

ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКИ

Алексей Ситников, Дмитрий Шакин

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИЛИ СПРАВЕДЛИВОСТЬ

Москва, 2004

Алексей Ситников, Дмитрий Шакин

Экономическое развитие: эффективность или справедливость

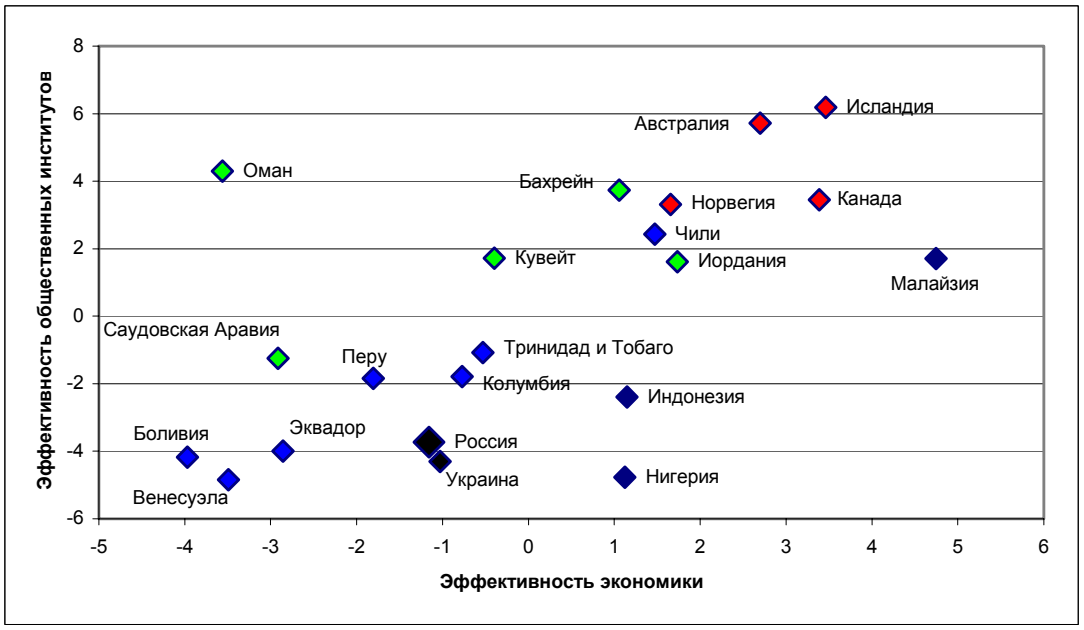
После того как Государственная Дума одобрила законопроект о монетизации льгот – дискуссия о том, чего хочет добиться президент во время своего второго срока, перестала быть абстрактной. Владимир Путин начал разменивать свой рейтинг на достижение насущных, но непопулярных задач. В первую очередь, это развитие не сырьевых секторов экономики за счет притока туда живых денег. Одновременно, президент определил и другие важные цели – снижение социального неравенства и улучшение качества работы государственного аппарата. Что же будет с их выполнением? С ресурсами у правительства проблем пока нет. Благо, цены на нефть находятся на рекордно высоком уровне.

Однако есть опасения, что правительство будет использовать высокие нефтяные доходы для исполнения своих социальных обязательств, игнорируя 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 окно возможностей. Но сможем ли мы 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. Никто не предсказал распада СССР и падения берлинской стены. Также неожиданно для экспертов и политиков произошли террористические акты 11 сентября 2001 года в США. Тем не менее, все эти события оказали сильнейший эффект на экономическое развитие.

Наличие у страны природных ресурсов может негативно сказаться на ее экономике. Почему? Зависимость от ресурсного экспорта порождает нестабильность, усиливает влияние внешних факторов и тормозит развитие не сырьевых отраслей промышленности. Так, Нобелевский лауреат Джозеф Штиглиц считает, что развитие сырьевых секторов в экономике не влечет за собой создание рабочих мест в других ее отраслях, что приводит к безработице и социальной нестабильности. Когда

Рис. 1: Соотношение эффективности экономики и государственных институтов, 2003.



монополисты контролируют ресурсы, а бюрократы их распределяют – неизбежно развивается коррупция. Более того, сохраняется имущественное расслоение и бедность. При этом, с точки зрения обычных показателей развития страны, например роста ВВП, все выглядит достаточно неплохо.

