

# INSTITUTIONAL ECONOMICS

Институциональная экономика

Тема 6

Its Place in Political Economy

Коррупция

JOHN R. COMMONS

*With a new introduction by*

MALCOLM RUTHERFORD

# Коррупция

Изучается как неоклассической, так и неоинституциональной школами, а также родственными направлениями (в социологии, политологии, социальной антропологии и др.)

Нет единства ни по одному вопросу

- Определение
- Причины
- Влияние на экономику, политику, социальные отношения
- Способы борьбы
- И др.

# Коррупция: определение

Использование должностным лицом своего положения в целях получения личной выгоды

Проявления коррупции

- Неформальные платежи в отношениях власти и бизнеса («деловая» коррупция)
- Межфирменные подкупы работников коммерческих фирм («корпоративная» коррупция)
- Подарки и подношения населения обслуживающим инстанциям («бытовая» коррупция)
- Отстаивание интересов бизнеса через теневое финансирование партийных боссов («партийная» коррупция)

Потенциал коррупции прямо зависит от монополии на выполнение некоторых видов деятельности, от их бесконтрольности, но обратно зависит от вероятности и тяжести наказаний за злоупотребления.

# Неоклассический подход: коррупционные отношения как выбор рациональных агентов

- Коррупция рассматривается как рациональный способ поведения.
- Поведение политика, чиновника, бизнесмена не имеет существенных отличий: все они пытаются использовать имеющиеся ресурсные ограничения с наибольшей выгодой для себя, что отразилось в понятии «политического бизнесмена» (термин Д. дела Порта)
- Решение дать (взять) взятку опирается на ту же калькуляцию затрат и выгод, что и любое другое экономическое решение



# Преступления и наказания в экономической теории

- Борьба с коррупцией в бюрократической среде основывается на *контроле, побуждении служить честно и санкциях* за коррупционное поведение
- Экономическое моделирование коррупции на микроуровне построено на оценке издержек и выгод участника коррупционной сделки



# Издержки коррупционного поведения должны превышать его выгоды

- Издержки оцениваются как сумма прямых потерь (штраф, конфискация имущества) и косвенных издержек (упущенные выгоды, связанные с арестом и потерей работы). Помимо размера санкций учитывается вероятность быть пойманным.
- Поощрение некорруптивного поведения увеличивает косвенные издержки преступления, так как коррупционер теряет большой доход, общественное уважение, привилегии представителей власти (Повышение зарплат чиновникам)



# Оценка риска и размер взятки

- Оценка риска зависит от положения чиновника и доступной ему информации
- Рост раскрываемости коррупционных действий повышает субъективную оценку риска
- Зависимость наказания от размера взятки снижает размер взяток, но повышает их число.
- Высокая вероятность быть пойманным сокращает объем коррупционных услуг, но повышает единовременный размер взятки.



# Институциональная модель «принципал-агент-клиент»

- Центральное правительство действует как принципал: оно устанавливает правила и назначает агентам, чиновникам среднего и низшего звена, конкретные задачи.
- Чиновники выступают как посредники между центральным правительством и клиентами, отдельными гражданами или фирмами. Чиновник (агент) реализует волю властного субъекта (принципала), взаимодействуя с частным лицом или фирмой (клиентом).
- Например, в рамках налоговой системы принципалом выступает государство, определяющее налоговую политику, агенты - это сотрудники налоговых инспекций, а в качестве клиентов выступают все налогоплательщики.

# Институциональная модель «принципал-агент-клиент»

- Интересы агента и принципала не тождественны
- *Коррупция* - это процесс, когда *агент* за соответствующее вознаграждение действует в интересах *клиента*, оставаясь в рамках отведенных *принципалом* управленческих возможностей



# Институциональная модель «принципал-агент-клиент»

Принципал не способен поставить заслон коррупции по трем причинам:

- сложные решения не подлежат стандартизации, а значит, нет критериев их оценивания
- информационная асимметрия ограничивает эффективность контроля
- коррупция агента отнюдь не обязательно означает блокирование целей принципала, они могут реализовываться одновременно. Более того, дорожа местом, приносящим коррупционный доход, агент оперативно и эффективно выполняет все распоряжения принципала.

