

Коррупционные издержки в Республике Молдова и кто их несет

Comentariu analitic

Autor: Думитру Будиянски

17 ноября, 2017

Комментарий содержит краткий анализ коррупционных издержек в Республике Молдова и был подготовлен на основе имеющихся в наличии мета-анализов. Ежегодные потери, которые причиняют Республике Молдова коррупционные деяния, составляют 8%-13% Валового внутреннего продукта или около 11,8-17,7 млрд. леев в 2016 году. Эти суммы превышают все расходы за 2016 год для всех пенсионеров и для выплаты пособий по социальной защите.

Коррупция это «Плохой Робин», который отбирает у большинства ради собственного блага и блага своей группы. Коррупцию можно определить, как процесс, в ходе которого происходит несправедливое перераспределение нынешних и будущих богатств и публичных/общих благ в пользу отдельных индивидуумов или групп индивидуумов. Иначе говоря, коррумпируемые оказываются в выигрыше в результате коррупционных деяний только благодаря тому, что большинство при этом оказывается в проигрыше. Итак, именно подавляющее большинство населения должно быть главным образом заинтересовано в изменении ситуации и стать ведущей движущей силой таких изменений. Вместе с тем, основным препятствием на пути появления этой силы служит тот факт, что граждане не всегда способны улавливать взаимосвязь между коррупционными деяниями и настоящими, конкретными для каждого из них потерями. Чаще всего масштабы воздействия коррупции с точки зрения граждан сводятся к их личному опыту дачи взятки. Хотя потери от взяточничества существенные, они далеко не представляют собой тот реальный ущерб, которые на самом деле наносит коррупция.

Общие потери Республики Молдова в результате коррупции можно оценить в 8%-13% ВВП. Оценить потери, причиняемые коррупцией, достаточно сложно. В настоящее время убедительных данных на этот счет нет ни на мировом, ни на местном уровнях. Вместе с тем, существует целый ряд расчетов, с помощью которых можно показать, по крайней мере, масштаб потерь вследствие этого явления. Оценки коррупционных издержек разнятся в зависимости от применяемых методологий, однако все они сводятся к тому, что коррупция служит барьером на пути экономического развития. Таким образом, проведенное в 2005 году исследование¹ выявило, что на мировом уровне рост коррупции в среднем на один процентный пункт (п.п) приводит к замедлению роста ВВП на 0,13 п.п., а для уровня коррупции Республики Молдова (в соответствующем периоде) он был равен 0,12 п. п. или

¹ Axel Dreher, Thomas Herzfeld, The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence, 2005, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=734184>

означал снижение ВВП на душу населения на 387 USD (в ценах 1995 года). Другие часто используемые оценки сводятся к тому, что коррупционные издержки достигают 5% мирового ВВП². Исходя из этих оценок и соглашаясь с тем, что существует прямая связь между Индексом восприятия коррупции (ИВК) и потерями вследствие коррупционных деяний, в случае Молдовы эти потери могут составить около 8,7% ВВП³. В таких условиях общие потери за 2016 год достигают 11,8 млрд. леев. Указанная сумма превышает все расходы за 2016 год для всех пенсионеров и для выплаты пособий по социальной защите. Кроме того, недавно проведенные подсчеты⁴, охватывающие страны ЕС, указывают на то, что валовые потери по странам ЕС составляют от 4,9% до 6,3% совокупного ВВП 28 государств-членов Евросоюза. В случае Румынии коррупционные издержки (на основе ИВК) составляют около 15,6% ВВП, в случае Болгарии – 14,22%, Греции – 13,76% и Латвии – 13,16%. Таким образом, принимая во внимание относительно схожие условия в названных государствах и в Республике Молдова, можно предположить, что общие потери, обусловленные коррупцией, составили не менее 13% ВВП или 17,7 млрд. леев в 2016 году.

