

Рабочие документы по исследованию экономической политики

Лови момент, прихвати немного государства.

Скупка государства, коррупция и влияние в странах с переходной экономикой

Seize the State, Seize the Day:
State Capture, Corruption, and Influence in Transition

*Джоэл С. Хеллман
Джерейн Джонс
Даниел Кауфман*

Обобщенная версия. Полные версии на английском и русском языке см. на сайте:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

Всемирный банк

Институт Всемирного банка

Отдел государственного управления, регулирования и финансов

Регион Европы и Центральной Азии

Группа общественного сектора

Европейский банк реконструкции и развития

Управление Главного экономиста

Сентябрь 2000 г.

2444 Synthesis

На исходе десятилетия реформ, страхи по поводу всеохватывающего государства-левиафана уступают место растущей озабоченности деятельностью олигархов, способных "скупить" государство в лице политиков и чиновников. Те, кто успел таким образом "прихватить немного государства", пытаются формировать экономическую политику и правовую среду так, чтобы обеспечить себе преимущества за счет других предпринимателей и общества в целом. Противостоять "скупке государства" можно укрепляя институт собственности и расширяя гражданские свободы. Анализ и выводы, содержащиеся в настоящей работе, имеют существенное значение для выработки политики в данной области.

.Краткое изложение результатов работы

Одна из главных задач переходного периода состояла в коренном изменении методов взаимодействия государства с экономическими агентами - предприятиями, фирмами. Однако при этом почти не уделялось внимания обратной стороне этих отношений, - тому, как сами экономические агенты (далее фирмы) *воздействуют на государство* - в частности, как они влияют на государственную политику путем сговора с чиновниками. Некоторые фирмы в отдельных странах с переходной экономикой оказались способны формировать правила игры в собственных интересах за счет остальной экономики, создав, по определению Хеллмана, Джонса и Кауфмана эффект "захваченной" (в русском переводе "скупленной") экономики. В странах с такой экономикой государственные чиновники и политики частным образом продают общественные блага по собственному выбору отдельным фирмам, создавая таким образом возможность для этих фирм получать дополнительные выгоды. Однако эти частные выгоды для фирм - "скупщиков" связаны с колоссальными общественными издержками - в частности за исследованный 3-х-летний период темпы роста предпринимательского сектора в "скупленных экономиках" оказались в целом на 10 процентов ниже.

Авторы провели эмпирическое исследование динамики скупки экономики на основе данных Обследования бизнес-среды и результатов работы предприятий (ОБРРП) 1999 года. Примененная ими методология дала возможность разложить понятие коррупции на отдельные вполне конкретные и измеряемые составляющие.

Они выделяют "*скупку*" *государства*, (когда фирмы воздействуют на формирование правил игры путем частных выплат должностным лицам), *влияние* (воздействие без выплат) и *административную коррупцию* ("мелкое" взяточничество с целью обеспечить "скорректированное" исполнение действующих законов и норм). В работе предложена система общеэкономических показателей для количественной оценки отмеченных явлений на основе данных ОБРРП.

Показано, что скупка государства, влияние и административная коррупция имеют определенные причины и последствия. Крупные фирмы - "ветераны" с хорошими связями в правительстве обычно используют свое влияние, доставшееся им в наследство из прошлого, а

также, как правило, имеют хорошо защищенные права собственности и темпы роста. Пытаясь конкурировать с этими влиятельными ветеранами, фирмы-новички прибегают к стратегии "скупки", стремясь добиться успеха за счет инноваций, а также, в дополнение к ним, компенсируя таким образом слабости в нормативной и институциональной базах страны. В условиях, когда государство не справляется со своими обязанностями по предоставлению общественных благ, фирмы-скупщики сами покупают у чиновников привилегии в виде индивидуального обеспечения прав собственности и лучших условий для развития -- что, однако, в полной мере справедливо лишь в экономиках с высокой степенью "скупленности" государства.

Вывод о том, что административная коррупция, в отличие как от скупки, так и от влияния, не приносит фирме дополнительных выгод, также полностью соответствует результатам предшествующих исследований.