Таким образом, опыт развития стран-экспортеров сырья более поучителен, чем любой, пусть даже самый качественный, экономический прогноз. Среди таких стран, к числу которых относится и Россия, по эффективности экономики лидируют развитые страны. Именно они не только имеют более развитые технологии и рынки, но и выделяются относительно стран, имеющих сходный уровень богатства. Среди стран-экспортеров – "богатые" страны, как правило, обладают более эффективными, в широком смысле, экономическими системами. Это, прежде всего, касается Австралии, Исландии и Канады.

Качеством тех услуг, которые государство предоставляет своим гражданам, определяется степень эффективности общественных институтов. Прежде всего, это касается уровня развития судебной и правоохранительной систем. Показатель общественной эффективности также отражает качество бюрократического аппарата, экономического законодательства и степени государственного регулирования экономических процессов.

Сопоставление показателей эффективности экономики и качества государственных институтов в странах-экспортерах показывает, что практически отсутствуют режимы, в которых существует противоречие между экономической и общественной эффективностью. Эти два фактора скорее дополняют друг друга.

Все страны-экспортеры 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 группы вошли страны, имеющие низкую экономическую и общественную эффективность. Здесь доминируют латиноамериканские страны (Колумбия, Перу, Венесуэла). В этой же группе находиться и Россия. Отдельно от остальных находятся Оман и Кувейт. В этих странах высокая эффективность государственных институтов соседствует с достаточно 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.

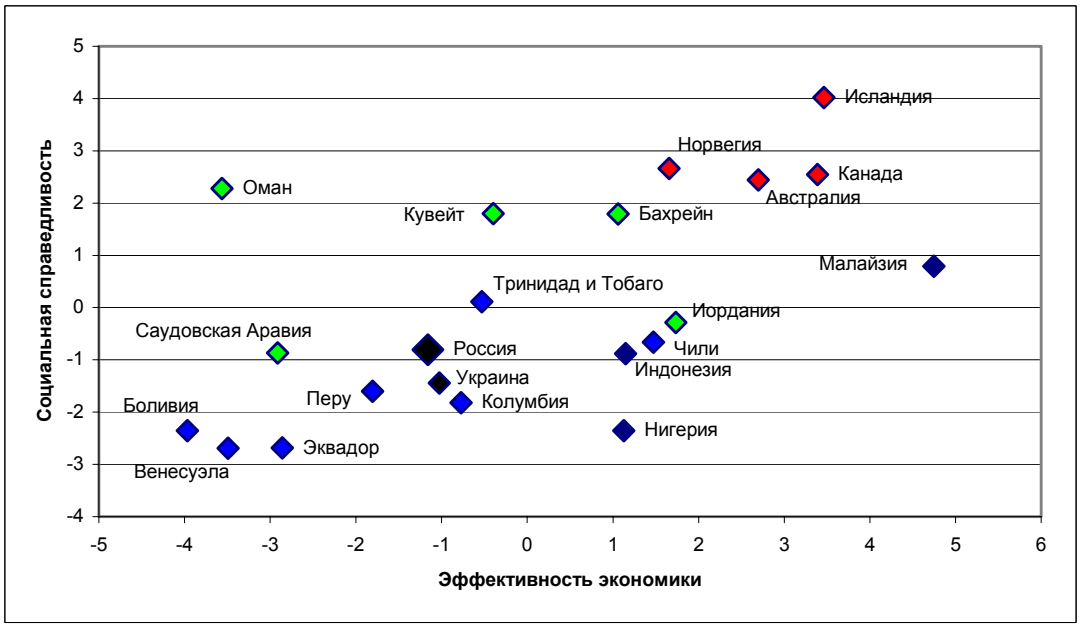
Социальная справедливость измеряется степенью перераспределения доходов, полученных от экспорта ресурсов. Государство предоставляет общественные блага и исправляет ошибки рыночных процессов. Граждане получают бесплатное образование и здравоохранение, социальные льготы и пособия. Чем равномернее распределяются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

Для демократических государств, связь между социальной справедливостью и эффективностью экономики прослеживается очень четко. Ярким исключением из этого правила являются арабские страны, авторитарные режимы которых могут обеспечить социальную справедливость в ущерб экономической эффективности. Другое, несколько менее очевидное исключение – Чили, которой удается поддерживать эффективную экономику при довольно высокой степени имущественного расслоения. За время правления Пиночета в Чили существенно снижалась социальная справедливость. В то же время, режим с экономической точки зрения был достаточно эффективным, показывая, в частности, значительные темпы роста.