Объем выплачиваемых взяток выше годовых расходов для всех дорог страны. Как показало социологическое исследование, проведенное TI - Moldova⁵, в 2014 году в виде взяток было выплачено свыше 1,27 млрд. леев или более 1,1% ВВП. При этом взятки домохозяйств составили 899 млн. леев, а бизнес-сообщества – 387 млн. леев. На международном уровне⁶ объем взяток оценивается примерно в 2% глобального ВВП, а поскольку Молдова относится к числу стран с высоким уровнем коррупции, то можно с большой долей вероятности предположить, что здесь совокупный объем взяток еще выше. Таким образом, прямые ежегодные потери бюджета⁷ (или годовые доходы взяточников) составили, по некоторым оценкам, 1,1%-2% ВВП или же 1,5 - 2,7 млрд. леев в абсолютном выражении в 2016 году. Итак, только ежегодные прямые потери из-за взяток равны 3,1% - 5,6% Национального публичного бюджета (НПБ), что покрывает от 22% до 40% пенсии каждого пенсионера по возрасту или же представляет собой эквивалент всех расходов на дороги за 2016 год. На самом же деле велика вероятность того, что эта сумма гораздо выше, ведь опросы не охватывают сделки в рамках жестких, закрытых коррупционных групп, а они хотя и меньше по своей численности, зато предполагают более высокие объемы.

Каждый год потери от коррупции при исполнении публичного бюджета составляют эквивалент половины всех пенсий, выплачиваемых ежегодно. Другой значительный источник коррупции – осуществление бюджетных расходов. Величина бюджетных расходов в Национальном публичном бюджете составила в 2016 году 48,5 млрд. леев⁸, из которых расходы в виде товаров и услуг были

² Recommendations Paper of B20 Working Group on Improving Transparency and Anti-Corruption to G20, http://www3.weforum.org/docs/WEF_ICC_B20_G20MessageAntiCorruption_2012.pdf

³ Расчеты сделаны на основании Доклада об ИВК за 2016 год и самого последнего ВВП, представленного в <https://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>, исходя из предположения о том, что между уровнем ИВК и коррупционными издержками в каждой стране существует та же линейная зависимость.

⁴ Organised Crime and Corruption: Cost of Non-Europe Report, Annex II – corruption, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)558779](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)558779)

⁵ «Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice» («Коррупция в Республике Молдова: восприятие и личный опыт деловых людей и домохозяйств»), Transparency International Moldova, 2014

⁶ Corruption: Costs and Mitigating Strategies, IMF, 2016, стр. 5, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

⁷ Можно считать, что указанный в исследовании объем взяток затрагивает, во-первых, доходную часть бюджета, так как подавляющее большинство выплат относятся к полиции, налоговым органам, таможне, примэриям и т. д. ответственные за сбор доходов, а удельный вес взяток, относящихся к органам прокуратуры и судам (затрагивают доходную часть лишь частично), ниже.

⁸ Оценки сделаны исходя из данных BOOST об исполнении бюджета в 2015 году и Отчета об исполнении государственного бюджета в 2016 году.

равны 18,4 млрд. леев, расходы на персонал – 8,9 млрд. леев и социальные расходы – около 15,9 млрд. леев. Коррупционные издержки в сфере государственных закупок составляют порядка 20%-30%, в то время как уровень потерь, сопутствующих расходам по оплате труда и социальным выплатам, изучен в меньшей степени. Вместе с тем, известно, что в обоих секторах коррупция присутствует (лица, принятые на работу формально и которые не соответствуют требованиям и т. д., или же дача взяток, чтобы назначили пособия, либо, чтобы начислили более высокую пенсию). Принимая во внимание, что частота коррупционных деяний, связанных с социальными выплатами и безработицей, оценивается в порядка 10%, и если допустить, что уровень взяток составляет не менее чем средняя величина удельного веса взяток в величине санкции – 16,6%, тогда издержки коррупции в этих областях можно оценить в порядка 1,7% соответствующих расходов. В таких условиях общая величина ущерба от коррупции при осуществлении бюджетных расходов может составить не менее 4,2 млрд. леев или эквивалент порядка 50% годовых расходов на выплату пенсий.