# Институциональная модель «принципал-агент-клиент»

Клиент может выходить непосредственно на контакт с принципалом, минуя агента, что порождает деление коррупции

- на политическую (на стадии принятия законов)
- административную (на стадии их применения).

Ряд исследователей считает, что выход клиента на принципала неверно определять как коррупцию и предлагают термин «захват регулятора»



# Выводы из модели «принципал-агент-клиент»

Коррупция рассматривается как теневой налог на частный сектор, который собирает чиновничество в силу монополии на принятие важных для бизнеса решений («приватизация государства»)

Основная проблема борьбы с коррупцией в бюрократической среде состоит не в отсутствии политической воли и не в мягкости законов, а в принципиальной неустранимости ее базового условия-свободы маневра чиновников, т.е. права варьировать свое решение по собственному усмотрению

Там, где такого права нет (например, выдача паспорта в возрасте 14 лет при соблюдении формальных требований), нет и коррупции.

# Выводы из модели «принципал-агент-клиент»

Принципиально невозможно формализовать любые действия чиновников. Специфика управления состоит в том, что без возможности «действовать по обстоятельствам» на каждом уровне административной иерархии бюрократическая машина довольно быстро исчерпает свои управленческие возможности

Общество заплатит за борьбу с коррупцией слишком большую цену

Задача государства состоит не в уничтожении коррупции (что невозможно), а в ограничении ее на уровне равновесия социально-экономических выгод и расходов, связанных с этим ограничением.

# Модель «принципал-агент» для «корпоративной» коррупции

- Акционеры выступают в роли принципалов
- Наемные менеджеры - агенты
- Спуская рамочные условия оперативного руководства, акционеры вынуждены предоставлять менеджерам свободу маневра
- В результате создается принципиальная возможность коррупции как реализации целей менеджеров во взаимодействии с другими рыночными акторами в обход или вопреки интересам акционеров.



# Критика неоклассических моделей и модели «принципал-агент»

Игнорируют социальную укорененность экономических субъектов, то есть включенность индивида в социальную среду

Мораль, общественное давление хотя и упоминаются, но практически не принимаются в расчет

Против этого решительно восстают эконом-социологи, а также методологически близкие к ним антропологи и экономисты-институционалисты

# Экономико-социологический подход: коррупция как взаимодействие социально укорененных субъектов

- Этнокультурная специфика, конфессиональные особенности, семейный уклад, сетевые контакты, корпоративная культура, профессиональная этика, идеология, обычаи и пр. «социальные оболочки» индивида выступают ограничителями его поведения, существенно трансформируя его представление о должном и правильном
- Например, уровень коррупции существенно различался в союзных республиках СССР, что было связано с различиями национальных культур. В весьма схожих по уровню экономического развития Чили и Мексике разительно отличается масштаб коррупции (Чили «чище»).

# Значение социума

- Юридическое определение коррупции может не совпадать с границей морально осуждаемого поведения. Люди способны осудить законные действия и оправдать поведение, трактуемое законом как коррупцию
- И наоборот. Законы могут сделать легальным обогащение, но в глазах общества это будет нелегитимно, так как социальные нормы (неформальные институты) меняются медленнее, чем законы.
- По этой причине общественное мнение обычно преувеличивает масштабы коррупции, а властная элита склонна их преуменьшать

# Уточнение «выгоды коррупционера»: принадлежность к группе (сети)

- Взятка - элемент групповой этики определенной группы, подтверждение сопричастности и групповой включенности. Коррупция может возникать не как вариант подкупа, а как акт демонстративной лояльности чиновников по отношению к родственникам, политическим партиям, бывшим сослуживцам и пр. («Ну как не порадовать родному человечку»)
- Сетевой подход опровергает методологию индивидуальной рациональности, - несмотря на то, что решение о взятке принимает индивид, он учитывает не столько баланс выгод и издержек этого шага, сколько нормы поведения в сетевых структурах. Права и обязательства сетевого членства могут быть важнее, чем утилитаристский интерес индивида и его обязательства перед организацией

# Уточнение «риска коррупционера»

- Субъективное восприятие риска снижается, если чиновник делится взяткой с начальством
- Чем больше сеть участников коррупционной сделки, тем меньше чувство вины и риск испортить репутацию в случае разоблачения



# Культурная оправданность и рутинизация коррупции: «торговаться»

*Торг* ведется не только по поводу цены, но и по поводу правил ее установления

Для развивающихся стран и стран с переходными экономиками типичным является «наслоение» правовых норм и многообразие связанных с этими нормами форм власти. Поэтому в этих странах, размер взятки колеблется в более широких пределах.

