Экономическая политика государства в условиях ресурсного изобилия: возможности для роста или стагнация

Липина Светлана Артуровна, Директор Центра Городского планирования Института региональных исследований и городского планирования Национального Исследовательского Университета Высшая Школа Экономики, профессор кафедры публичной политики НИУ ВШЭ.

Тищенко Иван Вячеславович, выпускник НИУ ВШЭ 2012 года (кафедра публичной политики), Эксперт консалтинговой компании "Группа Север"; магистр политологии

Аннотация. В статье поднимается проблема развития государства, богатого природными ресурсами, рассматривается мировой опыт по путям и методам экономической политики, приводятся мнения ученых о возможностях развития государств с сырьевой ориентацией, а также механизмы и последствия влияния ресурсоориентированной экономики на степень демократизации политического режима.

Ключевые слова: Экономическая политика, социально-экономическое развитие, природно-ресурсный потенциал, сырьевой сектор экономики, глобализация, национальное богатство.

The economic policy of the state in conditions of resource wealth: opportunities for growth or stagnation

Svetlana Arturovna Lipina, Director of the Center for Urban planning Institute of regional research and urban planning of the National Research University - Higher School of Economics, Professor of the Department of Economics of the Institute of the international economic relations.

Tischenko Ivan Vyacheslavovich, expert «Gruppa Sever», Master of Politology

The article raises the problem of development of the country, rich natural resources, is considered the world experience on the ways and methods of economic policy, are the opinions of the scientists about the possibilities of development of States with raw material orientation, as well as the mechanisms and consequences of the influence of economy based on resources, the degree of democratization of the political regime

Key: Economic policy, socio-economic development, natural-resource potential, the raw materials sector of the economy, globalization, national wealth.

Современная система глобализации и международного разделения труда, а также воплощающаяся идея становления ресурсоориентированной мировой экономики выдвинула России новые вызовы, которые заведомо обрекают нашу страну на поиск путей развития. Но при этом, важно понимать, большинство стран, в том числе и с развивающейся экономикой, именно в силу природных условий являются более привлекательны для развития природно-ресурсного потенциала [1].

Тем не менее, экономическое возрождение России вполне реально, у нашей страны есть все шансы вырваться в число мировых лидеров уже к третьему - четвертому десятилетию XXI века. В качестве безусловной и главной основы будущего роста российской экономики пока по-прежнему можно признать богатство природными ресурсами и относительно дешевая, но квалифицированная рабочая сила.

По обеспеченности природными ресурсами, у России есть четыре выигрышные позиции — это природный газ, лес, уголь и пресная вода. И практически все это сырье (нефть, газ, уголь, металлы и др.) является невозобновимым ресурсом, и если нам не безразлично, как будут жить наши дети и внуки, следует подумать об экспорте сырья и в этом аспекте.

Нефть и газ были в центре экономической политики России в последние десятилетия. Падение цен на нефть в 1980-х годов вызвало экономический кризис, последние которого советские власти не смогли преодолеть.[2] В 1990-е, в связи с падением цен на энергоресурсы, тема «ресурсного проклятья» в России потеряла былую популярность. Но, с началом нового тысячелетия, в мировой экономике появился уверенный рост цен на энергоресурсы, которыми так богата Россия. Роль экономических субъектов в российской политике увеличилась и так называемые олигархи за счёт своего экономического веса, усиливали своё влияние на принятие политических решений. Впоследствии, как нам известно, ключевые компании энергетического сектора были национализированы. В государственном секторе оказались сконцентрированы наиболее прибыльные предприятия энергетического комплекса. И доходы от продажи энергоресурсов начали составлять основную статью доходов бюджета Российской Федерации. В бюджете на 2012 год, эта статья составляет почти 68»% [3].

В современной экономической и политической науке существует довольно широкий спектр исследований, посвященных изучению влияния ресурсообеспеченности государства на состояние его политических институтов. Интерес к изучению взаимосвязи политического развития и обеспеченности режима природными ресурсами, появился у экономистов, обнаруживших отрицательное воздействие ресурсного изобилия на развитие экономики. Первыми данное явление обозначили именно экономисты, дав ему обозначение «проклятья», когда нефтяное изобилие приводит в лучшем случае к стагнации, в худшем - к экономическому

спаду. Однако в дальнейшем, оказалось, что не все так просто. А. Щербак утверждает, что «если вначале политические факторы воспринимались как вспомогательные переменные, лишь дополняющие экономические интерпретации феномена «нефтяного проклятия», то в дальнейшем политические объяснения стали[4]» первостепенными. Выяснилось, что экономический спад вследствие нефтегазового изобилия — это лишь одна из проблем. Для многих стран, испытавших поток свалившихся чуть ли не с неба нефтедолларов, в лучшем случае вылился в форме сворачивания демократических институтов и усиления авторитарных тенденций, в худшем — в форме вооруженного конфликта вплоть до полноценной гражданской войны.

