



*СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЗАМЕТКИ

Реформы в управлении государственных инвестициях

Ха-Цзюнь Чан

Доцент кафедры политэкономии развития
Факультет экономики
Кембриджский университет
Кембридж, Соединенное Королевство

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ДЕПАРТАМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ
(ДЭСВ)**

2007

Выражения признательности

Я хотел бы поблагодарить Ратина Роя (Старший Общественный Советник по Финансовым Вопросам) и Дженика Радона (Колумбийский Университет и международный прокурор Радона и Ишизуми) за их важный вклад в подготовку этого документа. Я благодарю С. К. Джомо за крайне полезные советы, определившие характер этого документа. Хай Цзинь Ху не только активно помогал в редактировании, но и высказал множество полезных замечаний по существу рассматриваемой темы. Джо Стиглиц представил удивительно подробные и информативные замечания. Я также хотел бы поблагодарить (в алфавитном порядке) Барбару Барунджи, Камалю Мальотру, Изабель Ортис, Гарри Шута, Бена Файна и Любу Фахрутдинову за высказанные ими крайне полезные замечания в отношении предыдущих проектов этого документа.

Нью-Йорк, август 2007 года

© ДЭСВ Организации Объединенных Наций/ПРООН

<p>Целью настоящего стратегического документа является рассмотрение и обсуждение альтернативных вариантов политики при подготовке национальных стратегий развития. Результаты анализа, оценки и данные были подготовлены авторами и пересмотрены с учетом замечаний, высказанных различными рецензентами. Они не обязательно отражают взгляды ДЭСВ ООН и ПРООН, и при их цитировании следует обязательно добавлять указание на автора.</p>
--

I. Введение: Государственные инвестиции и экономическое развитие.....	5
II. Управление государственными предприятиями (госпредприятиями).....	7
Аргументы в пользу госпредприятий.....	8
Аргументы против госпредприятий – и их недостатки	15
Является ли приватизация решением проблем госпредприятия?	20
Альтернативы приватизации.....	27
Организационные реформы	27
Обострение конкуренции	30
Политическая и административная реформы.....	31
III. Управление природной рентой.....	35
Присвоение природной рентой	36
Инвестирование в ренты.....	39
Инвестирование в финансовые активы	39
Инвестирование в наращивание общего потенциала	42
Инвестирование в смежную диверсификацию.....	42
Инвестирование в независимую диверсификацию	44
Выбор надлежащего сочетания мер в области политики	46
Политэкономические аспекты управления природной рентой	48
IV. Приложения. Управление и освоение природных ресурсов.....	51
Вставка 1. Госпредприятия, занимающиеся добычей природных ресурсов	59
Вставка 2. Роль прав собственности в экономическом развитии	616
Библиография.....	60

Вставки

Вставка 1. Сектор госпредприятий Сингапура.....	9
Вставка 2. ЭМБРАЭР, «Рено» и ПОСКО: госпредприятия, ставшие компаниями мирового класса.....	10
Вставка 3. Приватизация по-тайваньски	13
Вставка 4. Обоснования необходимости существования госпредприятий.....	15
Вставка 5. Неэгоистичные мотивы в управлении предприятием	19
Вставка 6. Мягкие бюджетные ограничения у крупных компаний частного сектора.....	20
Вставка 7. Аргументы против госпредприятий.....	21
Вставка 8. Перечень факторов, которые следует учитывать при приватизации	24
Вставка 9. Условия, необходимые для успешной приватизации.....	30
Вставка 10. Организационная реформа госсектора: пример Кореи	34
Вставка 11. Повышение качества экономической бюрократии.....	36
Вставка 12. Какое же госпредприятие считается хорошим?.....	38
Вставка 13. Чем отличаются природные ресурсы?	42
Вставка 14. Оформление и продажа контрактов на освоение природных ресурсов.....	43
Вставка 15. Фонды природных ресурсов.....	47
Вставка 16. Нефтяной фонд Норвегии	48
Вставка 17. Диверсификация на сырьевой базе: пример Малайзии	50
Вставка 18. От лесозаготовок к мобильным телефонам:	

пример фирмы «Нокиа».....	52
Вставка 19. Варианты управления природной рентой.....	54