В условиях правового плюрализма в объект торга превращаются правила, их применимость и способ интерпретации.

Экономический эффект от маневра в рамках многочисленных правил оказывается выше, чем в западных странах, соответственно, факты дачи взяток фиксируются чаще.

# Культурная оправданность и рутинизация коррупции: «одаривать»

*Одаривание* во многих «не-западных» странах, предписано в таком количестве ситуаций, что подарок становится элементом целого спектра взаимодействий

Дары обслуживают широкие смысловые диапазоны отношений, поэтому трудно отделить взятку от культурно предписанного одаривания

Широкая и насыщенная паутина реципрокных взаимодействий создает условия для оправдания незаконных подарков. Граница между коррупцией и каждодневными практиками дарения делается весьма условной.

# Реципрокность



Способ передачи благ, заключающийся в их ритуализированном дарении, альтернативный рынку и перераспределению. Лежит в основе экономики престижа

Типы реципрокности:

- генерализированная, когда отдают, не требуя возмещения, что преобладает в ближнем социальном кругу,
- сбалансированную, когда принято отдариваться и
- негативную, когда пытаются получить в дар больше, чем дарят, преобладающую на дальней социальной дистанции

# Культурная оправданность и рутинизация коррупции: «помогать»

*Помогать* членам своей социальной сети - это одновременно и тяжелое бремя, и способ формирования социального капитала.

Во многих странах по-прежнему актуальны отношения соседства, крайне значимы родственные и приятельские связи.

В нищей стране государственный служащий автоматически становится каналом перераспределения благ для бедных родственников.

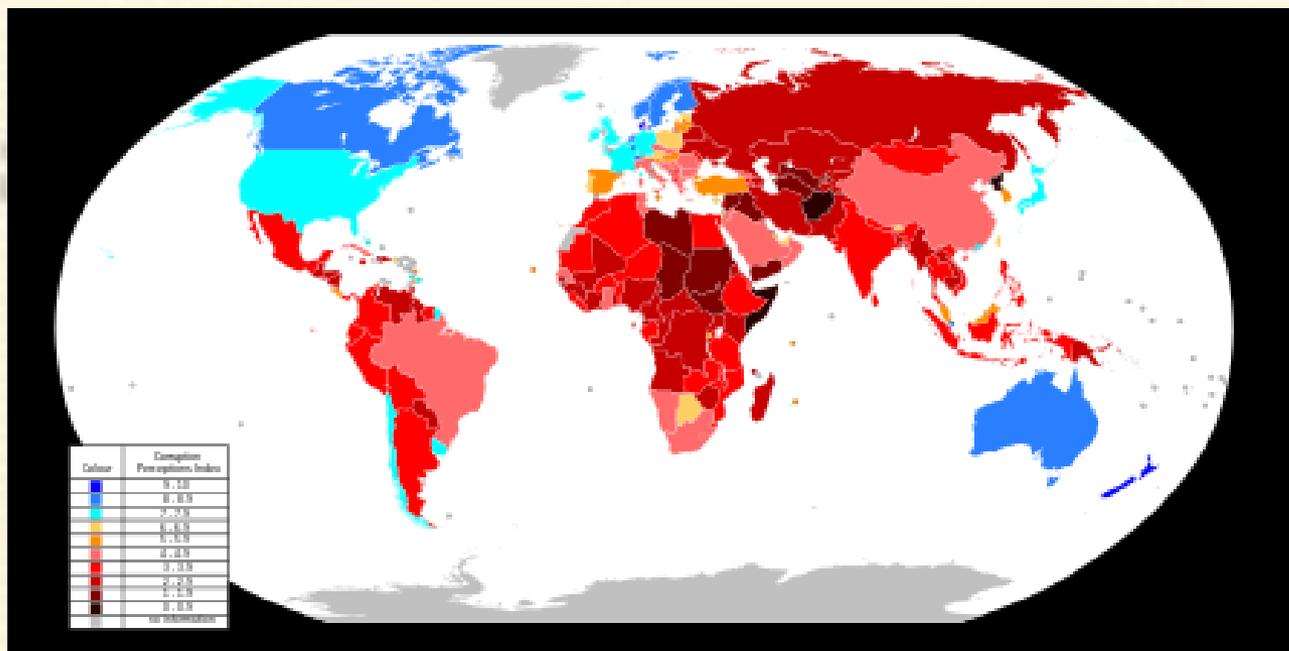
Отсюда и оправдание «должностных злоупотреблений».

