

# Коррупция имеет значение

В ряде стран Латинской Америки достигнут прогресс в качестве управления, но коррупция по-прежнему препятствует развитию этого региона

Даниэль Кауфманн

**С**ОТНИ миллионов футбольных болельщиков по всему миру следят за коррупционным скандалом в Fédération Internationale de Football Association (ФИФА, всемирном органе управления этим видом спорта). Правительства США, Швейцарии, Бразилии, Колумбии и Коста-Рики, в числе прочих, ведут расследования, в скандале замешаны высшие руководители и официальные лица региональных и национальных организаций и компаний стран Северной и Южной Америки и других регионов. В числе предъявленных обвинений — предполагаемые акты взяточничества и сговора при присуждении выгодных контрактов и выборе принимающих стран чемпионатов мира.

Каждый скандал и каждая организация имеет свои особенности. Тем не менее, характерные признаки этого случая — такие как коррумпированность в непрозрачных сетях вступающих в сговор должностных лиц и высших руководителей транснациональных и национальных организаций — встречаются во всем мире. И скандал с ФИФА показывает, что, даже если на это уходит много времени, в конечном итоге подотчетность возможна, как показывают некоторые судебные разбирательства.

Кроме того, уместно упомянуть продолжающуюся операцию «Автомойка», касающуюся национальной нефтяной компании Бразилии Petrobras: в связи с заключением контрактов завышенной стоимости с Petrobras в обмен на откаты бывшему руководству и осуществлением незаконных партийных взносов

могущественными строительными компаниями судебные органы Бразилии предъявили обвинения, по которым были вынесены приговоры. Также всплыли обвинения в подкупе для получения контрактов компаниями Италии, Кореи и Швеции. Другие страны этого региона, в частности Аргентина, Гватемала, Мексика и Чили, переживают собственные скандалы высокого уровня. Некоторые из них принимают ответные меры.

Даже если не рассматривать конкретные скандалы и те или иные ответные меры, проблема коррупции огромна. Оценки взяточничества в мире колеблются на уровне приблизительно 1 трлн долларов, и совокупные незаконные финансовые потоки из стран Латинской Америки в прошедшем десятилетии составляли, по оценкам, приблизительно столько же.

## Определение и оценка

В рамках исследовательского проекта, начатого мною в конце 1990-х годов совместно с Аартом Крааем во Всемирном банке, мы определяли управление как традиции и институты, которыми определяется то, как осуществляется власть (см. «Управление имеет значение: от оценки к действиям» в выпуске *ФиР* за июнь 2000 года). Это включает: 1) то, как выбирают правительство, как обеспечивается его подотчетность, как осуществляется наблюдение за его работой и как происходит его смена; 2) способность правительства эффективно управлять ресурсами и вырабатывать, реализовывать и обеспечивать правовой санкцией обоснованные меры политики и положения;

и 3) уважение к организациям, регулирующим социально-экономические отношения.

Используя данные десятков организаций, мы составили два эмпирических показателя по каждому из этих трех направлений, охватывающие всего шесть всемирных показателей управления (ВПУ). Ежегодно мы оцениваем более 200 стран в части голоса и подотчетности, политической стабильности и отсутствия насилия, эффективности правительства, качества регулирования, верховенства закона и сдерживания коррупции. Коррупция — это один из нескольких показателей управления в более широком смысле, поскольку это следствие слабости других аспектов управления.

Коррупция традиционно определяется как злоупотребление государственной должностью со стороны отдельных государственных должностных лиц с целью извлечения личной выгоды. Однако коррупция простирается шире. Это дорогостоящий симптом неэффективности институтов, в котором часто присутствует сеть политиков, организаций, компаний и частных лиц, вступающих в сговор с целью извлечения выгоды из доступа к власти, государственным ресурсам и разработке политики в ущерб общественному благу.

Системной политической коррупцией, особенно в сфере финансирования избирательных кампаний и связанным с ним «захватом элитой» (или «захватом государства») — оказанием неадекватного влияния на законы, нормативно-правовые акты и политику могущественными корпоративными кругами — поражены многие промышленно развитые страны и (демократические) страны со средними доходами по всем миру, в том числе в Северной, Центральной и Южной Америке. В контексте этого захвата государства и «законной коррупции» уместно рассмотреть коррупцию под иным углом — как «приватизацию государственной политики».

