



Эффективность как улика

Богатство природными ресурсами – одна из причин бед государства

Алексей
СИТНИКОВ,
Дмитрий
ШАКИН,
эксперты Института
открытой экономики

После того как Государственная дума одобрила законопроект о монетизации льгот, дискуссия о том, чего хочет добиться президент во время своего второго срока, перестала быть абстрактной. Владимир Путин начал разменивать свой рейтинг на достижение насущных, но непопулярных задач. В первую очередь это развитие несырьевых секторов экономики за счет притока туда живых денег. Одновременно президент определил и другие важные цели – снизить социальное неравенство и улучшить качество работы государственного аппарата.

Запоздалое прозрение

Однако есть опасения, что правительство по-прежнему будет использовать высокие нефтяные доходы для исполнения своих социальных обязательств. И игнорировать при этом диверсификацию экономики и эффективность государства. Соблазн пойти по такому пути растет вместе с нефтяными ценами. Но результат может оказаться плачевным. В случае резкого падения цен на энергоносители об удвоении ВВП можно будет забыть. А вместе с этим окажется недоступным и решение социальных задач.

Благоприятная внешняя конъюнктура открыла перед Россией немало возможностей. Сможет ли государство трансформировать свое ресурсное богатство не только в скорость, но и в качество развития?

Экономические прогнозы, скорее всего, не дадут ответа на этот вопрос. Конъюнктура сырьевых рынков подвержена резким колебаниям и зависит от множества непредсказуемых внешних факторов. Кто мог предсказать распад СССР и падение Берлинской стены? Также неожиданно для экспертов и политиков произошли террористические акты 11 сентября 2001 года в США. А эти события оказали сильнейший эффект на экономическое развитие.

Что можно сказать абсолютно точно, так это то, что наличие у страны богатых природных ресурсов может негативно сказаться на ее экономике. Поскольку зависимость от ресурсного экспорта порождает нестабильность, усиливает влияние внешних факторов и тормозит развитие несырьевых отраслей промышленности. Так, нобелевский лауреат Джозеф Штиглиц считает, что развитие сырьевых секторов в экономике не влечет за собой появление рабочих мест в других ее отраслях, а это приводит к безработице и социальной нестабильности. Когда монополисты контролируют ресурсы, а бюрократы их распределяют – неизбежна коррупция. Более того, сохраняется имущественное расслоение и бедность. Хотя при этом с точки зрения обычных показателей развития страны, например роста ВВП, все выглядит неплохо.

Закономерности

Опыт развития стран – экспортёров сырья в этом смысле более поучителен, чем любой, пусть даже самый качественный, экономический прогноз.

Степень эффективности общественных институтов определяется качеством услуг, которые государство предоставляет своим гражданам. Прежде всего уровнем развития судебной и правоохранительной систем. Показатель общественной эффективности также отражает качество бюрократического аппарата, экономического законодательства и степени государственного регулирования экономических процессов.

Все страны – экспортёры сырья можно разделить на три группы. Первая характеризуется высокими уровнями экономической и общественной эффективности. В эту группу вошли все развитые страны (Австралия, Норвегия, Исландия, Канада). Во вторую попали страны, имеющие низкую экономическую и общественную

эффективность. Здесь преобладают латиноамериканские страны (Колумбия, Перу, Венесуэла). В этой же группе находится и Россия. Отдельно от остальных стоят Оман и Кувейт. В этих странах высокая эффективность государственных институтов соседствует с низкой степенью диверсификации экономики. Стоит также отметить, что еще две арабские страны – Бахрейн и Саудовская Аравия – тоже имеют склонность к большей развитости государственных институтов при некотором снижении эффективности экономики.

Чем измеряется социальная справедливость? Степенью перераспределения доходов, полученных от экспорта ресурсов. Государство предоставляет общественные блага и исправляет ошибки рыночных процессов. Граждане получают бесплатное образование и здравоохранение, социальные льготы и пособия. Чем «ровнее» распределяются доходы, тем справедливее режим, ответственный за такое распределение.

Очень хорошо прослеживается связь между социальной справедливостью и эффективностью экономики в демократических государствах. Ярким исключением из этого правила являются арабские страны. Их авторитарные режимы могут обеспечить социальную справедливость в ущерб экономической эффективности. Другое, несколько менее очевидное исключение – Чили, которой удается поддерживать эффективную экономику при высокой степени имущественного расслоения. За время правления Пиночета в стране существенно снизилась социальная справедливость. В то же

время режим с экономической точки зрения был эффективным, он показывал значительные темпы роста.