Порицается только то аккумулятивное богатство, которое не служит ресурсом сети



# Примеры игнорирования исторического и социального контекста - межстрановые рейтинги индексов коррупции

Обзор индекса восприятия коррупции в 2010 году. Красным отмечены государства с высоким восприятием коррупции, синим — с низким



«По всем рейтингам Transparency International Исландия занимала первые места, пока мы не выяснили, какими там на самом деле были банки, как они контактировали с несколькими правящими семьями и с двумя политическими партиями, которые последние десятилетия правят страной. Этот пример демонстрирует, насколько несовершенен индекс» Георгий Дерлугян

# Разделение публичной и частных сфер в Европе. Формирование рациональной бюрократии

До конца XIX в

- Государственные должности в Европе можно было заложить, дать в приданное, купить, а зачастую и унаследовать
- В Испании посты в колониях выставляли на официальные аукционы.
- Голландский чиновник оплачивал «лицензию на занятие должности» в колониальной администрации
- Английская корона продавала огромное количество sinecur.

Соответствующие практики либо были законными, либо трактовались законом двусмысленно, но не назывались коррупцией

В конце XIX в. начали формироваться этические, организационные и политико-правовые основы толкования коррупции как использования государственной должности в личных целях. Новые правовые стандарты несения государственной службы закрепили это толкование

# Разделение публичной и частных сфер в развивающихся странах. Формирование рациональной бюрократии

Практика разделения публичной и частной сфер, сложившаяся на Западе эволюционным путем, была предложена развивающимся странам как повестка дня практически сразу со дня оформления их национальной независимости

Инструмент - помощь Мирового банка, получение которой было обусловлено принятием самых жестких стандартов разделения публичного и частного.

# Разделение публичной и частных сфер в развивающихся странах. Формирование рациональной бюрократии

Результат: комплекс неформальных практик, видоизменение законов.

Трансплантация западных институтов на почву развивающихся стран не удалась потому, что она противоречила существующим культурным нормам развивающихся стран

Мнение: коррупция не-Запада - результат использования единых критериев при оценке разных исторических и культурных сущностей

# Методы борьбы с коррупцией: демократизация политической системы

- Широко распространенная точка зрения, что основными методами борьбы с коррупцией являются многопартийность, выборы, сменяемость властей, политическая конкуренция
- Между тем нет ни логических, ни эмпирических доказательств того, что многопартийная демократия формирует менее коррумпированную систему власти, чем военная диктатура или однопартийный режим
- На сегодняшний день, если верить международной организации Transparency International, самым коррумпированным государственным институтом в мире являются политические партии (опрос 2005 г.).

JOHN R. COMMONS

*With a new introduction by*

MALCOLM RUTHERFORD

## Выводы

- *Коррупция - это не объективное явление, а диагностика общества с позиции определенной аналитической перспективы.*
- Такая перспектива была создана на Западе в результате формирования рациональной бюрократии, разделения приватной и публичной сфер.
- Если эта аналитическая схема неадекватна социально-экономической реальности, то термин «коррупция» теряет содержание, превращаясь в идеологический маркер и средство давления на политических противников.