В ходе дальнейших реформ следует сосредоточить внимание на переориентации стратегии фирм в русло законных форм влияния на государство, а также на развитии конкуренции, повышении прозрачности экономической жизни, усилении роли общественности, укреплении политической подотчетности. Эти показатели соответствуют основанным на эмпирических данных выводам настоящей работы относительно того истинных корней такого явления, как скупка - в частности, переход от режима частичных гражданских свобод к более полной либерализации приводит к снижению уровня скупки экономики на 15 - 30 процентов.

Несмотря на частные выгоды для фирм - "скупщиков", длительное сохранение ситуации перманентной скупки государства связано с очень значительными общественными издержками. "Скупленная" экономика (как показано в работе, корни этого явления связаны с неполнотой политической либерализации) характеризуется высокой степенью незащищенности прав собственности и меньшей эффективностью работы фирм. Для устранения глубинных причин скупки государства необходимо создавать новые механизмы открытого, конкурентного и законного представления интересов предприятий, которые дополнялись бы демонополизацией, политической конкуренцией и большей политической подотчетностью

Аннотация

Пересмотр системы взаимоотношений государства с экономическими агентами - предприятиями, фирмами - всегда рассматривался в качестве одной из важнейшей задач переходного периода. При этом почти не уделялось внимания обратной стороне этих отношений, - тому, как сами экономические агенты (далее фирмы) *воздействуют на* государство. Спустя всего десятилетие на смену боязни "*государства-левиафана*" пришла растущая озабоченность деятельностью *олигархов*, способных "приватизировать", или "скупить"[±] государство, формируя его политику, правовую и регуляторную среду в собственных интересах и получая таким образом концентрированную ренту за счет остальной экономики.

Мы раскладываем понятие коррупции на отдельные составляющие и, в частности, проводим эмпирический анализ явления скупки государства на основании данных, содержащихся в Обследовании бизнес-среды и результатов работы предприятий (ОБРРП) 1999 года. Скупка государства противопоставляется двум другим типам отношений между фирмами и государством, - *влиянием* и *административной коррупцией*. В то время как под скупкой государства понимается способность фирм *воздействовать на формирование* основных "правил игры" (т.е. законов, указов, положений и инструкций) посредством частных выплат государственным должностным лицам и политикам, влияние предполагает ту же способность без использования подобных платежей. К административной коррупции относятся "мелкие" формы взяток, связанные с *практикой применения* существующих законов, положений и правил.

Для оценки этих явлений введены показатели, охватывающие всю экономику, которые свидетельствуют, что во многих странах переходного периода возник феномен *скупленной экономики*, суть которого состоит в том, что частные фирмы оказываются способными покупать для себя рентообразующие преимущества (в форме проведения соответствующей их интересам политики, принятия "нужных" законов и положений) у государственных чиновников и политиков, в то время как последние, в свою очередь, готовы предложить их "по прежнему". Мы обнаружили, что как скупка государства, так и административная коррупция и влияние имеют свои определенные причины и последствия.

Влияние обычно наследуется из "прежней жизни" крупными, уже существующими фирмами, у которых имеются официальные связи с государством. Эти влиятельные фирмы имеют преимущества в виде сравнительно большей обеспеченности прав собственности и договорных прав, а также более высоких показателей функционирования. В отличие от этого, скупка государства является стратегическим выбором в основном для фирм - "*новичков*", пытающихся конкурировать с влиятельными "ветеранами". Фирмы - "скупщики" стараются приобрести непосредственно у государства преимущества (напр., "индивидуальный подход" к защите своих прав собственности) в условиях, когда государство не обеспечивает в достаточном объеме общественных благ, необходимых для эффективного появления на рынке новых фирм и развития конкуренции. Подобными действиями "скупщики" добиваются частных выгод, обеспечивая, например, более высокие темпы роста объемов продаж, что, однако, возможно только в условиях,

[±] В оригинальном тексте авторы используют английское слово "capture", что в буквальном переводе означает "захват". Соответственно, в работе употребляются термины "захваченное государство - captured state", "захват экономики - captured economy", фирма - "захватчик" (captor firm - т. е. фирма, использующая метод "захвата" в своих отношениях с государственными должностными лицами) и т. п.. Редакторы русского перевода сочли, что использование русского слова "захват", означающего *насильственное* отторжение чего либо *без всякой компенсации*, могло бы дезориентировать читателя, знакомящегося с данной работой в переводе на русский язык. Поэтому мы предпочли использовать слово "скупка" как более точно отражающее суть рассматриваемого в предлагаемом исследовании явления, заключающегося в систематической покупке (за взятки) коррумпированных чиновников и политиков мощными частными фирмами с целью использования их влияния и возможностей для собственных нужд (Примечание рус. ред.)