Динамика развития

Итак, существование эффективной экономики, качественных государственных институтов и социальной справедливости теоретически возможно. Есть режимы, в которых такое сочетание присутствует. Однако анализ динамики движения стран-экспортеров показывает, что трудности возникают как раз в процессе достижения конечного результата.

Среди стран – экспортеров сырья лишь Индонезия и Малайзия смогли пройти по первому пути развития, постепенно увеличивая экономическую эффективность и повышая степень социальной справедливости. Времени прошло немало, но они смогли достичь весьма скромных результатов.

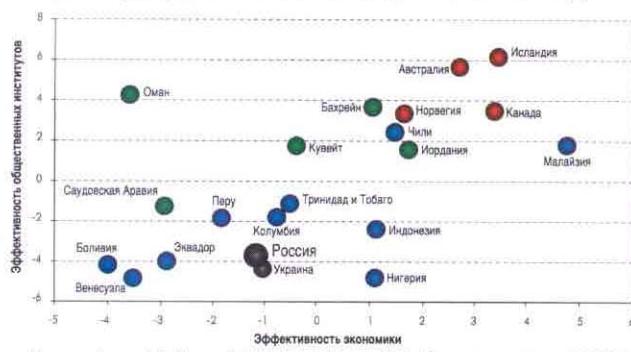
В процессе экономических реформ Индонезии фактор внутреннего развития сыграл важную роль. С 1971 по 1980 год страна была в условиях, схожих с теми, в которых сейчас находится Россия. Нефтяной бум 1973–1981 годов позволил увеличить реальный ВВП Индонезии в 2,3 раза, снизив уровень инфляции до 8% в год. В то же время правительство продолжало финансировать государственные расходы за счет активного внешнего заимствования. Однако за периодом высоких цен на нефть последовало их резкое падение. Только за 1986 год цены на нефть упали на 35%. То, что Индонезия не сошла с пути увеличения экономической эффективности и справедливости, – заслуга

международного сообщества и правительства Индонезии.

Страна смогла своевременно провести структурную реформу и создать благоприятные условия для иностранных инвестиций в реальный сектор промышленности. Например, правительство отказывало в лицензии на вырубку леса тем концессиям, которые не создавали перерабатывающую инфраструктуру. Структурные реформы и принятие законов о конкурентной заработной плате привлекло иностранных, прежде всего японских, инвесторов в обрабатывающие сектора экономики. В результате во время экономического спада второй половины 1980-х годов реальный сектор экономики Индонезии увеличился на 28% в год. В это же время доля нефти в экспортных доходах снизилась с 82 до 39%.

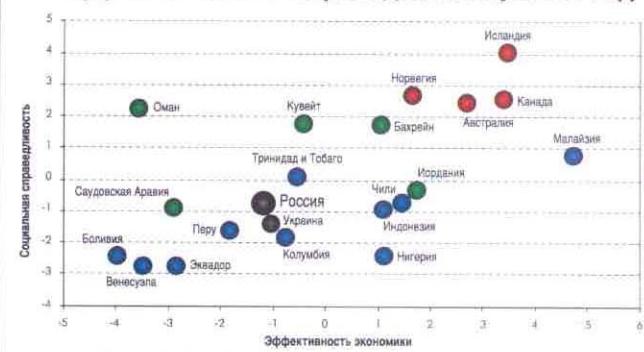
В Малайзии развитие экономики с самого начала было «социально ориентированным». Еще в 1971 году правительство страны приняло программу устранения неравенства путем привлечения иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Однако здесь не обошлось без положительного влияния иностранного капитала. Повышение курса японской иены в 1986 году привлекло на малазийский рынок японских производителей. Правительство, в свою очередь, разработало и одобрило акт поддержки инвестиций, открывший дополнительные возможности для использования прямых иностранных инвестиций. В целом рост эффективности экономики Малайзии проходил при активном участии государства. Оно взяло на себя не только функции контроля и распределения, но и выступило

Соотношение эффективности экономики и государственных институтов, 2003 год



Источник: Economist Intelligence Unit, UN Statistics Division, Global Competitiveness Report 2003-2004, Arab World Competitiveness Report 2003-2003, оценки Института открытой экономики.

Соотношение экономической эффективности и справедливости, 2003 год



Источник: Economist Intelligence Unit, UN Statistics Division, Global Competitiveness Report 2003-2004, Arab World Competitiveness Report 2003-2003, оценки Института открытой экономики.

инициатором и инвестором многих крупных экономических и социальных программ.