# Выводы

- Использование служебного положения в личных целях не сводится к поиску экономической ренты, будучи обусловлено широким комплексом внеэкономических расчетов.
- При всех издержках и рисках взятка может быть привлекательна как
  - элемент групповой этики,
  - акт демонстративной лояльности должностного лица по отношению к социальному окружению,
  - способ вхождения в сети, дарующие новые ресурсные и статусные возможности

# Коррупция и экономическое развитие

Нет четкой отрицательной корреляции между уровнем коррупции и уровнем экономического развития. Эта связь заметна лишь как общая закономерность, из которой есть много исключений

Эта закономерность прослеживается по следующим (связанным между собой) направлениям

- Эффективность государственной экономической политики
- Условия ведения бизнеса
- Социально-политические процессы



# Эффективность государственной экономической политики

Снижается из-за того, что

- поддерживаются неэффективные проекты, финансируются раздутые сметы, выбираются неэффективные подрядчики;
- государственные ресурсы направляются в такие сферы деятельности, где невозможен строгий контроль и где выше возможность вымогать взятки
- создается чрезмерное число инструкций, чтобы затем за дополнительную плату «помогать» их соблюдать; регулирование становится дороже;
- из государственной службы уходят квалифицированные кадры, морально не приемлющие систему взяток;
- сознательно искажается информация (коррупцированными чиновниками)



# Условия ведения бизнеса

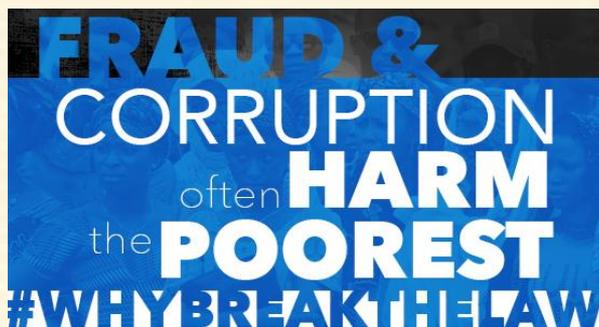
Ухудшаются из-за

- Увеличения затрат (взятки и откаты - дополнительное «налогообложение»)
- Увеличения времени ведения переговоров с чиновниками в случае отказа дать взятку. Бюрократическая волокита при оформлении документов.
- Сокращения доступных ресурсов, так как средства, аккумулируемые с помощью взяток, как правило, выпадают из делового оборота, так как оседают в форме недвижимости, сокровищ, сбережений (желательно, в иностранных банках)
- Нечестная конкуренция;



# Социально-политические процессы

- усиливается социальная несправедливость - растут доходы взяточдателей и взяточполучателей при снижении доходов законопослушных граждан;
- коррупция в системе сбора налогов позволяет богатым уклоняться от них и перекладывает налоговое бремя на плечи более бедных граждан;
- коррупция в высших эшелонах власти, становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним и, вследствие этого, ставит под сомнение их легитимность;
- коррупция дискредитирует правосудие, поскольку правым оказывается тот, у кого больше денег



# Социально-политические процессы

- коррупция создает угрозу демократии, поскольку лишает население нравственных стимулов к участию в выборах;
- лозунг борьбы с коррупцией способен легитимировать поворот к диктатуре и отказу от рыночных реформ;
- коррупция в аппаратах, отвечающем за правоприменение (армия, полиция, суды), позволяет организованной преступности расширять свою деятельность в частном секторе, и даже создавать симбиоз организованной преступности и этих организаций;
- коррумпированные режимы редко пользуются «любовью» граждан, а потому они политически неустойчивы



# Позитивная функция коррупции как амортизатора институциональных сдвигов

Институционалисты частично оправдывают коррупцию (с функциональной точки зрения)

- Механизм снятия напряжения между нарождающимися и устаревшими нормами
- Возможности перераспределить ресурсы старой элиты в пользу новой, избегая прямого столкновения между ними
- Рациональная альтернатива вооруженной борьбы за власть. Коррупция тем масштабнее, чем кардинальнее смена общественного курса, чем отчетливее расхождение норм и намерений уходящего и нарождающегося порядка.
- На примере сначала развивающихся, а потом и развитых стран был показан позитивный вклад коррупции в бесконфликтную трансформацию институтов. Благодаря такому подходу коррупция предстала не как вариант отклоняющегося поведения, а как расхождение ранее сформированных норм и вызванных новыми условиями моделей поведения