### Неоднозначные показатели

Последние 15 лет показатели Латинской Америки в части управления неоднозначны. Положительным моментом является то, что этот регион в значительной мере избежал серьезной напряженности и терроризма, от которых страдают многие страны других регионов. Демократия продолжает развиваться, несмотря на несколько неудач, таких как Гондурас и Венесуэла. А в ряде стран, в частности, в Колумбии, Мексике, Перу и Чили, достигнут прогресс по ключевым аспектам управления экономикой: прежде всего, улучшилось управление макроэкономикой, обузданы призраки инфляции прошлого, проложен путь к бюджетной консолидации, и демонстрируют большую прозрачность бюджеты и государственные закупки при содействии эффективно работающих министерств финансов и центральных банков.

Однако во многих странах этот прогресс в макроэкономической политике не дополняется более долгосрочными реформами управления — особенно политическими и институциональными реформами. Данные ВПУ указывают на то, что в среднем в части эффективности правительства, сдерживания коррупции и голоса и подотчетности в регионе наблюдался застой, и ситуация с качеством регулирования и соблюдением принципа верховенства закона в целом ухудшилась.

В конце 2013 года Латинская Америка отставала по качеству управления от других регионов с преимущественно средними доходами, таких как Центральная и Восточная Европа, достигшая прогресса в ходе перехода от централизованного планирования к рынку и вступления в Европейский союз. Аналогичным образом, за исключением голоса и подотчетности (сравнительно сильной стороны Латинской Америки), ее обогнала Восточная Азия, ориентированная на долгосрочную стратегию и независимый чиновничий аппарат, основанный на служебных заслугах, по многим аспектам управления, в частности по эффективности правительства, верховенству закона

и сдерживанию коррупции (см. рис. 1). Средний балл Латинской Америки ниже мировой медианы по всем показателям управления, кроме голоса и подотчетности, которые незначительно превышают медиану. Особенно слаб ее рейтинг (соблюдения принципа) верховенства закона. А по личной безопасности и общеуголовным преступлениям этот регион находится в самом конце.

За средними показателями региона скрываются значительные межстрановые различия. Например, Коста-Рика, Уругвай и Чили характеризуются сравнительно высокими баллами в части управления, в отличие от большинства других стран, находящихся ниже мировой медианы, и некоторых стран, таких как Венесуэла, с весьма слабыми показателями. Тренды также разнятся: некоторые страны, например Уругвай, с политической системой, которая становится все более открытой, законопослушным населением и несклонностью мириться с коррупцией, и Парагвай, который стартовал с весьма слабой исходной ситуации, со временем улучшили показатель сдерживания коррупции, при этом в Венесуэле он заметно ухудшился.

В стремлении уменьшить масштаб мелкой коррупции, связанной с избыточным чиновничьим аппаратом, ряд стран, такие как Колумбия, Мексика и Коста-Рика, сократили бюрократию, но многие другие страны отстают. В более широком смысле по глобальной конкурентоспособности, оцениваемой Всемирным экономическим форумом, только 7 из 18 стран Латинской Америки находятся в верхней половине индекса, охватывающего 144 страны. В первые 50 стран входят только Чили (33-е место в рейтинге, и она сдает свои позиции) и Панама (48-ая). Главный фактор, снижающий конкурентоспособность этого региона, — недостаточное качество институтов.

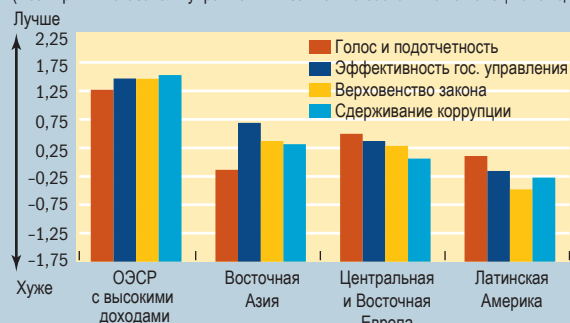
Несколько стран этого региона в большей степени зависят от сырьевых товаров, а именно от природных ресурсов, таких как нефть и минеральные ресурсы. За некоторыми исключениями, такими как Чили и, в определенной мере, Колумбия и Бразилия, в странах, богатых добываемыми ресурсами, ситуация с управлением и сдерживанием коррупции в среднем хуже, чем в остальном регионе. Данные всех регионов, в том числе Латинской Америки, показывают, что страны, богатые ресурсами, как правило, не использовали возможность реформирования управления во время суперцикла биржевых товаров прошедшего десятилетия. Данные указывают на то, что во многих странах, в том числе в Латинской Америке, ситуация с голосом и подотчетностью ухудшилась (когда в этот период

Рисунок 1

### Неоднозначные показатели

Показатели управления Латинской Америки ниже показателей других регионов по всем аспектам, кроме голоса и подотчетности.

