

Цена коррупции

Взятничество приводит не только к потере налоговых поступлений, но и к негативным социальным последствиям

Паоло Мауро, Пауло Медас и Жан-Марк Фурнье

В 2013 году бразильские следователи, которые вели вполне рядовое дело об отмывании денег, вышли на нечто значительно большее: схему взятничества и сговора при организации торгов с участием контролируемого государством нефтяного гиганта Petrobras. В результате «Операции автомойка», как стали называть это расследование, выяснилось, что ряд крупнейших строительных и инженеринговых компаний Бразилии на протяжении нескольких лет давал взятки на миллиарды долларов за получение выгодных контрактов от Petrobras. В скандале оказались замешаны десятки чиновников и политиков.

Разумеется, такие темные дела происходят не только в странах с формирующейся рыночной экономикой вроде Бразилии. Взять хотя бы яркий пример из 1970-х годов, когда некоторых политиков в Японии уличили в получении взяток в обмен на одобрение контрактов на поставку американских военных самолетов. Этот скандал стал одной из причин принятия закона, запрещающего американским компаниям давать взятки за рубежом. Но где бы она ни появлялась, коррупция, или злоупотребление служебным положением для получения частной выгоды, искажает деятельность государства и в конечном итоге негативно влияет на экономический рост и на уровень жизни людей.

В зависимости от своих масштабов коррупция может оказывать резко отрицательное влияние на государственные финансы: правительства недополучают налоговые поступления и переплачивают за товары и услуги и за инвестиционные проекты. Однако издержки от коррупции не ограничиваются денежными потерями: искажения в приоритетах расходов подрывают способность государства обеспечивать устойчивый и всеобъемлющий рост. Они отвлекают ресурсы государства от образования, здравоохранения и эффективной инфраструктуры — именно тех видов инвестиций, которые могут увеличивать результативность экономики и повышать уровень жизни для всех.

Снижение уровня доверия общества

Как именно коррупция ограничивает доходы? Во-первых, она может ослаблять способность правительств собирать налоги справедливо и эффективно. Коррумпированные законодатели могут за взятки вводить налоговые льготы или иные лазейки, сокращая доходный потенциал. А чем сложнее и непрозрачнее налоговая система, тем проще чиновникам при ее применении действовать по своему усмотрению и требовать взятки и откаты за положительное решение вопросов. Только один пример: в описанном газетой *New York Times* случае 1996 года муниципальные служащие обвинялись в получении взяток за то, что они оформляли неуплаченные налоги как уплаченные. В более широком плане искажение налогового законодательства и коррумпированность налоговых чиновников снижают общественное доверие к государственным институтам, ослабляя желание граждан платить налоги.

Обуздание коррупции может приносить значительные фискальные дивиденды. Наши исследования показывают, что страны, считающиеся менее коррумпированными, получают более высокие доходы; наименее коррумпированные правительства собирают на 4 процента ВВП больше налогов, чем страны с аналогичным уровнем экономического развития, но с самыми высокими уровнями коррупции. Некоторые страны на протяжении последних двух десятилетий добились реальных успехов, и если бы все государства смогли обуздать коррупцию таким же образом, они могли бы получить 1 триллион долларов США дополнительных налоговых доходов, или 1,25 процента мирового ВВП.

Горячие точки

Хотя коррупция может происходить практически повсюду, в некоторых «горячих точках» она особенно распространена. Одна из таких областей — добыча природных ресурсов, особенно нефтяная и горнодобывающая промышленность. Сверхприбыли, связанные с добычей, создают мощные стимулы для взяточничества или даже для захвата государственных институтов, когда меры политики и законы подпадают под влияние коррупционных практик с целью установления контроля над природными богатствами страны. На самом деле, богатые природными ресурсами страны обычно и более коррумпированы, поскольку

при эксплуатации своих природных богатств им приходится действовать через ослабленные институты и в условиях низкой подотчетности.