## Прочие «положительные эффекты»

- опосредование диалога живых людей и безликого государства;
- придание диалогу должностных позиций формы персонифицированных отношений;
- стимулирование предпринимательства за счет снятия ряда бюрократических запретов;
- ускорение работы административной машины;
- снижение неопределенности цены ресурсов, распределяемых государством, ввиду предсказуемости взятки;
- выявление реального соотношения спроса и предложения на государственные товары и услуги для последующей корректировки цен.

Воздействие коррупции на экономический рост зависит от ее масштабов.

# Выводы из функциональных взглядов на коррупцию

Коррупция должна отмирать сама собой по мере ослабления противостояния двух нормативных систем, когда новые правила вытесняют старые и одна элита сменяет другую

Эмпирические наблюдения не подкрепляют этот вывод  
Пример - Россия

# Коррупция и борьба с нею. Пример России

В 2000-е гг. по всем замерам наблюдается рост коррупции

Первое широкомасштабное исследование 1999-2001 гг. (Региональный фонд «Информатика для демократии» (ИНДЕМ)

- На взятки в России ежегодно тратят около 36,5 млрд. долл. (примерно 34 млрд. - взятки в сфере бизнеса, 3 млрд. - бытовая коррупция), что почти равно половине доходов госбюджета страны в 2001 г..

В 2005 г.

- за 4 года размер средней взятки вырос более чем в 13 раз, сумма взяток в сфере деловой коррупции выросла в 9 раз (с поправкой на инфляцию - примерно в 7 раз), достигнув 316 млрд. долл. Взятки регулярно платят примерно 80% всех фирм. Бытовая же коррупция почти не изменилась, увеличившись с 2,8 до 3 миллиардов долларов. И это на фоне явных и регулярных попыток верховной власти ограничить коррупцию.
- Если в 2001 г. на одну среднюю взятку можно было купить тридцатиметровую квартиру среднего качества, то в 2005 - квартиру площадью более трехсот метров
- В 2005 г. рынок деловой коррупции превзошел доходы федерального бюджета в 2,66 раз

Институт

# Изменение качественных характеристик коррупции: централизация

- Вымогательства 1990-х годов были интенсивными, но децентрализованными. Система вертикальных каналов концентрации коррупционных средств еще только складывалась, что позволяло массе мелких начальников обогащаться лично, не укрепляя при этом систему чиновничьей власти в целом..
- *Коррупционная пирамида* - передача взяток «наверх». Отказ несовместим с пребыванием в системе. В условиях централизованной коррупции борьба с нею ведется либо чисто формально
- Централизованная коррупция, как правило, превращается в *неформальный институт защиты прав собственности*.

# Институционализация коррупции

Институциональная коррупция удобнее в применении с точки зрения бизнеса, чем неупорядоченная, но массовая практика децентрализованных поборов

- Сокращаются время и издержки на поиск информации о коррупционных способах решения проблем
- Возникает подобие равных возможностей в силу унификации коррупционных ставок



# Институционализация коррупции

- По мере институционализации, превращения в неформальный институт реализации прав собственности, коррупция сама становится частью общей институциональной системы.
- В этом случае коррупция не корродирует систему власть, а становится частью ее функционирования. В пределе эта логика означает, что корродирует систему власти деятельность борцов с коррупцией.