когда масштаб скупки государства достаточно высок. Административная коррупция, в отличие как от скупки, так и от влияния, не приносит фирме дополнительных выгод, связанных с получением ренты.

Несмотря на частные выгоды для фирм -"скупщиков", длительное сохранение ситуации перманентной скупки государства связано с очень значительными общественными издержками. "Скупленная" экономика (как показано в работе, корни этого явления связаны с неполнотой политической либерализации) характеризуется высокой степенью незащищенности прав собственности и меньшей эффективностью работы фирм. За исследованный 3-летний период темпы роста предпринимательского сектора в скупленных экономиках оказались в целом на 10 процентов ниже. Эмпирически показано, что корни явления скупленной экономики связаны с неполнотой гражданских свобод и не надежностью прав собственности, что указывает на необходимость создания новых механизмов для открытого, конкурентного и законного представления интересов предприятий, которые дополнялись бы монополизацией, политической конкуренцией и большей политической подотчетностью.

Ключевые слова: Коррупция, Скупка государства, Страны с переходной экономикой, Влияние, Взятки.

Данные и мнения, представленные здесь, принадлежат авторам, и не обязательно отражают мнения соответствующих учреждений или их Исполнительных директоров. Ответственность за ошибки и пропуски лежит на авторах. Данный документ является результатом совместного исследовательского проекта по вопросам управления, коррупции и влияния в переходный период, проводившегося ЕБРР и Всемирным банком; управление проектом совместно осуществляли Джоэл Хеллман и Даниэл Кауфманн. Документ также является материалом для Доклада "Борьба с коррупцией в переходный период" (подготовленного Департаментом Всемирного банка по Европе и Центральной Азии). Детали обследования и данные, использованные в данном документе, содержатся в докладе "Измерение управления, коррупции и скупки государства: как фирмы и бюрократы формируют деловую среду в процессе перехода" из Серии N2312 Рабочих докладов Всемирного банка (апрель 2000). www.worldbank.org/wbi/governance

"Я хочу сразу обратить ваше внимание на то, что вы сами создали это самое государство, в значительной степени через политические и квази - политические структуры, подконтрольные вам. Поэтому, наверное, меньше всего нужно пенять на зеркало".

Вступительное слово Владимира Путина на Круглом столе с участием 21 ведущего российского олигарха ("Вашингтон Пост, 29 июля 2000 г.).

1. Введение

Ограничение и изменение роли государства в экономике ставилось в качестве одной из основных задач при разработке стратегии реформ на начальных этапах переходного периода в странах Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Стратегии либерализации и приватизации были призваны сменить парадигму взаимодействия государства с экономическими агентами (фирмами, предприятиями), перейдя от командно-административных методов к рыночным механизмам. На протяжении всего переходного периода уделялось мало внимания обратной стороне этих отношений, а именно тому, как сами фирмы воздействуют на государство. Как показала практика, при слабом государстве и плохо развитом гражданском обществе такое воздействие может существенно сказываться на темпах и направлениях реформ, на структуре экономических и политических институтов, и, в конечном итоге, на общем качестве государственного управления в странах с переходной экономикой. Спустя всего десятилетие на смену боязни "*государства-левизафана*" пришла растущая озабоченность деятельностью *олигархов*, которые манипулируют политиками, воздействуют на формирование государственных институтов и контролируют СМИ для того, чтобы расширять и защищать собственные империи за счет интересов общества.