Коррупция также распространена среди государственных предприятий, менеджмент которых может находиться под неправомерным влиянием со стороны госслужащих и избираемых чиновников. В результате госпредприятия в таких жизненно важных отраслях, как энергетика, ЖКХ и транспорт, в более коррумпированных странах менее рентабельны и эффективны. Несколько получивших широкую огласку антикоррупционных расследований с участием подобных фирм, включая дела Petrobras в Бразилии, Elf Aquitaine (до ее приватизации) во Франции, а также Eskom и Transnet в ЮАР, продемонстрировали риски, связанные со злоупотреблением государственными ресурсами. Более того, исследования показывают, что коррупция является одной из главных причин обычно более высокой производительности частных компаний по сравнению с государственными. Примечательно, что в странах с пониженным уровнем коррупции тип собственности имеет гораздо меньшее значение для объяснения разницы в эффективности между фирмами (Baum et al., готовится к публикации).

Еще одной «горячей точкой» являются государственные закупки товаров и услуг, отчасти из-за крупных объемов расходуемых средств; госзакупки в среднем составляют 13 процентов ВВП в государствах-членах Организации экономического сотрудничества и развития, в которую входят 36 стран с развитой экономикой. Особенно уязвимы закупки, связанные с государственными инвестициями, так как крупные проекты часто имеют уникальные характеристики, что усложняет сопоставление расходов и упрощает сокрытие взяток и завышение расходов.

Именно поэтому масштабная коррупция обычно бывает связана со сложными и дорогими проектами, такими как строительство и поставки военного снаряжения. По сравнению с ними получать взятки с зарплат учителей или медиков сложнее. В результате расходы на образование и здравоохранение в странах с высоким уровнем коррупции обычно бывают ниже, что приводит к сокращению перспектив для роста производительности труда и повышения уровня жизни. Среди стран с низким доходом доля бюджета, выделяемая на образование и здравоохранение, в более коррумпированных странах на треть ниже (см. график на следующей странице).

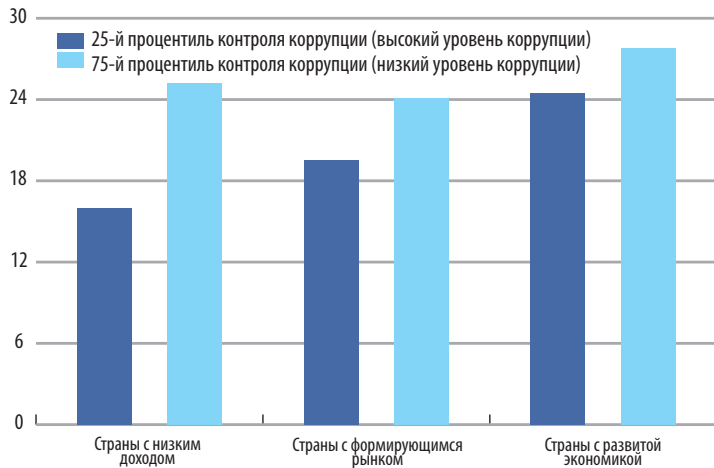
В связи с этим нет ничего удивительного в том, что результаты экзаменов в странах с повышенным уровнем коррупции обычно бывают хуже. Хотя учащиеся в странах с высоким уровнем коррупции могут проводить в классе столько же времени, сколько и учащиеся в других странах, качество обучения у них ниже. И дело здесь не только в сокращенных расходах на образование. В некоторых странах доступ к работе учителя в государственной школе обеспечивается взятками или личными связями. Отсутствие учителей на рабочих местах представляет собой широко распространенную форму мелкой коррупции в некоторых



Смещение приоритетов

Государственные расходы на образование и здравоохранение ниже в странах с более высоким уровнем коррупции

(В процентах совокупных расходов)



Источники: МВФ, «Статистика государственных финансов»; оценки персонала МВФ.

Примечание. Данные за 2016 год.

странах с развивающейся экономикой, и в одном из исследований в Бразилии делается вывод о том, что там, где федеральные трансферты органам местного самоуправления на цели образования частично теряются из-за коррупции, процент не закончивших образование выше, а результаты экзаменов — хуже.

Успех Грузии

Сокращение коррупции — непростая задача, но ее решение может принести существенные выгоды. Страны, которым удалось значительно сократить масштабы коррупции, вознаграждаются ростом налоговых поступлений. Именно так произошло в Грузии, где в 2003 году новое правительство запустило активную кампанию по снижению очень высоких уровней коррупции. Результат: за пять лет налоговые поступления увеличились с 12 до 25 процентов ВВП, несмотря на снижение налоговых ставок.