(Всемирный показатель управления в баллах по состоянию на конец 2013 года)



Источники: данные проекта «Всемирные показатели управления» с веб-сайта [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org); и расчеты автора.

Примечание. Теоретический диапазон показателей составляет от -2,5 (худший) до 2,5 (лучший) в единицах стандартного отклонения. В баллах ОЭСР не учитываются страны Центральной и Восточной Европы.

ужесточились ограничения в отношении гражданского общества, особенно в некоторых странах, богатых нефтью), так же как произошло ухудшение в части сдерживания коррупции и, за исключением, например, Колумбии и Бразилии, соблюдения принципа верховенства закона (см. рис. 2).

## Управление имеет значение

Исследования на основе данных ВПУ демонстрируют, насколько важно управление для развития. Мы установили, что надлежащее управление приносит *долговременные* дивиденды в форме развития в размере, в среднем, 300 процентов: например, улучшение управления от ситуации со слабым сдерживанием коррупции (или соблюдением принципа верховенства закона), как в Венесуэле, до уровня Аргентины, Мексики или Перу или с уровня любой из этих трех стран до более высоких уровней Коста-Рики *причинно* связано в долгосрочной перспективе с трехкратным повышением доходов на душу населения, сокращением на одну треть младенческой смертности и значительным повышением процентной доли грамотного населения. И ничто не указывает на то, что недостатки в управлении можно компенсировать за счет дополнительных доходов, получаемых странами, богатыми природными ресурсами, и той потенциальной гибкости, которую им обеспечивает непредвиденная прибыль от биржевых товаров. Данные показывают, что дивиденды в форме развития, которые приносит надлежащее управление, по меньшей мере так же высоки в странах, богатых природными ресурсами, как в других странах. На самом деле, по данным последних исследований, слабое управление препятствует инвестициям в нефтеразведку.

Помимо влияния, оказываемого на доходы, согласно авторам многих других исследований (в частности, Gupta et al, Mauro, Tanzi, IMF), коррупция ухудшает результаты в сфере образования, здравоохранения, государственных инвестиций и равенства доходов. Она препятствует развитию, в частности потому, что укореняются влиятельные группы и ослабевает налоговая база, что негативно сказывается на государственных финансах (как в Греции) и ведет к нерациональному распределению кадров (которые не занимаются производственной деятельностью, а наживаются на коррупции) и государственных инвестиций (которые направляются на дорогостоящие капиталоемкие

проекты и отвлекаются от образования и здравоохранения). Кроме того, коррупция — серьезный налог на инвесторов.

Это не просто теория. Несмотря на прогресс, достигнутый некоторыми странами, исторически сложилось так, что рост Латинской Америки ниже потенциала (и значительно ниже роста восточной Азии) и заметно замедляется, так же как иностранные инвестиции. В регионе, богатом природными ресурсами, более трети населения по-прежнему живет на менее чем 5 долларов в день. Неравенство доходов является одним из самых высоких в мире (см. «Самые неравные на Земле» в этом выпуске *Ф&P*), а по образованию и инновациям этот регион отстает от аналогичных регионов остального мира.

## Решение проблемы коррупции

Попытки бороться с коррупцией никогда не приносят результата, если они узконаправленны и сосредоточены на традиционных инициативах, таких как принятие очередного закона о борьбе с коррупцией, не исполняемого на практике, проведение новой антикоррупционной кампании или создание еще одного ведомства по борьбе с коррупцией. Требуется комплексный подход к управлению, меняющий стимулы и решающий проблему коррупции системно, с устранением «захвата» и коррумпированных сетей. Важное место в таком подходе должны занимать усиление судебной системы наряду с реформированием финансирования политической деятельности, созданием меритократических систем и обеспечением прозрачности и подотчетности. В нем должны участвовать все ветви государственного управления, равно как и гражданское общество, средства массовой информации и частный сектор.

Очевидно то, что приоритетом является проведение политических реформ, в частности демократизация и модернизация политических партий и создание открытой меритократической системы выбора партийных лидеров. Многие страны этого региона приняли положения о финансировании политической деятельности, но в них имеются пробелы, и, как правило, они слабо исполняются (что объясняется пресловутым разрывом между законом и практикой) из-за неэффективного мониторинга и правоприменения, а также недостаточной прозрачности. Эти проблемы необходимо решить; кроме того, политические реформы должны включать введение обеспеченного правовой санкцией запрета на взносы корпораций, пределов финансирования физическими лицами и расходов на избирательные кампании, раскрытия полной информации о взносах и расходовании средств на избирательные кампании и усиление наблюдения за выборами (как сделала Мексика).