Стоимость имущества, доверенного политическому классу и бюрократам в управление, гораздо больше, чем 150 млрд. леев в год. При этом в Республике Молдова очень широко распространена коррупция в процессе управления государственными предприятиями, сдачи объектов недвижимости в имущественный наем, создания частно-государственных партнерств и т. д. Только стоимость недвижимого имущества и финансовых активов, зарегистрированных в Регистре публичного имущества (недвижимое и движимое имущество, доли в предприятиях), составляет около 80 млрд. леев (баланс публичного имущества в конце 2016 года). Кроме того, сюда же следует добавить природные ресурсы (земельный фонд, леса, месторождения, воздушное пространство), за использованием которых общество не осуществляет достаточный мониторинг. По некоторым оценкам, только экономическая стоимость лесного фонда превышает 22 млрд. леев⁹. Коррупцию при управлении публичным имуществом сложнее оценивать, поскольку это предполагает больше видов сделок с участием ограниченных кругов действующих лиц, которые, как правило, тесно связаны с политическими партиями и/или с кругами, близкими к силовым структурам и юстиции. Опираясь на те немногочисленные сведения о потерях в результате коррупции при управлении имуществом, которые появились в публичном пространстве («Metal Feros», Кишиневский международный аэропорт, приватизация), можно прийти к выводу, что они огромные, однако на данный момент не существует их полная оценка.

Потери в результате коррупции гораздо выше, чем выгода, получаемая сторонами коррупционного деяния. Важно отметить, что ущерб от коррупции не только прямой и незамедлительный, то есть только тот, который ощутим на момент совершения коррупционного деяния. Зачастую такой ущерб носит многогранный характер, он распространяется еще долгое время после совершения коррупционного преступления. Общие коррупционные издержки намного превышают суммарную выгоду, которую получают бенефициары коррупционного деяния. К примеру, человек, ставший владельцем земельного участка благодаря взятке должностным лицам, как правило, менее конкурентоспособен без дачи взяток, поэтому не удастся обеспечить наиболее эффективное использование соответствующего участка. Таким образом, полностью возместить ущерб,

⁹ Life in transition: after the crisis, 2010, стр. 89 (результаты, относящиеся к Молдове), EBRD

¹⁰ «Eficiența și transparența utilizării resurselor fondului forestier» («Эффективность и прозрачность использования лесного фонда»), Expert Grup, 2013, стр. 43-46, http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/download/1033_57261838dc816c81c5a3b700058d3594

причиненный обществу, как правило, невозможно даже посредством конфискации всего имущества, полученного коррупционным путем. Более того, в течение более длительного периода времени ущерб, причиненный коррупционными деяниями, становится шире, сказываясь и на тех, кто собственно участвовал в коррупционном деянии. Красноречивым тому примером могут служить плохие услуги в сфере здравоохранения и образования, в плане личной безопасности и безопасности членов семьи и т. д., когда сам бенефициар коррупционного деяния пользуется указанными услугами (в том числе хранит капитал) в развитых странах с низким уровнем коррупции.

Почему коррупцию так сложно искоренить? Несмотря на то, что *большая коррупция*¹¹ и коррупция в целом воспринимается официальными лицами и простыми людьми как отрицательное явление¹², его искоренение оказалось крайне сложной задачей. Данная ситуация обусловлена многогранностью названного явления. Таким образом, коррупцию можно представить в следующей взаимосвязи¹³:

*КОРРУПЦИЯ = РЕСУРСЫ (природные, материальные, финансовые и пр.) + ВЛАСТЬ - ПРАВОВЫЕ
ОГРАНИЧЕНИЯ - НРАВСТВЕННЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (традиции, этика и т. д.)*

Из представленной выше взаимосвязи можно заметить, что **коррупция положительно зависит от размеров государственного сектора, которые выражены в ресурсах и власти, контролируемые государственными органами.** Не существует полных оценок насчет стоимости всего публичного имущества Республики Молдова, однако только исходя из отмеченных выше элементов она достигала 150 млрд. леев в 2016 году. Его общая стоимость, которая на самом деле гораздо выше, представляет собой материальную базу для удовлетворения экономических интересов политического класса, бюрократии и групп интересов. Кроме того, сохранение непрозрачного процесса принятия решений, и тот факт, что ограниченная группа лиц удерживает правоохранительные органы и систему прав под контролем, служат ключевыми элементами, которые «стимулируют» большую коррупцию.