Динамика развития стран-экспортеров

Сосуществование эффективной экономики, качественных государственных институтов и социальной справедливости теоретически возможно. Более того, есть режимы, в которых такое сочетание присутствует. Однако, анализ динамики движения стран-

Рис. 2: Соотношение экономической эффективности и справедливости, 2003.



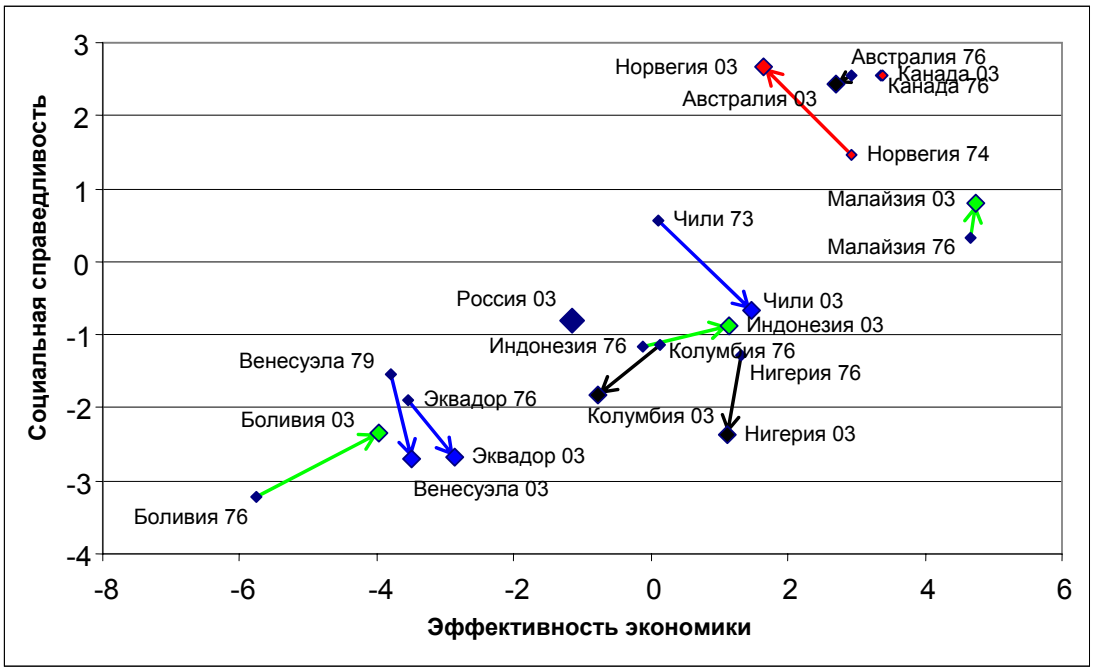
экспортеров показывает, что трудности возникают как раз в процессе достижения конечного результата.

Среди стран-экспортеров сырья лишь Боливия, Индонезия и Малайзия смогли постепенно увеличить экономическую эффективность и повысить степень социальной справедливости. Тем не менее, за достаточно продолжительный отрезок времени эти страны смогли достичь лишь весьма скромных результатов.

Боливия, несмотря на значительные успехи в экономическом развитии и борьбе с неравенством, остается одной из самых бедных стран в мире. Около 70% населения страны продолжают жить за чертой бедности. Более трети трудоспособного населения продолжает работать нелегально. Успехи Боливии отражают не столько внутренний прогресс, сколько активное вмешательство международных финансовых институтов и, прежде всего, Всемирного банка и Международного валютного фонда. Начиная с 1985 года, Боливия выполняет программу новой экономической политики, инициированную нынешним президентом страны Санчесом де Лозада и американским экономистом Джеффри Саксом. Опыт Боливии трудно назвать успешным еще и потому, что нелегальная наркоторговля приносит большую прибыль, чем весь официальный внешний товарооборот страны.