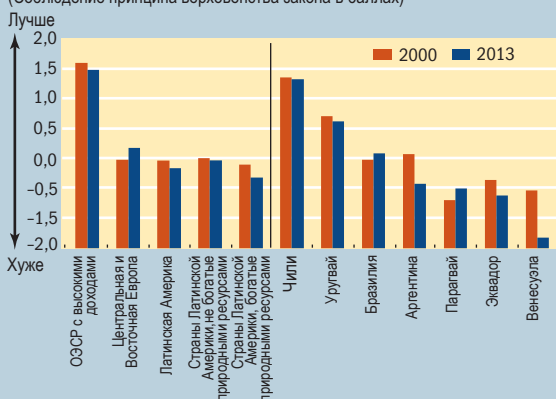
Учитывая то, насколько политикам трудно реформировать собственную политическую систему (что налицо и в Соединенных Штатах), ориентация на проведение реформ, направленных на соблюдение принципа верховенства закона, становится еще более важной для решения проблемы коррупции, особенно в регионе, во многих странах которого распространена безнаказанность. Для большинства стран этого региона характерны слабые полиция и судебная система, которые часто подвергаются политическому и корпоративному влиянию, протекционизму и коррупции, а в некоторых странах — даже внедрению в них членов преступных организаций. Бразилия и Чили продемонстрировали, что усилить судебную систему возможно, однако во многих других странах решить задачу создания меритократического и, таким образом, обновленного и деполитизированного кадрового состава высокооплачиваемых судей, равно как и реформирования органов полиции по-прежнему непросто. Для того чтобы служащие, сообщающие о нарушениях или злоупотреблениях, выполняли свою функцию, они должны быть защищены и обеспечены денежными стимулами.

Высокопроизводительному конкурентоспособному сегменту частного сектора на собственном горьком опыте известно, насколько его ослабляют компании, участвующие в коррупци-

Рисунок 2

### Верховенство закона

Некоторые страны Латинской Америки демонстрируют удовлетворительные баллы в части соблюдения принципа верховенства закона, но рейтинги многих стран, в том числе богатых природными ресурсами, низки и не улучшились. (Соблюдение принципа верховенства закона в баллах)



Источники: данные проекта «Всемирные показатели управления» с веб-сайта [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) и расчеты автора.

Примечание: Баллы могут варьироваться в диапазоне от -2,5 (худший) до 2,5 (лучший) в единицах стандартного отклонения.

онной деятельности или оказывающие ненадлежащее влияние. Обследования компаний позволяют судить о степени подкупа в сфере государственных закупок и судебной системе в регионе и указывают на недостатки антикоррупционных мер. Ведущие представители частного сектора могут выступать важным союзником в деле содействия надлежащему управлению и борьбы с коррупцией и «захватом элитой» и способствовать ужесточению правовой санкции для борьбы со взяточничеством и реализации мер политики в отношении конфликта интересов и перехода сотрудников между государственными учреждениями и частным сектором, который они регулируют.

Кроме того, велика ответственность транснациональных корпораций стран с высокими доходами и Китая. Например, нефтяным компаниям США и Европы следует полностью поддержать выполнение раздела американского закона Додда-Франка, обязывающего компании добывающих отраслей раскрывать детальную информацию о платежах правительствам иностранных государств, а не продолжать выступать против этого требования, и это должно подкрепляться правоприменением со стороны регулирующих ведомств принимающей страны. Кроме того, необходима дальнейшая поддержка со стороны правительств многих стран с высокими доходами: они должны полностью выявить и ликвидировать «тихие гавани» и сделать обязательным раскрытие информации о бенефициарных собственниках компаний, а также ужесточить контроль за соблюдением законодательства Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.

Повышение прозрачности расширяет возможности для более высокого уровня открытости правительств (в частности, на глобальном уровне посредством партнерства «Открытое правительство», ПОП). В Латинской Америке достигнут прогресс в области прозрачности экономики и финансов, но в части политической прозрачности предстоит проделать большую работу для решения проблемы «захвата государства» и конфликта интересов. Государственные должностные лица, политики и судьи центрального и субнационального уровней должны быть обязаны своевременно делать доступной полную информацию о своих коммерческих интересах, активах, источниках финансирования избирательных кампаний, обсуждении законопроектов и результатах голосования. Кроме того, необходимо обеспечить полную прозрачность для борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок с охватом всех секторов, государственных предприятий и муниципалитетов и при осуществлении надзора со стороны гражданского общества. Правительствам следует обнародовать информацию об участниках конкурсов, вступающих в стовор и осуществляющих подкуп, и лишать их права заключать государственные контракты, как это теперь делается, например, в Чили, Колумбии и Бразилии.