# Отношение государства и бизнеса: неолиберальная концепция

При конкурентном капитализме государство концентрирует усилия

- на создании и совершенствовании условий хозяйствования, обеспечивающих конкуренцию рыночных агентов.
- создание институтов, стимулирующих конкуренцию, осуществляется через формирование универсальных правил и ответственности агентов рынка
- при этом минимизируется непосредственная включенность чиновников в принятие предпринимательских решений и перераспределение ресурсов, (но не социальных трансфертов)

JOHN R. COMMONS

*With a new introduction by*

MALCOLM RUTHERFORD

# Отношение государства и бизнеса: олигархический капитализм

Олигархический капитализм означает доминирование крупных компаний, в том числе монополистов, которым государство дает карт-бланш на развитие в обмен на политическую поддержку

Согласования в рамках «промышленной политики» обеспечивают видимость руководящей роли правительства, тогда как реально происходит «приватизация государства» крупными экономическими игроками

Пример: залоговые аукционы 1996 г. (год выборов), крупнейшие объекты собственности были получены теми, кто готов был вложиться в поддержание власти Б.Н.Ельцина, что вылилось в ситуацию «захвата бизнесом государства».

# Отношение государства и бизнеса: государственно-корпоративный капитализм

Государственно-корпоративный капитализм означает разнообразное по форме участие государства в решениях, принимаемых рыночными агентами.

- Ставка на рост экономики на базе ограниченного круга отраслей («стратегические отрасли»), где патронаж государства («возвращение командных высот») достигается за счет ограничения свободы предпринимательских решений.
- Крупные корпорации становятся зависимыми от решений власти, механизмов реализации ее проекта развития экономики
- Механизм - создание правил (формальных и неформальных) подчинения бизнеса государству, что воплотилось в образе «захвата бизнеса властью»

# Формальные средства построения государственно-корпоративного капитализма

Государство «захватывает» бизнес следующими путями:

- конвертацией задолженности в государственные пакеты акций,
- реструктуризацией задолженности перед государством путем залога пакета акций,
- получением акций в обмен на государственные инвестиции,
- приобретением акций на свободном рынке,
- переоценкой государственной собственности в уставном капитале предприятий (материальных активов - прежде всего земли, и нематериальных активов - объектов интеллектуальной собственности).



# Неформальные средства построения государственно-корпоративного капитализма

- заниженные тарифы государственных монополий для «патронируемого» бизнеса,
- выборочное правосудие,
- передача госзаказов узкому кругу фирм и пр., что делает весьма условной независимость частного бизнеса от государства



# Парадоксы государственно-корпоративного капитализма

- С одной стороны, растет влияние госорганов на судьбу крупного бизнеса, их формальное и неформальное право определять его развитие. То есть власть «национализирует» бизнес в прямом смысле слова
- С другой стороны, часть государственной собственности по заниженной стоимости и совершенно непрозрачным схемам переходит в частные руки, происходит «приватизация» активов государственной собственности. Эти сделки проходят в рамках специфической трактовки «национальных интересов».
- Если раньше чиновники торговали подписями на мелких разрешительных документах, то теперь они торгуют правом интерпретировать национальные интересы.

# Выводы

- Коррупцию порождает не плохое государство, а любое государство с присущим ему бюрократической формой управления
- Принципиальная невозможность некоррупционного управления признается на государственном уровне. Поэтому всегда и везде ведутся «антикоррупционные кампании»
- Реально в ходе этих кампаний решаются другие задачи: уничтожение политических конкурентов, отвлечение внимания общественности от экономических трудностей, выторговывание помощи у международных организаций, поддержание доверия общества к власти

# Выводы

- Масштабы коррупции различны в разных институциональных системах
- Государственно-корпоративная модель рынка создает значительно больший коррупционный потенциал, нежели конкурентный рынок.



# Слайды составлены на основе следующих материалов

Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность

- Одинцова М.И. Институциональная экономика, М. 2007
- [Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА, 2002 http://knigi-uchebniki.com/predpriyatiy-ekonomika/model-statsionarnogo-bandita.html](http://knigi-uchebniki.com/predpriyatiy-ekonomika/model-statsionarnogo-bandita.html)
- Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. Бюро экономического анализа. Москва, ТЕИС 2005, Глава 1.
- Государственное регулирование экономики. Под редакцией И.Н. Мысляевой, Н.П. Кононковой. МГУ, 2010, Глава 1
- Ф.Шамхалов. Государство и экономика. Основы взаимодействия. Экономики, 2005
- Макроэкономическое регулирование: роль государства и корпораций. Учебное пособие. Кнорус, 201
- <http://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/GOSUDARSTVO.html?page=3.50>