В политэкономическом плане наше понимание основных препятствий, возникающих в процессе трансформации, в основном исходило из представления о государстве, как о "загребущей руке", которая с целью максимизации частных интересов политиков и бюрократов проводит дискриминацию в отношении фирм с недостаточными возможностями отстаивания своих интересов¹. Пришедшее осознание того, что влиятельные фирмы могут сами скупать государство, вступая в сговор с государственными должностными лицами для извлечения ренты посредством манипулирования государственной властью, привело к пониманию, что существуют и иные аспекты отношений между государством и фирмами, что расширяет наши представления об ограничениях политического характера, возникающих на пути реформ. Благодаря анализу динамики явления, которое мы называем *скупка государства*, можно подвести более прочную базу для учета этих политических ограничений при разработке реалистических стратегий дальнейшей трансформации экономики.

Рассмотрение способов взаимодействия фирм с государством имеет также важное значение для понимания динамики коррупции. В существующих исследованиях прослеживается тенденция подхода к коррупции как к обобщенному, одномерному явлению, не делая различий между такими ее формами, при которых рента монополизирована государственными чиновниками, и такими, когда рента делится по сговору между фирмами и чиновниками². Тем не менее очевидно,

¹ Образ "загребущей руки" государства был предложен и рассмотрен Шлейфером и Вишны (1998). Взгляд на взятки как на значительные издержки бюрократического произвола представлен в Кауфманн и Вей (1999). В прежних исследованиях, посвященных коррупции, используемой для сокращения бюрократических проволочек, это явление представляли как эффективное неофициальное средство дерегулирования (аргумент "смазки", см. Лефф 1964; Хантингтон 1978; и Лью 1986); это противоречит современному аргументу "песка", вызванного действиями бюрократии, и данным о том, что взятки не снимают проблему административного произвола.

²В некоторых исследованиях коррупции все же учитываются разные формы проблемы (чаще всего разделяют коррупцию в крупных масштабах и мелкую), хотя в основном говорят об общем уровне коррупции, а не о природе отношений между государством и фирмой. В существующих исследованиях также предполагается (нередко косвенно),

что корни этих отношений различны, также как и их последствия для конкретной фирмы и, более широко, для формирования в стране всей совокупности условий, в которых действуют экономические агенты (бизнес -среды). Выделение различных видов коррупции в странах с переходной экономикой должно обеспечить более глубокую базу для анализа проблемы и для предоставления рекомендаций в области экономической политики.

Настоящая работа является первым шагом в эмпирическом анализе разных типов отношений между фирмами и государством, включая вопросы о том, как характер этих складывающихся отношений влияет на деятельность фирм, на роль государства в экономике и на становление динамичного предпринимательского сектора в целом. Мы выделяем три типа отношений, для которых свойственно разное распределение ренты между фирмой и государством - скупка государства, воздействие через влияние и административная коррупция. Скупка государства определяется как *воздействие на формирование основных "правил игры"* (т.е. законов, указов, положений и инструкций) посредством *незаконных* и "непрозрачных" частных платежей государственным должностным лицам³. Влияние предполагает возможность фирмы воздействовать на формирование основных "правил игры" *без* необходимости прибегать к частным платежам государственным должностным лицам (вследствие таких факторов, как размер фирмы, доля государства в собственности, длительные отношения с государственными чиновниками и т.д.). Административная коррупция определяется как *частные* выплаты государственным должностным лицам в целях обеспечить искаженное *применение* официальных правил и положений.

Скупка, влияние и административная коррупция анализируются как на уровне фирмы, так и на национальном уровне. Сначала мы пытаемся измерить и сопоставить масштаб этих явлений в разных странах с переходной экономикой. Затем мы стараемся определить факторы на уровне фирмы, которые обуславливают ее способность воздействовать на государство и ее склонность использовать скупку как способ такого воздействия. Наконец, мы анализируем частные издержки и выгоды фирм, связанные с разными формами воздействия, и сопоставляем их с социальными издержками на национальном уровне.