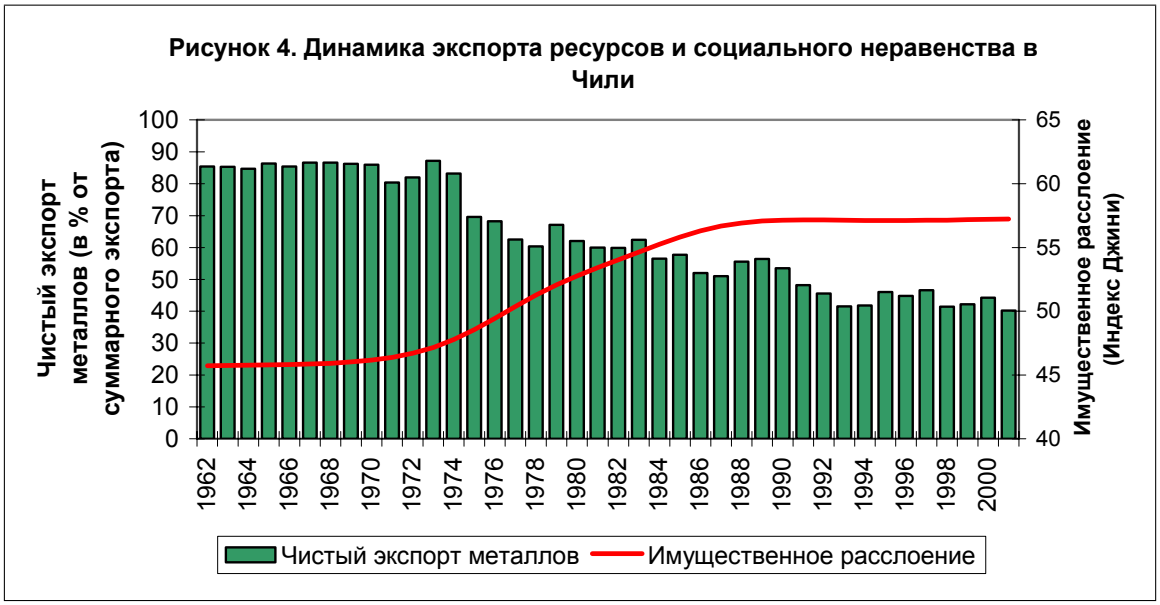
Международная финансовая помощь предоставлялась Индонезии на условиях

Рис. 3: Эффективность экономики и социальная справедливость: динамика 1976-2003.



усиления бюджетной дисциплины. Иностранные гранты и займы позволили правительству поддерживать уровень государственных расходов и стабилизировать уровень социального неравенства. Индонезия смогла своевременно осуществить 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 значительно вырос. 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 и здесь не обошлось без положительного влияния иностранного капитала. Повышение курса японской йены в 1986 году привлекло на малазийский рынок японских производителей. Правительство, в свою очередь, разработало и одобрило