Обзор государств с сырьевыми экономиками показывает, что все они, чуть ли не за единственным исключением Норвегии, являются минимум полудемократическими, а, как правило, авторитарными странами. Примеры Ирана, Ирака, Нигерии, Венесуэлы свидетельствуют и в пользу второго утверждения.

Обладание востребованными в мире природными ресурсами воспринимается населением стран как верный и неиссякаемый источник богатства. Однако, как утверждают ученые, политическим институтам уготована особая роль: они являются своего рода фильтром, через который проходит нефтяное богатство. На выходе общество получает эффекты от ресурсного изобилия. В зависимости от качества «фильтра» эффекты могут быть самые разнообразные. «Сильные» институты могут превратить нефтяное изобилие в дар, «слабые» — в то самое проклятие. То есть, как сказали бы экономисты, правильная экономическая политика и прогнозирование может сырьевые отрасли поставить на благо развития государства. Сильные политические институты инициируют адекватную социально-экономическую политику, где к тому же обеспечивается верховенство права; защита прав и свобод граждан, включая право собственности; общественный контроль над правительством, в том числе и через свободные и справедливые выборы; подотчетность силовых структур гражданским властям. В государстве с непонятной экономической политикой и слабыми институтами правительство может проводить политику без оглядки на оппозицию, экономические интересы, общественные движения, оно не принимает во внимание существующие юридические, политические и финансовые ограничения. При этом, изучая опыт государственного строительства в богатых ресурсами странах мира, ученые отмечают, что у политиков в государствах со слабыми институтами могут быть самые благие намерения — поддерживать экономический рост, добиться справедливого распределения доходов, всеобщего благополучия, укрепить внешнеполитические позиции своей страны. Но в большинстве стран нефтяное изобилие приводит к ослаблению политических институтов,

к снижению стимулов к демократизации, к усилению авторитарных тенденций в политике с целью обеспечить или сохранить политический контроль над природной рентой.[5] Нефтяное изобилие мешает установлению демократии, либо способствует переходу от демократии к авторитаризму. Иными словами, богатые запасы нефти в условиях слабых институтов мешают политической модернизации и установлению демократии.

Щербак А.Н.[6] выдвигает ряд аргументов, объясняющих «негативное влияние природных ресурсов на процессы демократизации.

- Экономическая зависимость режима от экспорта природных ресурсов, снижает стимулы государства по сбору налогов с граждан. Нет большого смысла в сборе налогов, если есть возможность получения доходов от продажи ресурсов за рубеж. Вопрос же уплаты налогов является одним из важнейших стимулов участия граждан в политической жизни страны.

- Сверхдоходы от продажи нефти позволяют режиму проводить популистскую политику, увеличивая социальные выплаты гражданам. Истинное предназначение этих социальных выплат — покупка политической лояльности граждан и демонстрация видимости экономической эффективности и процветания. Однако оказывается, что экономическая эффективность как раз страдает. Интересной иллюстрацией этого аргумента может служить так называемый «эффект белых слонов».

Эта модель утверждает, что режимы, живущие за счет продажи природных ресурсов, инвестируют значительную часть своих сверхдоходов в собственную экономику. Однако основной целью инвестиций оказывается не достижение роста экономики, а политическая лояльность получающих инвестиции. В мировой практике это выливалось в форму субсидирования лояльных элит в рамках инвестиционных программ или инвестиционных проектов, в создание рабочих мест для своих сторонников на заведомо убыточных предприятиях. В итоге средства расходуются крайне неэффективно, что приводит к стагнации или даже спаду в экономике. Но с политической точки зрения режим распоряжается сверхдоходами очень успешно — они помогают остаться ему у власти долгие годы. Белые слоны — это очень редкий вид слонов, дорогой и ценный подарок. Белых слонов — из-за их ценности — не заставляли работать; их приходилось содержать, не получая взамен пользы. В этом смысле огромные залежи нефти и газа оказываются таким «подарком», который очень дорого обходится его обладателю.[7]