Анализ скупки, коррупции и влияния основан на данных Обследования бизнес -среды и результатов работы предприятий (ОБРРП) 1999 года. Это Обследование на уровне фирм проводилось по заказу ЕБРР и Всемирного банка в 22 странах с переходной экономикой с целью проанализировать препятствия, возникающие в процессе формирования новой бизнес -среды, т. е. адекватных рыночных условий функционирования экономических агентов⁴. Материалы, полученные в результате обследования и использованные в нем показатели дают возможность выделить "влияние" и "коррупцию" как отдельные компоненты, а также впервые рассмотреть ряд важных вопросов, связанных со скупкой государства. Следует также отметить, что методология, использованная при проведении ОБРРП, обеспечивает значительные преимущества по сравнению с обычно используемыми индексами управления и коррупции, поскольку обследование было

что все формы коррупции чрезвычайно взаимосвязаны, и что причины и последствия разных форм коррупции примерно схожи. См., например, Аделс и ди Телья (1997), Кауфманн (2000) и Вей (1999).

³ Разумеется, фирмы - не единственные организации, участвующие в скупке государства. Однако нас интересует главным образом отношение между фирмами и государством как основа для понимания политической динамики экономических реформ.

⁴ ОБРРП является первым этапом всемирного обследования фирм с целью выявления препятствий в бизнес -среде, которое проводится Всемирным банком совместно с Европейским Банком реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканским Банком развития и Гарвардским Институтом международного развития. Ожидается, что в обследование будут включены свыше 80 стран, находящихся на всех уровнях развития. Более ранний вариант Обследования мировой бизнес -среды, охватившего 69 стран, был проведен в 1996 г. и представлен в Отчете Всемирного банка о мировом развитии за 1997 г. (www.worldbank.org/wbi/governance). Некоторые данные из ОБРРП были впервые опубликованы в Докладе ЕБРР по вопросам перехода (1999). Полное описание обследования и основных результатов см. в Хеллман, Джонс, Кауфманн и Шанкерман (2000).

обращено непосредственно к опыту фирм, функционирующих в конкретной стране, а не к внешней оценке ситуации,⁵. и насколько возможно, использовало количественные оценки масштабов коррупции.

Анализ данных ОБРРП показывает серьезные отличия в природе и характере отношений между фирмами и государством в различных странах с переходной экономикой. В одной группе стран (которую мы назвали "скупленные экономики") государственные чиновники по существу приватизировали предоставление благ, являющихся в нормальных условиях общественными (напр., обеспечение соблюдения прав собственности и договорных прав), создав своего рода рынок рентообразующих преимуществ, которыми могут воспользоваться относительно небольшое число фирм в силу своего влияния, либо путем скупки государства. В то время как подобные преимущества дают отдельным фирмам значительные частные выгоды, для остальной экономики они влекут серьезные отрицательные последствия. В другой группе стран такой рынок концентрированных преимуществ, получаемых благодаря влиянию фирм или скупке ими государства, весьма ограничен (хотя все же присутствует). В этих странах скупка дает немного прямых выгод фирмам, использующим подобную практику, и приводит к гораздо менее масштабным последствиям для других фирм и предприятий.

При всех различиях, существующих в странах с переходной экономикой, мы можем выделить *фирмы -"скупщики"* (т.е. фирмы, использующие частные выплаты должностным лицам в целях воздействовать на формирование "правил игры") и *влиятельные фирмы* (т.е. фирмы, влияющие на такие правила без использования частных платежей чиновникам). Налицо четкое различие в характере этих двух групп фирм. Как правило, влиятельные фирмы это классические "ветераны", сохранившиеся со времен прежней коммунистической системы. Они изначально уже являются крупными предприятиями, обычно государственными, с более чем средней долей рынка в соответствующих секторах, с надежно обеспеченными правами собственности и тесными официальными и неофициальными связями с государством. Характер фирм -"скупщиков" противоположен: чаще всего, это частные фирмы -"новички"⁶, с менее надежными правами собственности и более слабыми связями с государством; им приходится работать в условиях более жесткой конкуренции, чем фирмам -"ветеранам".

