конкурентная среда, препятствует злоупотреблениям и способствует искоренению коррупции. В частности, наше исследование демонстрирует, что отсутствие рыночных барьеров, наличие эффективной правовой системы и достаточно развитой и действующей на рыночной основе инфраструктуры играют особенно важную роль в обуздании коррупции.

³¹ Эти результаты являются устойчивыми при использовании переменных «Субсидии» или «Индекс препятствий выходу из рынка» вместо переменной «Индекс мягких бюджетных ограничений».

³² Исследователи предложили несколько альтернативных подходов к решению данного вопроса, учитывая источник происхождения правовой системы страны и расстояния от экватора (измеряемые как широта). Однако использование этих переменных труднее оправдать в случае стран с переходной экономикой, чем в случае развивающихся стран.

Очевидно, что эндогенная связь, существующая между коррупцией и прогрессом в осуществлении реформ, требует проведения дополнительных эмпирических исследований и вызывает к осторожности в интерпретации наших результатов. Вместе с тем выводы политического характера, которые могут быть сделаны на основе нашего предварительного исследования, являются верными и очень актуальными для успешного осуществления реформ в странах с переходной экономикой. Для того, чтобы устранить предпосылки для злоупотреблений и коррупции, политики, принимающие решения, обязаны уделить первоочередное внимание разработке и эффективному применению на практике экономических реформ, направленных на развитие базовых рыночных институтов.

И последнее наблюдение. В круг рассмотренных нами вопросов, связанных с институциональным развитием, не был включен вопрос о реформировании финансового сектора и банковской реформе. Отсутствие здоровой, конкурентной и прозрачной финансовой системы создает предпосылки для ослабления бюджетного контроля и роста бюджетной задолженности, а также увеличивает препятствия для входа или выхода из рынка предприятий реального сектора, что, в свою очередь, приводит к большим злоупотреблениям и к дополнительному стимулированию коррупции. Более систематический анализ взаимосвязи между коррупцией и реформой финансового сектора представляет собой очевидную приоритетную задачу на ближайшее будущее.

Библиография

Ades, A. and R. Di Tella (1999), “Rents, Competition and Corruption”, *American Economic Review*, Vol. 89, No.4, pp.982-993.

Bergsman J., Broadman H. and Drebenstov V. (1999), “Improving Russia’s Foreign Direct Investment Policy Regime,” in Broadman, H. (ed.) (1999) *Russian Trade Policy Reform for WTO Accession*, The World Bank, Washington, DC.

Broadman, H. (1995), *Meeting the Challenge of Chinese Enterprise Reform*, The World Bank, Washington, DC

_____ (ed) (1996) *Policy Options for Reform of Chinese State-Owned Enterprises*, The World Bank, Washington, DC

_____ (1999a) “On Ownership and Control in Russian Industry,” in OECD, *Corporate Governance in Russia* (1999).

_____ (1999b) “The Chinese State as Corporate Shareholder,” *Finance and Development*, Volume 36, Number 3, pp.52-55.

_____ (2000) “Competition, Corporate Governance and Regulatory Policy in Central Asia: Uzbekistan’s Structural Reform Challenges,” *Policy Research Working Paper*, The World Bank.

_____ (in press), “Reducing Structural Dominance and Entry Barriers in Russian Industry”, forthcoming in *The Review of Industrial Organization*.

Brunetti, A., G. Kisunko and B. Weder (1997a), “Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries”, *Policy Research Working Papers*, #1809, The World Bank.

_____ (1997b), “Economic Growth with Incredible Rules: Evidence from a World Wide Private Sector Survey”, *Policy Research Working Papers*, #1760, The World Bank.

_____ (1997c), “Institutional Obstacles to Doing Business”, *Policy Research Working Papers*, #1759, The World Bank.

Claessens, S. and S. Djankov (1998), “Politicians and Firms in Seven Central and Eastern European Countries”, *Policy Research Working Papers*, #1954, The World Bank.

Dutz, M. and M. Vagliasindi (1999a), "Market selection regulatory barriers and competition: evidence from transition economies", EBRD, mimeo.

_____ (1999b), "Competition policy implementation in transition economies: an empirical assessment", EBRD, mimeo.

Gatti, R. (1999), “Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs”, *Policy Research Working Papers* No. 2216, The World Bank.

Hendley, K., Ickes, B., and Ryterman, R. (1999) “Remonetizing the Russian Economy,” in Broadman, H. G. (ed.) (1999) *Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition*, The World Bank, Washington, DC.

European Bank (1999), *Transition Report 1999*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 1999.

Fleming, A., L. Chu and M. Bakker (1996), “The Baltics: Banking Crises Observed”, *Policy Research Working Papers*, #1647, The World Bank.

- Karatnycky, A., A. Motyl and B. Shor (eds.) (1997), *Nations in Transit 1997*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F. and Shleifer A., (1998) "Corporate Ownership Around the World". National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. W6625.
- Perrotti, E. and Gelfer, T. (1998) "Investment Financing in Russian Financial Industrial Groups", mimeo, The University of Amsterdam.
- Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zito-Lobaton (1999a), "Governance Matters", World Bank PRD Working Paper No. 2196.
- _____ (1999b), "Aggregating Governance Indicators", World Bank PRD Working Paper No. 2195.
- Klitgaard, Robert (1996), "Bolivia: Healing Sick Institutions in La Paz", in P. Meagher, ed. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*, IRIS Center, College Park, MD.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, August, 1995.
- Mirsky, A. (1999) "Enterprise Insolvency and Creditor Protection," in Broadman, H. (ed.) (1999) *Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition*, The World Bank, Washington, DC.
- Radygin, A. (1999), "Ownership and Control of the Russian Industry", OECD, *Corporate Governance in Russia* (1999).
- Tarr D. (1999) "Design of Tariff Policy for Russia," in Broadman, H. (ed.) (1999) *Russian Trade Policy Reform for WTO Accession*, The World Bank, Washington, DC.
- Treisman, Daniel (1999), "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", forthcoming in the *Journal of Public Economics*.
- World Bank (1997a), *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford University Press, New York, 1997.
- _____ (1997b) *China's Management of Enterprise Assets*, The World Bank, Washington, DC.
- _____ (1996), *World Development Report: From Plan to Market*, Oxford University Press, New York, 1996.
- _____ (1995), *Bureaucrats in Business*, a World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York, 1995.
- Wei, Shang-Jin (1999), "Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance or Major Obstacle?", *Policy Research Working Papers*, #2048, The World Bank.