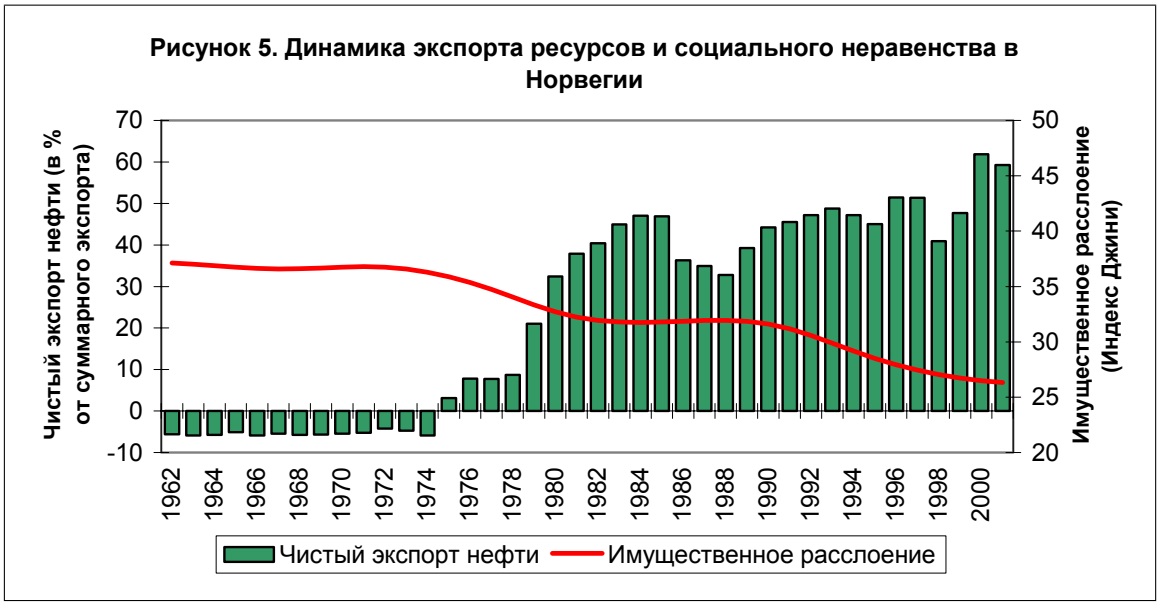


акт поддержки инвестиций, открывший дополнительные возможности для использования прямых иностранных инвестиций. В целом, рост эффективности экономики Малайзии проходил при активном участии государства. Государство взяло на себя не только функции контроля и распределения, но и выступило инициатором и 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 Чили, неэффективность политики импорто-замещения привела к серьезному кризису и вынудила правительство в 1973 году принять радикальную программу экономической либерализации. Диктаторский режим Пиночета позволил временно обменять социальную справедливость на эффективность экономики. Чили удалось снизить свою зависимость от экспорта меди с 80% до 41%. В результате серьезных мер по стабилизации государственных расходов, имущественное расслоение значительно увеличилось и остается высоким до сегодняшнего дня.

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

Однако, развитые страны (Норвегия, Канада, Австралия) не способны показать значительные темпы экономического роста, так как их экономики уже достаточно диверсифицированы, государство эффективно, социальное неравенство незначительно. 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 попрежнему отстают от развитых стран по степени своей экономической, институциональной и социальной эффективности.

Динамика развития “средних” по показателям стран, к числу которых относится и Россия, указывает на значительные затруднения в достижении одновременного успеха по всем направлениям эффективности.

С одной стороны, экономики “средних” стран имеют значительный потенциал для роста. Однако, такие экономики, и в их числе российская, не способны использовать инструменты внешнего заимствования для стимулирования внутреннего роста так же эффективно как бедные страны, переживающие стадию индустриального развития. Источники экономического роста должны носить здесь преимущественно эндо-

генный характер и опираться на внутренние инвестиции. Такое положение создает насущную необходимость осуществления структурной перестройки экономики и замещения сырьевого экспорта. Опыт Норвегии показывает, что подобную перестройку экономики достаточно сложно осуществить даже в условиях развитого реального сектора.

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 простого перераспределения доходов от экспорта нефти в пользу малоимущих слоев населения. Даже по итогам многолетних реформ, 70% населения Боливии находятся за чертой бедности. В России эта цифра значительно ниже, но объем социальных обязательств носит долгосрочный характер.

Опыт развития стран-экспортеров сырья содержит для России как плохие, так и хорошие новости.

Хорошие новости заключаются в том, что диверсификация экономики на фоне достижения социальной справедливости и повышения качества работы государства, в принципе, возможна. Развитие стран-экспортеров сырья указывает на то, что эффективность экономики взаимосвязана с общественной эффективностью и социальной справедливостью. Фактически нет демократических режимов, в которых экономически эффективная система сосуществовала бы с отсталыми государственными институтами и имущественным неравенством. 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 требуются значительный промежуток времени. Даже в тех странах, где был достигнут значительный успех, на это понадобилось более 25 лет. Бедные страны, находящиеся на этапе первичного индустриального развития, способны достичь большего успеха, нежели развитые страны или страны среднего звена.

Для России, вступающей в стадию постиндустриального развития, основным дви-

гателем развития может и должно стать увеличение эффективности общественных институтов и, прежде всего, государства. Сегодня, по этому показателю Россия находиться на самом низком уровне среди других стран-экспортеров сырья. Именно поэтому, источником экономического и социального развития должна стать административная реформа. Причем, как показывает опыт развития стран-экспортеров, эффективность государства не измеряется его силой или слабостью. Если государство доминирует, как в Чили, то увеличение эффективности экономики порождает имущественное 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 буксует на стадии определения самими чиновниками оптимального числа правительственных функций. Для успеха этого проекта, необходимо подключить к нему, как это делалось, например, в Корее и Тайване, ключевых представителей общества и бизнеса. Необходимо 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.