Результаты анализа говорят о том, что в то время как влияние наследуется отдельными государственными и частными предприятиями "из прошлой жизни"; *скупка* выбирается фирмами, не имеющими таких ресурсов, как стратегия в конкуренции с влиятельными "ветеранами". В условиях, когда государство не способно предоставить в достаточных объемах общественные блага, необходимые для действенного появления новых фирм и развития эффективной конкуренции, "фирмы -скупщики" стараются приобрести у государства определенные преимущества, например "индивидуальный подход" к защите своих прав собственности и контрактных обязательств.

⁵ До недавнего времени в большинстве эмпирических исследований коррупции использовались сравнительные индексы коррупции, основанные главным образом на оценках иностранных экспертов или инвесторов. Такие показатели не могли разложить коррупцию на различные формы и для их получения применялись вопросы общего характера о масштабах этого явления. В отсутствие надежных данных о степени скупки государства (которая отличается от других форм коррупции) эмпирические исследования по определению в основном велись применительно к традиционным формам административной коррупции, таких как взятки для сокращения бюрократических проволочек. Анализ существующих в мире индикаторов управления и коррупции см. Кауфманн, Край и Зойдо-Лобатон (1996). Поскольку мировые сравнительные индексы как правило одномерны в представлении коррупции, были разработаны инструменты для проведения подробных диагностических обследований для разложения коррупции и измерения других аспектов управления (Институт Всемирного банка и ECSPЕ, 1999). Однако такие страновые диагностические исследования не могут использоваться для получения международных сравнительных индексов для многочисленных групп стран.

⁶ Под фирмами -"новичками" мы понимаем фирмы, не созданные на базе предприятий, которые ранее принадлежали государству.

Сопоставление результатов работы предприятий в течение определенного времени показывает, что, с поправкой на собственные характеристики фирмы, а также на факторы, присутствующие в экономике всей страны, влиятельные фирмы и "фирмы -скупщики" растут гораздо быстрее прочих. Тем не менее частные выгоды от скупки реализуются только в такой экономике, для которой характерна высокая степень скупки, т.е. там, где государственные чиновники сформировали достаточно крупный частный рынок основных дефицитных общественных благ и прочих льгот, обеспечивающих возможности получения ренты, и, таким образом, получают часть выгоды, связанной со скупкой государства. В отличие от этого, в странах, где масштабы скупки государства менее значительны, показатели работы фирм, практикующих метод скупки, хуже, чем у прочих. Как показывают данные, фирмы -"скупщики" с течением времени добиваются гораздо большей надежности своих прав собственности и договорных прав по сравнению со стартовым периодом, когда эта надежность для них часто низка, что особенно характерно для стран со "скупленной экономикой".

Как показано в настоящей работе, несмотря на серьезные частные выгоды для фирм -"скупщиков" и влиятельных фирм, общественные издержки для всех остальных фирм, вызванные действиями первых, могут быть весьма значительными. Средние темпы роста всех фирм в странах с высокой степенью скупки государства, систематически оказывались ниже, чем с странах с невысокой степенью скупки, несмотря на концентрированные выгоды для "скупщиков". Кроме того, успех "скупщиков" в достижении "особой" защиты их прав собственности подрывает процесс продвижения к созданию системы, гарантирующей права собственности и соблюдение договорных обязательств для всех. Таким образом, частные выгоды от скупки и воздействия через влияние связаны с серьезными отрицательными эффектами для других фирм, особенно в экономиках с высокой степенью скупки государства.

Хотя в странах, добившихся наибольших успехов в экономике, основной движущей силой роста и "группой поддержки" дальнейших структурных реформ были именно "фирмы -новички", у этих фирм имеются значительные стимулы для использования методов скупки государства как средства в конкурентной борьбе с влиятельными "ветеранами". В результате может образоваться "порочный круг": немногочисленные динамичные фирмы получают сконцентрированные преимущества, что само по себе подрывает предоставление государством необходимых общественных благ для всех и ведет к замедлению экономического роста⁷.

Хотя данная работа носит эмпирический характер и не ставит целью формализовать некую концептуальную модель сложного взаимодействия между фирмами и государством, наш подход выходит за рамки модели "загрешившей руки", акцентируя различия в способах воздействия фирм на государство и выявляя частные выгоды и общественные издержки, связанные с использованием различных способов такого воздействия. Мы также рассматриваем факторы, способствующие возникновению и развитию феномена скупки государства, которые на микро уровне определяются исходными условиями деятельности фирм (прежде всего это исходная ненадежность прав собственности), а на национальном уровне - успехами в продвижении по пути политической либерализации.