Список сокращений

OLJEFONDET	Нефтяной фонд Норвегии
АРАМКО	Национальная нефтяная компания Саудовской Аравии
Госпредприятие	государственное предприятие
ДАКОМ	Южнокорейская корпорация по передаче данных
ЕС	Европейский союз
КалПЕРС	Пенсионный фонд Калифорнии
КСГ	компании, связанные с государством
МВФ	Международный валютный фонд
НИОКР	научные исследования и опытно-конструкторские разработки
ОПЛ	общедоступная лицензия
ПЕТРОБРАС	Бразильская нефтяная компания
ПОСКО	«Поханг айрон энд стил компани, лтд.»
ПСП	поселковые и сельские предприятия
СИНГТЕЛ	«Сингапур телеком групп»
СМРТ	«Сингапур масс рэпид трэнзит, лтд.»
СРПР	среднесрочная рамочная программа расходов
ФКУ	«Финниш кейбл уоркс»
ФРУ	«Финниш раббер уоркс»
ЦРДТ	цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЭМБРАЭР	Бразильское авиационное предприятие

I. Введение: Государственные инвестиции и экономическое развитие*

Государственные инвестиции призваны играть ключевую роль в любой стратегии национального развития, ориентированной на улучшение положения бедных слоев населения, в том числе в достижении Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ).

Рынки являются мощными механизмами поощрения экономического развития, однако они нередко оказываются не в состоянии обеспечить экономическую активность и социальную справедливость, требуемые для устойчивого экономического развития.

Рынки, представляющие собой систему «один доллар – один голос», вряд ли могут адекватно удовлетворить основные потребности бедняков. Например, на исследования в области медикаментов для похудения тратится в 20 раз больше средств, чем на поиск лекарств от малярии – болезнь, ежегодно убивающей более миллиона человек. Если мы хотим добиться политически устойчивого развития на широкой основе, нам следует изыскать механизмы, которые могли бы удовлетворять основные потребности каждого.

Кроме того, существуют «общественные блага», масштабы обеспечения которыми, по-видимому, недостаточны, поскольку этим занимаются лица, руководствующиеся исключительно рыночными стимулами. Примерами таких общественных благ являются правопорядок, базовая инфраструктура, первичное медико-санитарное обслуживание, базовое образование и научные исследования. Классический механизм обеспечения такими благами предусматривает использование налогообложения и создание этих благ силами государства.

В отсутствие надлежащего регулирования рынки стимулируют краткосрочную деятельность, направленную на извлечение прибыли, в ущерб долгосрочным инвестициям, необходимым для устойчивого экономического развития. Неслучайно за последние два десятилетия в развивающихся странах после либерализации и открытия доступа на их финансовые рынки произошло заметное снижение нормы инвестиций. К числу мер, которые необходимо принять в этом отношении, относятся установление умеренных норм, проведение антициклической макроэкономической политики, разработка правил финансового рынка, сдерживающих спекуляцию, налогообложение и другие стратегии, поощряющие долгосрочные инвестиции.

Государственные инвестиции могут – и должны – играть ключевую роль в исправлении недостатков рынка, особенно в связи с долгосрочным развитием. Долгосрочное развитие требует инвестиций в физический и человеческий

* Данная методическая записка была подготовлена доцентом Факультета экономики Ха-Цзюнь Чаном, Кембриджский университет, Соединенное Королевство. Все замечания просьба направлять по адресу: desa@un.org

потенциал в целом ряде областей. Программы государственных инвестиций могут повысить физический потенциал благодаря инвестированию ресурсов в капитальное оборудование и физическую инфраструктуру (например, в транспорт, телекоммуникации). Они развивают способности человека благодаря капиталовложениям в здравоохранение, образование, профессиональную подготовку и научно-исследовательский потенциал. Программы государственных инвестиций, предусматривающие достижение надлежащих целей, – расходы на образование для улучшения положения бедных детей или создание инфраструктуры для содействия расширению экспорта продукции бедного региона – могут также способствовать борьбе с нищетой и, тем самым, в долгосрочной перспективе социально-экономическому развитию.