- Доходы от экспорта нефти оказываются для властей стимулом ослаблять политические демократические институты — институты контроля. Режим стремится максимизировать свой контроль над получением ренты, ее распределением, в его интересах сделать этот процесс наименее прозрачным. Чем менее независимыми окажутся

институт выборов, суды, пресса, неправительственные организации — тем лучше с точки зрения выживания режима. Ведь главная проблема режима — это возможность использования оппозицией нефтегазовой ренты или ее части для захвата власти. С другой стороны, нефтяная рента широко используется правящим режимом в политической борьбе. Самый очевидный способ ее использования — раздача ренты перед выборами с целью получить голоса избирателей.[8] В условиях разрушающихся институтов демократического контроля государственные нефтегазовые корпорации становятся своего рода «государствами в государстве». Мало того, что их экономическая роль в сырьевой экономике является более чем значимой, их политическое влияние нередко оказывается еще более серьезным. Такие корпорации становятся своего рода политическим кошельком для власти и спонсором основных политических проектов. Причем «экономическая эффективность таких корпораций высокой назвать нельзя.[9]

- Другим эффектом влияния на политический режим, можно назвать то, что при росте сверхдоходов от продажи ресурсов увеличение государственных расходов идет быстрее, чем рост от доходов от ренты, во многом из-за давления заинтересованных групп, нацеленных на освоение ренты.
- В таких условиях приоритетными тратами для режима оказываются расходы на силовой блок. Это обусловлено тем, что действующему политическому руководству страны необходимо усиление своего политического контроля над ситуацией из-за опасений утратить контроль над природной рентой.
- Режим стремится расширить госаппарат, чтобы включить в себя потенциальные автономные группы и препятствовать попаданию недовольных в публичную сферу. Режим старается не допустить образование независимых социальных групп, способных в дальнейшем бросить ему вызов. Как минимум, этот механизм предполагает включение умеренных оппозиционных групп в систему власти и принятие мер по маргинализации более радикальной оппозиции.
- В-шестых, экономический рост на основе экспорта природных ресурсов может не приводить к модернизации, понимаемой как качественная смена в социальной, культурной сферах. При отсутствии масштабных социокультурных сдвигов в обществе модернизация оказывается отложенным проектом».

Исследователи признают, что разные ресурсы могут по-разному влиять на вышеописанные процессы. М. Росс[10], в своей известной статье «Мешает ли нефть демократии?» обнаружил отрицательную зависимость между экспортом природных ресурсов и переходом к демократии. Исследование включало в себя 113 стран во временном промежутке с 1971 по 1997 гг. Два механизма оказались значимы. Первый —

это «эффект рантье», т.е. зависимость режима от сбора налогов и уровня государственных расходов. Росс обнаружил позитивную значимость первого фактора для демократизации и негативную для второго. Второй механизм касался силового аргумента, т.е. уровня государственных расходов на силовой аппарат и количества сотрудников силовых структур. Уровень расходов оказался незначимым, но количество силовиков значимым, т.е. демократизация отрицательно связана с количеством силовиков. Стоит особо отметить, что феномен «цветных революций» напрямую соотносится с запасами нефти и газа в стране. Опыт 2003-2006 гг. показывает, что все успешные «цветные революции» на постсоветском пространстве произошли в бедных ресурсами странах (Грузия, Украина, Киргизия). Наоборот, в богатых нефтью странах (Азербайджан, Казахстан) «цветные революции» закончились неудачей.

Фиш С. утверждает, что причина связи между нефтегазовым изобилием и усилением авторитарных тенденций заключается, во-первых, в коррупции, которая начинает еще больше расцветать при нефтяных шоках. Во-вторых, упавшие с неба нефтедоллары лишают правительство стимулов проводить открытую экономическую политику, поощрять экономическую свободу (в широком смысле), что, в свою очередь, приводит к усилению вмешательства государства в экономику и далее — к откату от принципов открытой политики[11].

Как утверждают в своей работе Robinson J.A., Torvik R., Verdier T. основной политико-экономической стратегией в ситуации становится поощрение клиентелизма, нацеленного на удержание власти[12]. Размещение ресурсов в экономике становится все менее и менее эффективным, в итоге экономика стагнирует и не развивается. Имеющиеся в экономике ресурсы направляются на сомнительные проекты, мало имеющие отношения к развитию. Нефтедоллары просто «проматываются», и, в случае резкого падения цены на нефть, наступает расплата — системный кризис. Экономическая деградация и есть «нефтяное проклятие».