Дальнейшая структура работы такова: в Разделе 2 кратко описывается проведенное в 1999 г. Обследование бизнес-среды и результатов работы предприятий (ОБРРП). Раздел 3 знакомит с эмпирическим подходом к измерению явлений коррупции, скупки государства и воздействия через влияние. В Разделе 4 речь идет о факторах на микро-уровне, определяющих эти виды взаимодействия между фирмой и государством. Раздел 5 посвящен частным выгодам для фирм,

⁷ Модель неофициальной экономики с несколькими точками равновесия в переходный период, которая демонстрирует связь между переменными управления и предоставлением ключевых общественных благ (или его отсутствием) см. Джонсон, Кауфманн и Шляйфер (1997).

которые обеспечиваются такими действиями. В Разделе 6 рассмотрены издержки, которые несет все общество вследствие скупки государства, в частности, с точки зрения влияния этой практики на результаты деятельности всех фирм в данной стране. В Разделе 7 показана связь между скупкой государства и снижением надежности прав собственности, что и обуславливает отрицательное влияние скупки на результаты деятельности фирм. В Разделе 8 кратко рассмотрены корни возникновения такого явления, как "скупка" экономики в контексте общественной и политической либерализации, и в Разделе 9 содержится заключение. В приложении представлены некоторые дополнительные результаты и информация о структуре выборки ОБРРП, а также сводная таблица всех переменных, использованных в эмпирических анализах.

9. Заключение и выводы

В то время как в существующей литературе, посвященной политической экономии переходного периода, основное внимание уделялось динамике контроля государства над экономикой, в данной работе главной темой является рассмотрение способов, посредством которых фирмы (предприятия) осуществляют влияние на государственных чиновников и вступают с ними в сговор для того, чтобы извлекать для себя выгоды. Данные обследования ОБРРП предоставили уникальную возможность разграничить каналы влияния фирм на государство и разложить на составные части коррупцию, чтобы проанализировать различия как среди стран с переходной экономикой, так и внутри таких стран. Этот анализ предоставил новое понимание источников и динамики "экономики скупки", - т. е. экономики, в которой относительно небольшое число фирм сумело "скупить" должностных лиц на разных уровнях государства, чтобы извлекать концентрированную ренту и приобретать в индивидуальном порядке у государства дефицитные общественные блага. Анализ также показал, что частные выгоды от скупки государства сопровождаются значительными общественными издержками с точки зрения как общих экономических результатов, так и с точки зрения влияния на характеристики самого государства, т.е. на его способность и готовность предоставлять важнейшие общественные блага необходимые для развития рыночной экономики в целом⁵⁴.

Скупка государства и влияние в определенной мере присутствуют во всех странах с переходной экономикой (равно как и во всех странах мира). Однако выгоды от таких действий для фирмы могут быть в разных условиях весьма неодинаковыми. Имеется группа стран с переходной экономикой, где негативные последствия скупки государства немногочисленной группой фирм ощущаются многими другими предприятиями. Есть и другие страны с переходной экономикой, где фирмы могут пытаться оказать влияние на государство через скупку, однако там существуют ограничения, которые не позволяют государству искажать юридическую и регулятивную базу в интересах кучки влиятельных предприятий. Динамика скупки государства в каждой группе весьма различна.

В "скупленной экономике" скупка становится стратегией фирм - "новичков", которые применяют инновации и пытаются конкурировать на рынках, находящихся под доминирующим воздействием влиятельных фирм - "ветеранов"; последние имеют тесные официальные и исторические связи с государством и значительные преимущества с точки зрения занимаемой ими доли рынка. Поскольку в таких условиях государство чаще всего предоставляет важнейшие общественные блага (напр., защищенность прав собственности и договорных прав) в недостаточном объеме, наиболее динамичные "новички" стараются приобрести такие блага и другие выгоды в индивидуальном порядке непосредственно у государственных должностных лиц с целью улучшить результаты своей деятельности. Представляется, что такие фирмы используют стратегию скупки не в качестве замены инновациям на рынке, но как дополнение для компенсации недостатков общей юридической базы.