Государственные инвестиции являются также исключительно важным инструментом активизации деятельности частного сектора благодаря эффекту "привлечения".¹ За последние два десятилетия широкое распространение получило убеждение, что любые государственные инвестиции «вытесняют» частные. Однако вероятность «вытеснения» становится высокой в условиях практически полной занятости в экономике. В большинстве стран, располагающих незадействованными ресурсами или дополнительными средствами, полученными по линии помощи, мы можем ожидать от государственных инвестиций эффекта «привлечения» частных капиталовложений. Государственные инвестиции могут еще более активизировать процесс экономического развития, особенно если они направляются в области, дополняющие инвестиции частного сектора (например, инвестиции в строительство дорожной сети в регионе, являющемся крупным поставщиком сельскохозяйственной продукции на экспорт, в подготовку инженеров для новой расширяющейся отрасли, в отрасли производства промышленного сырья и полуфабрикатов, вложения в которые слишком рискованны для частного сектора). Несмотря на все потенциальные достоинства государственных инвестиций, их доля во многих развивающихся странах упала (Roy, 2006). Доля государственных инвестиций в ВВП развивающихся стран упала с рекордного уровня в 10 процентов в начале 80-х годов до немногим более 5 процентов в 2000 году. Особенно резким это падение было в Латинской Америке, где доля указанных инвестиций сократилась с 8-9 процентов в конце 70-х годов до менее 3 процентов в 2000 году. Это резкое падение не в последнюю очередь объяснялось обусловленностью кредитов МВФ. Уделение задаче стабилизации повышенного внимания по сравнению с другим целями (ростом, занятостью, развитием) означает подталкивание стран к сокращению любого рода инвестиций. В то же время при обеспечении сбалансированности бюджета, в качестве условия предоставления кредита, не проводилось никакой разницы между текущими и капитальными расходами, в силу чего правительства урезали государственные инвестиции, а не текущие расходы, сокращение которых является с политической точки зрения более трудным.

Все наши опасения в связи с сокращением объемов государственных инвестиций, разумеется, не означают, будто дела с государственными инвестициями обстоят

¹ Самую последнюю и полную информацию об обсуждении этого вопроса см. в Roy (2006).

прекрасно. Во многих развивающихся странах серьезную проблему представляет низкое качество управления государственными инвестициями, и необходимо изыскать пути повышения качества управления государственными инвестициями. Этому вопросу посвящен настоящий стратегический документ.

В этом документе рассматриваются две основные области управления государственными инвестициями. Первая – это управление государственными предприятиями (госпредприятиями). Вторая – это управление природными ресурсами. Цель стратегического документа состоит в том, чтобы предложить практические стратегические рекомендации, однако вначале в ней в доступной форме излагается анализ теорий, на базе которых построено обсуждение ключевых вопросов политики в этой области.

Руководителю, которому не терпится приступить к конкретному делу, теоретические рассуждения могут показаться ненужным отступлением. Однако мы включили описание хода обсуждения, поскольку убеждены в том, что наилучшим способом развития потенциала в области политики является понимание теорий, на базе которых построено обсуждение вопросов политики. Если руководитель разбирается в основополагающих теориях, то он или она может применять их логику в самых разных ситуациях.

II. Управление государственными предприятиями (госпредприятиями)

Прежде чем перейти к обсуждению основных вопросов, изложим ряд важнейших теоретических и эмпирических выводов в отношении госпредприятий. Мы убеждены в том, что читателям полезно получить «общую картину», прежде чем углубляться в детали.

Во-первых, невозможно прийти к однозначному теоретическому выводу о том, что госпредприятия лучше или хуже частных. Широко распространенная информационная асимметрия и «ограниченная избирательная рациональность» (Simon, 1983) обуславливают необходимость использования «иерархических» механизмов (т.е. компаний) вместо «договорных» (т.е. рынка). Если сравнивать госпредприятия и компании частного сектора, то фундаментальная теорема приватизации Саппингтона-Стиглица показывает, насколько жесткими и зачастую нереалистичными должны быть условия, при которых компании частного сектора становятся лучше госпредприятий (Sappington & Stiglitz, 1987).

Во-вторых, важно отметить, что проблемы, с которыми сталкиваются крупные госпредприятия и крупные компании частного сектора, нередко весьма схожи. Являясь крупными и сложными по своей структуре организациями с множественными и частично пересекающимися уровнями иерархической структуры, и те и другие страдают от сложных «проблем агентства», или «проблем отношений между принципалом и агентом». При обсуждении проблем госпредприятий многие зачастую исходят про себя из того, что компании частного сектора прекрасно контролируются их собственниками, тем самым отмечая существующие у этих компаний проблемы агентства. Если же сравнивать

идеализированные компании частного сектора с реальными госпредприятиями, то неудивительно, что первые оказываются лучше.