Так рождаются «проекты века», поскольку неподконтрольная населению страны трата больших средств порождает, как утверждают ученые изучившие мировой опыт, склонность к различного рода авантюрам, к старту амбициозных, крупных, нецелесообразных для экономики проектов.

Особенности финансовой политики стран, богатых полезными ископаемыми рассматривались в ряде работ[13]. Важнейшая отличительная черта — поддержание бюджетного профицита и накопление «избыточных» средств, получаемых от продажи сырья, в специальных фондах, объявленными целями которых являются, как правило, стабилизация бюджетных расходов и (или) перераспределение доходов в пользу будущих поколений. Подобные фонды были созданы

в Кувейте в 1960 г., в Чили - 1985, Омане - 1980, Норвегии - 1990, Венесуэле - 1998. В ряде стран — Омане, Венесуэле, Нигерии существовали также специальные инвестиционные фонды. Эффективность фондов исследовалась в работе О. Дмитриевой[14]. Автор не нашла свидетельств того, что наличие подобных фондов положительно сказывается на экономической политике государства. В случаях эффективных правительств — в Норвегии и Чили — экономическая политика была достаточно ответственной и до создания фондов, в таких же странах, как Нигерия, Оман и Венесуэла, управление фондами было явно неэффективным.

Аккумулирование экспортных доходов от продажи сырья в специальных фондах имеет разные нюансы. С одной стороны – это «подушка безопасности» на случай кризиса, как это было и в России в 2008-2009 гг., а с другой стороны, как утверждают ученые, это и недоверие к современному поколению, перекладывающего на потомков задачи превращения денежных средств в новые технологии. Хотя, как показывает опыт, средства, накопленные от продажи сырья тают с той же скоростью, как и накапливались.

Практически во всех странах, где сосредоточенные природные ресурсы составляют значительную долю выпуска или экспорта, большая доля добывающих предприятий принадлежит государству. В некоторых из них (Катаре, Брунее, ОАЭ, Ливии, Омане) добыча нефти и газа полностью национализирована. В Венесуэле и Бахрейне роль государственных добывающих компаний усилилась в последние годы. В Норвегии, где экономика диверсифицирована, а рынок весьма совершенен, открытые в 1970-х гг. запасы были переданы государственной компании «Statoil». Чили — еще один пример длительной монополии государства в секторе добычи важнейших ресурсов. На этом фоне процессы, происходящие в российской нефте- и газодобыче, не выглядят исключением.

Необходимость большей, чем обычно, вовлеченности государства в производство ресурсов вытекает из необходимости создания длительной стратегии при формировании плана добычи природных ресурсов, высокие издержки освоения месторождений и строительства трубопроводов, жесткая международная конкуренция — это неполный перечень аргументов в пользу государственного контроля над добычей ресурсов. Ученые НИУ ВШЭ Полтерович В, Попов В. Тонис А. в своей работе «Экономическая политика, качество институтов и механизмы «ресурсного проклятия» акцентируют, что «национализация может быть верным решением при хороших институтах, эффективном государстве. Для стран с высоким уровнем коррупции и низкой эффективностью правительства чрезмерная роль государства может затруднить диверсификацию и привести либо к расхищению средств, либо к созданию государства-рантье, неспособного к развитию. В общем случае нужна смешанная система, которая позволяла бы государству и бизнесу действовать совместно, дополняя и контролируя друг друга.[15]» Для решения возникающих здесь

масштабных задач необходима современная модель эффективного сотрудничества всех основных общественных групп.

В России в условиях сильной зависимости от импортной техники, технологий, комплектующих возможности предприятий инвестировать в модернизацию собственного производства сокращаются год от года. Исключение составляет экспортный, прежде всего — сырьевой сектор. И сырьевой сектор может расцениваться как возможность для развития экономики при сильный институтах власти и прозрачной системе учета. У России есть шанс занять достойное место среди стран-лидеров, опираясь на традиционные энерго- и материалоемкие индустриальные и, прежде всего, сырьевые отрасли экономики.

Если обратиться к трудам фундаментальных отечественных экономистов, можно отметить, что ещё на рубеже нового тысячелетия (в 1999 году) ими отмечалось, что «в экономической политике в перспективе возможны три варианта структурной политики.

Первый вариант ориентирован на преимущественное развитие добывающих отраслей промышленности и получение валютных ресурсов и оборудования для обрабатывающих отраслей за счет экспорта сырья и топливно-энергетических ресурсов.