Анализ показал, что скупка действительно дает значительные выгоды фирме, с точки зрения как результатов деятельности, так и улучшения защищенности прав собственности, однако эти выгоды реализуются только в условиях "экономики скупки". В странах с большей степенью политической либерализации, где действуют более жесткие ограничения на возможности чиновников и политиков искажать юридическую базу в интересах немногочисленной группы фирм, те немногие предприятия, что используют стратегию скупки, имеют более низкие результаты работы и получают меньше выгод с точки зрения защиты их прав собственности. В

⁵⁴ Такой характер концентрированной выгоды для фирм, способных кодифицировать свои преимущества в юридической и регулятивной структуре при высоких общественных издержках, не противоречит аргументу, согласно которому основные политические препятствия на пути реформы в странах с переходной экономикой чинились теми же, кто на начальном этапе выиграл от частичных экономических реформ (см. Хеллман (1998)).

отличие от "скупленных экономик", в таких странах скупка на уровне фирмы и инновации на рынке действительно являются заменителями друг друга.

Таким образом, в "экономике скупки" многочисленные динамичные новые фирмы имеют сильные стимулы к скупке государства, что ослабляет способность или готовность государства повышать защищенность прав собственности или договорных прав для всех. Это, в свою очередь, укрепляет заинтересованность других "новичков" в скупке, что порождает "порочный круг", способный подорвать рост и воспрепятствовать дальнейшему продвижению по пути экономических реформ. Распознавание реальных процессов в "скупленных экономиках" дает определенную политико-экономическую основу, необходимую для понимания наблюдаемых явных различий в динамике и направлениях движения стран с переходной экономикой.

Основная задача данной работы - показать необходимость переноса "центра тяжести" реформ на рассмотрение того, как фирмы взаимодействуют с государством. Помимо того, что это требует дальнейшего углубления процесса экономической и политической либерализации (что и было основной задачей на начальных этапах переходного периода), необходимо сосредоточить внимание на переориентации поведения фирм в русло законных (в отличие от скупки) форм влияния на государство. Результаты проведенного нами предварительного анализа положительного воздействия расширения гражданских свобод после прохождения определенной "пороговой точки" реформ, дают основание утверждать, что стратегия, направленная на решение поставленной задачи, должна включать реформы, направленные на повышение прозрачности экономической жизни, усиление роли общественности, укрепление политической подотчетности и развитие экономической конкуренции.

Там, где скупка государства уже привела к искажению процесса реформ и обусловила создание (или сохранение) монополистических структур, которые поддерживаются мощными политическими группами интересов, задача представляется особенно непростой. Необходимы подходы, которые сочетали бы постепенную демонополизацию, активную поддержку конкуренции и мер по облегчению вхождения на рынок новых игроков, дополненных всемерной мобилизацией общественной поддержки. Последнее, помимо прочего, требует сделать доступной информацию о негативных последствиях практики скупки государства как для национальной экономики, так и для населения, и широко распространять эту информацию среди общественности, неправительственных организаций и групп, поддерживающих реформы. Более широко должны применяться подходы, направленные на поощрение коллективных действий и на укрепление групп, заинтересованных в развитии конкуренции.

Хотелось бы закончить предостережением. Эта работа является начальной попыткой эмпирического исследования явления скупки государства и других форм коррупции на высоком уровне в странах с переходной экономикой. Дальнейшие исследования должны предусматривать разработку полной концептуальной базы, моделирующей взаимодействие между фирмами и политиками в условиях, обрисованных в настоящей работе - когда фирма ведет себя как активный "скупщик" встречая столь же активное понимание со стороны хищнически настроенных политиков, озабоченных лишь личной выгодой. Уже накопленная литература по вопросу о "регуляторной скупке", дополненная недавними аналитическими работами в области коррупции, составляет достаточную базу, позволяющую надеяться на успехи в дальнейших исследованиях этой темы.