Успех Грузии отражает новую культуру налоговой дисциплины: доля граждан, считающих, что жульничать нельзя никогда, подскочила с примерно 50 процентов до почти 80 процентов. Улучшения в оказании услуг, включая снижение уровня преступности и сокращение массовых отключений электричества, а также возобновление доверия к государству повысили желание людей платить налоги. Рост доходов также позволил правительству выплатить

накопившуюся задолженность по зарплатам и пенсиям, что еще более укрепило доверие к нему.

Как лучше всего бороться с коррупцией? Крупномасштабные политические изменения порой открывают возможности для амбициозных реформ и быстрых улучшений, таких как в Грузии. Но в большинстве случаев продвижение вперед скорее всего будет постепенным. Успех требует политической воли, настойчивости и приверженности постоянному совершенствованию институтов на протяжении многих лет. Чтобы лучше понять институциональные характеристики, важные для повышения добросовестности и подотчетности, мы изучили большую выборку стран. Результатом нашего анализа стало несколько конкретных уроков для разработчиков политики.

- *Шансы на успех выше, когда страны совершенствуют сразу несколько взаимосвязанных институтов для борьбы с коррупцией.* Начинать следует с областей повышенного риска, таких как госзакупки, администрирование доходов и управление полезными ископаемыми, а также с введения эффективных мер внутреннего контроля. Система управления государственными финансами также требует профессиональной и этичной государственной службы в качестве основной опоры. Руководители министерств, ведомств и государственных предприятий должны поощрять этичное поведение, задавая четкий тон на самом вершине.
- *Правительствам необходимо не отставать от развития технологий и появления новых возможностей для нарушений.* Наш анализ показывает, что, когда правительства инвестируют в информационные и коммуникационные технологии и повышается прозрачность, возможностей вымогать взятки становится меньше. Например, в Чили и Корее электронные системы закупок стали мощными инструментами повышения прозрачности и снижения коррупции.
- *Повышение прозрачности и свободная пресса способствуют улучшению подотчетности.* Колумбия, Коста-Рика и Парагвай используют онлайн-платформу, позволяющую гражданам наблюдать за физическими и финансовыми аспектами реализации инвестиционных проектов. Наш межстрановой анализ показывает, что свободная пресса повышает эффективность фискальной прозрачности в борьбе с коррупцией. Недостаточно просто публиковать данные; их надо широко распространять и объяснять. В Бразилии публикация результатов аудиторских проверок повлияла на перевыборные перспективы чиновников, заподозренных в злоупотреблении государственными средствами, причем воздействие было сильнее в районах, в которых есть радиостанции.

Помимо усилий отдельных стран по укреплению национальных институтов, важнейшую роль играет и междуна-

Коррупция приводит к утечкам в многочисленных точках при обороте средств в госсекторе.



Иллюстрация: Бюджетный вестник, МВФ, 2019 год

родное сотрудничество. Более 40 государств ввели уголовное наказание для своих компаний за дачу взяток с целью получения заказов за рубежом. Страны также могут активно бороться с отмыванием денег и пресекать международные возможности для сокрытия средств коррупционного происхождения в непрозрачных финансовых центрах.

Сокращение коррупции может казаться обескураживающе сложной задачей, однако решать ее необходимо для восстановления общественного доверия к государству. Борьба с коррупцией со временем может также принести значительные экономические и социальные дивиденды. А начинается она с политической воли на национальном уровне, постоянного укрепления институтов для повыше-

ния добросовестности и подотчетности и с глобального взаимодействия. **ФР**

ПАОЛО МАУРО — заместитель директора, **ПАУЛО МЕДАС** — заместитель начальника отдела и **ЖАН-МАРК ФУРНЬЕ** — экономист (все из Департамента по бюджетным вопросам МВФ). Эта статья основана на материале главы 2 «Обуздание коррупции» в *Бюджетном вестнике* МВФ за апрель 2019 года.

Литература:

Baum, A., C. Hackney, P. Medas, and M. Sy. Forthcoming, "Governance and SOEs: How Costly Is Corruption?" IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.