Такие реформы для повышения прозрачности, если они проводятся в комплексе с внедрением инноваций, связанных с открытым движением данных, и мощных новых систем диагностики в части управления, помогут тщательно анализировать уязвимые места управления и выявлять случаи коррупции и стовора. Для того чтобы эту ценнейшую информацию можно было трансформировать в подотчетность и реформы, следует далее задействовать гражданское общество (в частности, научные круги и аналитические центры) и расширять его возможности. Принципиально важно, чтобы средства массовой информации играли более активную роль в расследовании и выявлении случаев «захвата» и коррупции, однако во многих странах это будет означать раскрытие высококонцентрированной структуры собственности средств массовой информации.

### Богатые возможности реформирования

Основные компоненты реформы управления, о которых шла речь выше, по меньшей мере столь же актуальны в странах, богатых природными ресурсами, однако в добывающих

отраслях часто также требуется принятие дополнительных мер. На управление природными ресурсами положительно повлияли некоторые весомые инициативы, которые реализовывались в периоды подъема цен на сырьевые товары прошедшего десятилетия. В них участвовали ведущие международные финансовые организации и многосторонние банки развития, а также неправительственные организации, и начала действовать Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО), в которой в настоящее время участвует 48 стран. Новые методы и инструменты способствовали проведению оценок стран и разработке стратегий; например, Хартии о природных ресурсах, в которой делается акцент на выработке политики во всей цепочке принятия решений. Однако они должны эффективно выполняться. А технократические инициативы в области экономической политики и раскрытия информации должны дополняться повышением уровня подотчетности и соблюдением принципа верховенства закона.

Весьма важны реформы, направленные на повышение прозрачности: странам следует вступать в ИОПДО, принимать глобальные стандарты этой инициативы и решать субнациональные, социальные и экологические вопросы, как начинает делать Колумбия. Падение цен на нефть открывает возможность проведения конкретных налогово-бюджетных реформ, в частности сокращения энергетических субсидий (как в Эквадоре и Мексике), повышения уровня соблюдения налоговых норм влиятельными лицами и расширения общей налоговой базы (ухода от чрезмерной зависимости от добываемых ресурсов), создания эффективно управляемых фондов национального благосостояния (как в Чили) и повышения эффективности распределения доходов и государственных расходов на субнациональном уровне, где часто распространены расточительство и коррупция.

Далее, как это начинают делать Мексика и Бразилия, странам, богатым природными ресурсами, следует перестроить свои национальные нефтяные компании, подчинить их жестким рыночным механизмам, уменьшить политическое влияние и создать систему назначений на должности на основе служебных заслуг, а также обеспечить действенный надзор, раскрытие информации и корпоративную добросовестность. Также весьма важно, чтобы в добывающих и связанных с ними отраслях существовали более сильные меритократические ведомства и уделялось внимание социальной и экологической проблематике (как в Колумбии и Перу). Кроме того, необходимо повысить прозрачность законодательных органов многих стран, в частности Боливии, Венесуэлы, Перу, Чили и Эквадора.

Латинская Америка в целом демонстрирует серьезный дефицит управления. Если ситуация не улучшится, это подвергнет риску устойчивый всеобщий рост, многочисленный средний класс окажется под угрозой, и разительное неравенство, вероятно, не будет устранено. Однако есть надежда и возможность. Высокий в прошлом уровень терпимости латиноамериканцев к коррупции и безнаказанности снижается. Гражданское общество требует перемен, и некоторые страны, например Бразилия и Чили, приступили к проведению реформ. В конечном итоге, сила управления страной — не в полном отсутствии коррупции, что нереалистично, а в решительности и качестве ответных мер, принимаемых ее институтами. Изменение настроений общественности в комплексе со снижением цен на сырьевые товары и социально-экономической и бюджетной напряженностью вследствие замедления темпов роста всех стран этого региона и Китая указывают на то, что пора проводить реформы управления. ■

*Даниэль Кауфманн — президент Института управления природными ресурсами.*

*Литература:*

*See [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf).*