Факторами, сдерживающими коррупцию, служат мощные антикоррупционные учреждения, надлежащие правовые рамки и нравственные ценности, не допускающие терпимого отношения к коррупции. К сожалению, правовые и институциональные рамки борьбы с зарождающейся коррупцией и недостаточно сильные нравственные ценности¹⁴ не обладают достаточной сдерживающей силой, чтобы сократить масштабы коррупции. Таким образом, наблюдается ситуация, когда с одной стороны искушение и возможности достаточно широкие, а существующих ограничений для коррупции недостаточно для того, чтобы приостановить и уменьшить масштабы

¹¹ Большая коррупция это злоупотребление властью на высоком уровне, идущее на благо малого числа людей в ущерб большому числу людей и наносящее серьезный и широко распространенный ущерб людям и обществу. Часто остается безнаказанной. Transparency International, https://www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it

¹² Степень осознания того факта, что коррупция – причина бедности, составляет 70,5% среди домохозяйств и 66,1% среди деловых людей. Таковы выводы исследования «Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice» («Коррупция в Республике Молдова: восприятие и личный опыт деловых людей и домохозяйств»), Transparency International Moldova, 2014

¹³ Roopinder Oberoi, Mapping the Matrix of Corruption: Tracking the Empirical Evidences and Tailoring Responses, Journal of Asian and African Studies 2014, Vol. 49(2) 187–214, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.956.8830&rep=rep1&type=pdf>

¹⁴ В соответствии с World Values Survey (2005-2009), Молдова относится к числу стран с высоким уровнем готовности дать взятку (вопрос 201), <http://www.worldvaluessurvey.org>

этого явления. Положение усугубляется и тем, что отвечает за налаживание действенной системы борьбы с коррупцией как раз политический класс, значительная часть которого в той или иной форме получает выгоду в результате коррупционных деяний. Кроме того, коррупция была бы невозможной без широкого участия домохозяйств и бизнес-сообщества в коррупционных деяниях, однако зачастую в подобных сделках сиюминутная личная выгода преобладает над сиюминутной выгодой чистой сделки. Наряду с этим следует признать, что подобное поведение обусловлено также традициями, культурой, геополитическим и коммерческим влиянием. Из вышесказанного следует, что для того, чтобы как можно скорее сократить потери от коррупции, необходимы комплексные и долгосрочные меры с привлечением всех факторов.

Таким образом, из представленной выше формулы коррупции **вытекают семь основных направлений борьбы с коррупцией:**

1. сокращение масштабов представления и вмешательства государства в обществе;
2. внедрение в Республике Молдова сильной и отлично оснащенной системы, обеспеченной хорошо оплачиваемым и хорошо подготовленным персоналом, который нацелен исключительно на борьбу с большой коррупцией;
3. повышение ответственности и ужесточение наказаний за коррупционные деяния, в том числе установление запрета навсегда занимать должности в государственном секторе;
4. развитие и поддержка демократии, гражданского духа, практик прозрачности и участия граждан, сообществ, объединений в публичной жизни государства;
5. реформа системы оплаты труда в государственном секторе для того, чтобы обеспечить заработную плату, способную конкурировать с предлагаемой в частном секторе;
6. более жесткое и широкое регулирование пожертвований и помощи от экономических агентов и лиц в пользу государственных учреждений;
7. повышение прозрачности деятельности политических партий.

Из изложенного выше можно заметить, что полученные в результате коррупции доходы политического класса и бюрократии (и групп интересов), соотнесенные с экономическими реалиями, в Республике Молдова огромные. Валовые ежегодные потери, которые коррупция причиняет развитию Республики Молдова, еще выше и достигают от 8% до 13% ВВП. Главной проблемой в том, что касается коррупции в Республике Молдова, является большая коррупция. Она тесно связана с политической коррупцией, которая служит формой воспроизводства большой коррупции. Из общего объема доходов, полученных вследствие коррупционных деяний, незначительная часть направляется на организацию предвыборных кампаний, концертов, раздачу предвыборных «подачек» и т. д. Это серьезно подрывает политическую состоятельность, поскольку находящиеся у власти партии пользуются преимуществами по сравнению с остальными участниками политического состязания. Важно, чтобы избиратели осознавали, что партии, раздающие электоральные «подачки», на самом деле за бесценок покупают у них право обворовывать их в течение мандата на несоизмеримо большие суммы.