Второй вариант предусматривает ускоренное развитие отраслей потребительского комплекса, обеспечивающих население жильем, техникой, одеждой и продовольствием.

Третий вариант - предполагает ускоренное развитие высокотехнологичных и наукоемких производств, для технического перевооружения всего народного хозяйства и активное участие России в мировом рынке прогрессивных видов продукции.[16]»

Сегодня для Российской Федерации весьма важно укрепить в мире свое положение сильной державы и устойчиво удерживать конкурентные преимущества на мировом экономическом пространстве, т.е. определить свое место в новой системе геополитических и геоэкономических координат. Мы понимаем[17], что мир меняется, мы живем в эпоху крупного мирового передела, на планете вновь возрождается геополитическое мышление, нацеленное на расширение и перераспределение территорий. Во всем мире стремительно истощаются природные ресурсы, а на территории России сосредоточено порядка 40% мировых природных богатств, а население - лишь 2% от жителей Земли. Роль географического, природного ресурса взрывоопасно растет. Экономисты, политики и ученые преуспевающих стран серьезно занимаются поиском экологически благоприятных территорий. Поэтому огромная малонаселенная Россия, последний экологический и пространственный резерв человечества в умеренных широтах, в последние годы все чаще привлекает внимание.

Территория нашего Севера практически пустынна. Освоенность 2,8 процентов, здесь наши, внутренние административные границы между муниципалитетами не имеют

значения. 15 процентов не затронутых деятельностью человека территорий земной суши - это Россия. И территория и богатства недр очень привлекательны для многих и многих. Пока осторожно, но ставится вопрос об ограничении прав государств, неспособных распорядиться выпавшими на их долю природными богатствами.

Библиография

1. Липина С. Россия: Итоги первого десятилетия реформ. Ламперт, 2011, ISBN 978-3-8433-1465-7

2. Гайдар Е. Гибель империи. Уроки современной России. М. Российская политическая энциклопедия, 2007г.

3. Нефть России, 2012 г. №4, Грант Маргулов // Рисуя контуры энергетики будущего.

4. Щербак А.Н. «Нефтяное проклятие» политического развития http://www.seinstitute.ru/Files/Oil-2p31-52.pdf

5. Mehlum H., Moene K.O., Torvik R. Institutions and the Resource Curse // The Economic Journal. Vol. 116, Issue 508, 2005. P. 1-20; Ross M. Does Oil Hinder Democracy? // World Politics.№ 53, 2001. P. 325-361.

6. Щербак А.Н. Влияние «нефтяного шока» на изменения постсоветских режимов http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/leontief/2010/Sherbak.pdf

7. Полтерович В., Попов В., Тонис А. Механизмы "ресурсного проклятия" и экономическая политика // Вопросы экономики. 2007. N 6.

8. Щербак А. Экономический рост и итоги думских выборов 2003 года. Политическая наука. № 2, 2005. С. 105-123.

9. Волков В. «Газпром»: рискованная стратегия // Pro et Contra. Т. 10, № 2-3, 2006. С. 86-90.

10. Ross M. Does Oil Hinder Democracy? // World Politics.№ 53, 2001. P. 336.

11. Fish S. Democracy Derailed in Russia. Ch. 5. The Structural Problem: Grease and Glitter. Cambridge University Press, 2005 P. 114-138.

12. Robinson J.A., Torvik R., Verdier T. Political Foundations of the Resource Curse // Journal of Developmental Economics. Vol. 79, issue 2, 2006. P. 447-468.

13. Гурвич Е. Формирование и использование Стабилизационного фонда // Вопросы экономики. 2006. № 4.

14. Дмитриева О. Формирование стабилизационных фондов: предпосылки и следствия // Вопросы экономики. 2006. № 8.

15. Полтерович В, Попов В. Тонис А. в своей работе «Экономическая политика, качество институтов и механизмы «ресурсного проклятия»// М. Изд. ГУ-ВШЭ, 2007 г. http://fir.nes.ru/~vpopov/documents/Resources-2007-HSE-Polterovich-Popov-Tonis.pdf

16. Гранберг А.Г., Д.С. Львов, А.И.Татаркин, Б.М.Шульберг, А.А.Адамеску, В.В.Кистанов, Ю.С.Ковалев, О.Н.Криворучков, Г.П. Лузин, П.А. Полышев, Доклад «Основные положения стратегии территориального развития страны», 1999 год, Москва

17. Липина С.А. Россия - ценность сегодняшнего века для всего человечества. http://viperson.ru/wind.php?ID=647120&soch=1