К сожалению, одновременное улучшение показателей экономической эффективности и справедливости – скорее исключение, нежели правило. Чаще траектории развития либо приводят к снижению обоих показателей (Нигерия, Колумбия), либо к увеличению одного показателя за счет другого (Эквадор, Венесуэла). Однако самыми яркими примерами такого развития являются Чили и Норвегия.

В Норвегии, с момента открытия нефтяных месторождений в Северном море в 1960-х годах прошлого века, доля нефти в экономике постоянно увеличивалась и в настоящее время составляет 18% ВВП. Однако экономика Норвегии

вает, насколько трудно достичь одновременного успеха по всем направлениям эффективности.

Использование конкурентного преимущества, в виде естественных ресурсов, объективно снижает привлекательность инвестиций в другие отрасли промышленности. Ключевым фактором успеха здесь является наличие государства, способного эффективно регулировать экономические процессы. Одновременный процесс реформирования государственных институтов способен значительно снизить эффективность самого государства в процессе диверсификации экономики.

С другой стороны, объем социальных обязательств государства в таких странах остается достаточно высоким. Это исключает возможность использования просто-

го развития, способны достичь большего успеха, нежели развитые страны или страны среднего звена.

Для России, вступающей в стадию постиндустриального развития, основным двигателем может и должно стать увеличение эффективности общественных институтов и, прежде всего, государства. Сегодня по этому показателю Россия находится на самом низком уровне среди других стран – экспортёров сырья. Именно поэтому источником экономического и социального развития должна стать административная реформа.

Причем, как показывает опыт развития стран-экспортёров, эффективность государства не изменяется его силой или слабостью. Если государство доминирует, как в Чили, то увеличение эффективности экономики порождает имущество неравенство и неэффективные государственные институты. Неизбежно страдает социальная справедливость. Когда государство слабо, как в Колумбии и Нигерии, оно не способно активно участвовать в процессе диверсификации экономики.

Чтобы стать эффективным, государство должно, прежде всего, изучить общественный спрос на свои услуги, для того чтобы потом его качественно удовлетворить.

Административная реформа – это не только определение оптимального объема вмешательства государства в экономику. Прежде всего, это выработка стратегического курса развития страны, в котором государство выступает в роли играющего тренера. Однако сейчас административная реформа боксует на стадии определения самими чиновниками оптимального числа правительственные функций.

Для успеха этого проекта необходимо подключить к нему, как это делалось, например, в Корее и Тайване, ключевых представителей общества и бизнеса. Создать широкий общественный форум, который определил бы приоритетные направления развития государства, ориентированного на удовлетворение общественного спроса. Только в этом случае инициативы государства по развитию экономики принесут ожидаемый эффект и в экономической, и в социальной сфере. ■

Развитые страны – Норвегия, Канада, Австралия – не способны показать значительные темпы экономического роста, так как их экономика уже диверсифицирована, государство эффективно, социальное неравенство незначительно.

достаточно диверсифицирована. Доля нересурсного экспорта составляет 37% всех экспортных доходов страны. К тому же государство играет активную роль в перераспределении доходов. Еще в 1990 году правительство создало специальный Нефтяной фонд, который аккумулировал сверхдоходы от экспорта нефти на случай изменения внешней конъюнктуры и для обеспечения финансирования государственных пенсионных программ.

Наибольший потенциал для улучшения показателей эффективности имеют страны, переживающие период индустриального развития (Боливия, Индонезия, Малайзия). Однако, как показывают примеры Колумбии и Нигерии, этот потенциал не всегда удается реализовать. Кроме того, пройдя значительный путь, эти государства по-прежнему отстают от развитых стран по степени своей экономической, институциональной и социальной эффективности.

Динамика развития «средних» по показателям стран, к числу которых относится Россия, показы-

го перераспределения доходов от экспорта нефти в пользу малоимущих слоев населения.

Эффективность как цель

Опыт развития стран – экспортёров сырья содержит для России как плохие, так и хорошие новости. Хорошие новости заключаются в том, что диверсификация экономики на фоне социальной справедливости и повышения качества работы государства, в принципе, возможна. Таким образом, цели, поставленные администрацией, не такие уж утопичные.

Плохие новости состоят в том, что динамика развития не всегда ведет к одновременному достижению всех трех показателей развития. Рост эффективности экономики и социальной справедливости возможен. Но для достижения существенного прогресса требуется много времени. Даже в тех странах, где был достигнут значительный успех, на это ушло более 25 лет. Кстати, бедные страны, находящиеся на этапе первичного индустриально-