В-третьих, даже на логическом уровне полномасштабная приватизация, которая нередко рекомендуется сторонниками современной ортодоксальной экономической теории, является лишь один из возможных способов решения проблем госпредприятий. Правительство может продать значительную часть акций госпредприятия, но при этом сохранить за собой большинство акций или, по крайней мере, контрольный пакет (скажем, 30-40 процентов) участия в его капитале. Кроме того, как будет объяснено ниже, результаты деятельности госпредприятий можно повысить и без продажи акций путем осуществления организационных реформ, обострения конкуренции и проведения политико-административных реформ.

В-четвертых, ввиду неопределенности теоретических результатов представляется важным уделять внимание реальному положению в мире. Несомненно, многие госпредприятия неэффективны, нединамичны и коррумпированы. Однако нет никаких четких систематических доказательств того, что госпредприятия являются бременем для экономики². Кроме того, следует отметить, что в эмпирических материалах, касающихся госпредприятий, наблюдается определенная «системная ошибка выборки» в том смысле, что плохо работающим госпредприятиям, как правило, уделяется больше внимания. Вполне естественно, что люди активнее обсуждают проблемные случаи, однако в результате у нас складывается превратное впечатление о том, что госпредприятия по преимуществу работают плохо.

Аргументы в пользу госпредприятий

Несмотря на расхожее мнение, пропагандируемое деловыми СМИ и общепринятой сегодня точкой зрения и заявлениями, госпредприятия могут быть эффективными и хорошо управляться. Это может показаться банальным, но ввиду глубоко укоренившегося предвзятого отношения к госпредприятиям чрезвычайно важно начать наше обсуждение с этого момента.

«Сингапур эйрлайнс», которую часто признают лучшей авиакомпанией мира, является государственным предприятием: 57 процентов ее акций принадлежат правительственной холдинговой компании «Темасек холдингс», единственным акционером которой является министерство финансов Сингапура (см. вставку 1). Бомбейское управление транспорта в Индии, имеющее великолепную репутацию, также является госпредприятием. Такие компании мирового класса, как бразильский производитель региональных авиалайнеров ЭМБРАЭР, французский автопроизводитель «Рено» и корейская сталелитейная компания ПОСКО добились первых успехов в качестве госпредприятий, причем в случае ЭМБРАЭР и «Рено» государство до сих пор оказывает исключительно сильное влияние.

² Подробный анализ литературы см. в Chang & Singh (1993).

Вставка 1

Сектор госпредприятий Сингапура

Отечественный госсектор Сингапура объединяет органы двух основных видов: компании, связанные с государством (КСГ), и государственные статутные органы управления. КСГ – это компании, контрольным пакетом акций которых, а также соответствующими пакетами акций их дочерних и ассоциированных компаний владеет полностью принадлежащая государству холдинговая компания «Темасек холдинг». К статутным органам управления относятся Управление коммунального хозяйства, Управление экономического развития, Управления жилья и развития и т.д. Со временем правительство Сингапура преобразовало многие статутные органы управления в КСГ.

«Темасек холдинг» напрямую владеет большинством акций в следующих предприятиях: 100 процентов акций «Сингапур пауэр» (электричество и газ) и «ПСА интернэшнл» (порты), 67 процентов «Нептун ориент лайнс» (судоходство), 60 процентов «Чартерд семикондактор маньюфекчуринг» (полупроводники), 56 процентов «Сингтел» (телекоммуникации), 55 процентов СМРТ (железные дороги, автобусное сообщение и службы такси), 55 процентов «Сингапур текнолоджиз инжиниринг» (машиностроение) и 51 процент «Семкорп индастриз» (машиностроение). Компания также напрямую владеет контрольным пакетом в следующих предприятиях: 32 процентами акций «Семборп марин» (судостроение) и 28 процентами акций ДБС (крупнейшего банка в Сингапуре).

