

Фундаментальное противоречие

Производство любых благ требует расхода определённых ресурсов, который компенсируется средствами, полученными от потребителей этих благ. Зарплата служащих относится к числу расходов, покрываемых в конечном итоге за счёт потребителя, однако их деятельность определяется волей начальства и работодателя. Это приводит к ситуации, когда потребитель получает необходимую услугу или товар от служащего, но не может напрямую повлиять на деятельность этого служащего. Частным случаем является общественное благо, которое оплачивается за счёт налогов и предоставляется государственными служащими. Несмотря на то, что работу чиновников фактически оплачивают граждане, их работодателем является государство, которое наделяет их правом принимать решения, затрагивающие конкурирующие интересы различных лиц, по своему усмотрению.

В отсутствие у кого-либо дискреционной власти, коррупция была бы невозможна. Однако персона или группа, обладающая верховной властью, не в состоянии самостоятельно обеспечивать реализацию политики, которую она определяет. Для этой цели она назначает администраторов, которых она наделяет требуемыми полномочиями, в распоряжение которых она передаёт необходимые ресурсы, для которых она устанавливает правила поведения и над которыми она осуществляет надзор. И здесь возникает следующая проблема:

1. Консервативность закона. На практике инструкции меняются значительно медленнее, чем внешние условия. Поэтому они оставляют место для действий по своему усмотрению, поскольку иначе система управления становится совершенно негибкой, и несоответствие жёстких норм реалиям способно полностью остановить работу. Однако это означает, что в непредусмотренной законом, ситуации администратор может начать руководствоваться наиболее выгодной рентой.

2. Невозможность всеохватывающего контроля. Надзор требует затрат, но кроме того, чрезмерно жёсткий контроль наносит удар по качеству управленческого персонала и приводит к оттоку творчески мыслящих кадров.

Таким образом, принцип управления сам по себе содержит потенциальную возможность для коррупции. Эта возможность перерастает в объективные условия, когда потенциальная рента преобладает над рисками.

Данная проблема многократно воспроизводится в бюрократическом аппарате, поскольку администраторы высшего уровня назначают своих подчинённых и т. д. Особенность систем с представительной демократией состоит в том, что высшие должности занимают политические элиты, получившие властные полномочия от народа и рискующие потерей власти на следующих выборах.

Причины высокой коррупции

Большинство специалистов сходится на том, что основными причинами высокой коррупции является несовершенство политических институтов, которые обеспечивают внутренние и внешние механизмы сдерживания (см. следующий раздел). Помимо этого, есть основания полагать, что некоторые объективные обстоятельства вносят существенный вклад:

- Двусмысленные законы.
- Незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты.
- Зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата, от политики правящей элиты.
- Профессиональная некомпетентность бюрократии.
- Кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией.
- Отсутствие единства в системе исполнительной власти, т. е., регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями.
- Низкий уровень участия граждан в контроле над государством.

Недоказанные гипотезы о причинах высокой коррупции

Выдвигались и другие предположения в отношении обстоятельств, которые возможно являются причинами высокой коррупции:

- низкий уровень заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным сектором;
- государственное регулирование экономики;
- зависимость граждан от чиновников, монополия государства на определённые услуги;
- оторванность бюрократической элиты от народа;
- экономическая нестабильность, инфляция;
- этническая неоднородность населения;
- низкий уровень экономического развития (ВВП на душу населения);
- неанглосаксонская система права;
- религиозная традиция;
- культура страны в целом.

Однако в более поздних эмпирических исследованиях данные гипотезы не получили прямого подтверждения.

Так, повышение заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным сектором не приводит к немедленному снижению коррупции. С другой стороны, это способствует постепенному повышению уровня квалификации бюрократии и в долгосрочной перспективе имеет позитивный эффект. В странах с наиболее низким уровнем коррупции зарплата чиновников в 3—7 раз превышает заработки в производственном секторе.

Одним из наиболее спорных вопросов является роль государственного регулирования рынков и государства как монополиста. Сторонники свободного рынка указывают, что уменьшение роли государства и рост конкуренции способствуют снижению коррупции, поскольку тем самым снижается объём необходимых дискреционных властных полномочий и сокращаются возможности добиться преимущественного положения на рынке посредством протекционного регулирования, а следовательно, возможности для поиска ренты. Действительно, для всех стран с низкой коррупцией характерна относительно свободная экономика. Наоборот, плановая экономика, характеризующаяся монопольной властью чиновников и поддерживающая цены на уровне ниже рыночных, порождает стимулы для взяточничества как средства получения дефицитных товаров и услуг.

Существует также ряд возражений данному аргументу. Во-первых, частный сектор не всегда в состоянии предложить удовлетворительное решение проблем, и в таких случаях большинство людей считает оправданным вмешательство государства. Это, в свою очередь, создаёт предпосылки для недобросовестного надзора и сбора

государственной ренты. Таким образом, полное избавление от коррупции оказывается невозможным даже в открытой экономике. Во-вторых, процесс экономической либерализации осуществляется правительством, и поэтому по своей сути также является активным вмешательством в экономику (которое вдобавок может сопровождаться созданием источников коррупционного обогащения на приватизации). Поэтому на практике начальный период либерализации нередко характеризуется противоположным эффектом — всплеском коррупции. В-третьих, исследования показывают отсутствие зависимости уровня коррупции при либерально-демократической политической системе от того, придерживается ли руководство страны неолиберальной или социал-демократической идеологии. Более того, во многих странах с низкой коррупцией относительно большие налоги и государственные расходы (Канада, Нидерланды, скандинавские страны, Финляндия).