По доле в совокупных национальных инвестициях госсектор Сингапура примерно в три раза превосходить аналогичный сектор Кореи – страна со средним по размеру государственным сектором. Согласно подготовленному в 1995 году докладу Всемирного банка, средневзвешенный показатель доли госсектора в ВВП в 40 изученных им развивающихся странах составлял в 1978-1991 годах 10,7 процента. Соответствующий показатель для Кореи равнялся 9,9 процента. К сожалению, данные по Сингапуру в исследовании Всемирного банка отсутствовали. Однако в 1993 году министерство финансов выступило с приблизительной оценкой, заявив, что «на долю государственного сектора и КСГ ... приходится около 60 процентов нашего ВВП». В 2001 году департамент статистики подготовил оценку, согласно которой на долю КСГ в 1998 году приходилось 12,9 процента ВВП, а на долю государственного сектора помимо КСГ – еще 9,8 процента, т.е. совокупная доля государственного сектора и КСГ составляла 21,8 процента ВВП. Департамент статистики использовал более жесткое определение КСГ, определяя их как компании, в которых фактическая доля участия государства составляет 20 или более процентов.

Источники: веб-сайт «Темасек» (<http://www.temasekholdings.com.sg/>), Shin (2005); World Bank (1995), Table A.1; Singapore Ministry of Finance (1993); Singapore Department of Statistics (2001).

Многие страны добились экономических успехов благодаря крупному госсектору. Помимо «Сингапур эйрлайнс», правительство Сингапура владеет предприятиями

не только в таких «традиционных» секторах, как телекоммуникации, энергетика (электричество и газ), транспорт (железные дороги, автобусы и даже такси) и порты, но и в таких секторах, как производство полупроводников, судостроение, машиностроение, судоходство и банковское дело. По размерам госсектора страна занимает одно из первых мест в мире (см. опять вставку 1). Китайская провинция Тайвань сумела совершить свое экономическое «чудо» благодаря крупному госсектору и при незначительной приватизации (см. вставку 3). На протяжении большей части второй половины XX века такие страны, как Австрия, Западная Германия, Норвегия и Франция, располагали крупным государственным сектором и добивались хороших результатов. Госпредприятия, особенно во Франции, нередко выступали лидерами процесса модернизации промышленности.

Вставка 2

ЭМБРАЭР, «Рено» и ПОСКО: госпредприятия, ставшие компаниями мирового класса

ЭМБРАЭР

ЭМБРАЭР («Эмпреза бразилейра де аэронаутика») – бразильская компания по производству региональных авиалайнеров – была учреждена в 1960 году в качестве госпредприятия, и правительство владело 51 процентом ее акций. До середины 80-х годов она добивалась великолепных результатов благодаря грамотной стратегии управления, которая дальновидно предусматривала освоение узкоспециальных сегментов рынка, упор на экспортное производство, обеспечивающее более длительный производственный период, и активную поддержку со стороны военно-воздушных сил Бразилии.

Однако к концу 80-х годов объем правительственных инвестиций в аэрокосмическую отрасль резко сократился в результате принятия в 1988 году новой конституции, которая запретила оказание многих форм поддержки этой отрасли, и по причине отсутствия интереса в сфере обороны после окончания холодной войны. После неудачи с проектом «СВА 123 Vector», которая совпала с кризисом в авиационной промышленности в целом, обусловленным повышением цен на нефть в 90-е годы, ЭМБРАЭР оказалась в глубоком финансовом кризисе.

В 1994 году ЭМБРАЭР была приватизирована. Однако правительство Бразилии до сих пор владеет «золотой акцией» (1 процентом капитала) компании, что позволяет ему налагать вето на определенные сделки, связанные с продажами военной авиатехники и передачей технологий иностранным государствам.

Сегодня ЭМБРАЭР является крупнейшим в мире производителем региональных авиалайнеров и третьим по величине производителем любых видов самолетов, уступая лишь «Эйрбасу» и «Боингу».

Источники: веб-сайт ЭМБРАЭР (<http://www.embraer.com/english/content/empresa/history.asp>); интернет-энциклопедия «Википедия» (<http://en.wikipedia.org/wiki/Embraer>); Goldstein (2002).

«Рено»

Французская автомобильная фирма «Рено» была создана в 1898 году как частная компания. В 1945 году она была национализирована как «орудие врага» – ее владелец, Луи Рено, сотрудничал с нацистами – и стала госпредприятием.

Находясь в государственной собственности, «Рено» до 70-х годов добивалась великолепных результатов, выпустив ряд успешных моделей, таких, как CV4, «Дофин», «Рено 4», «Рено 8» и «Рено5». В 80-е годы у компании начались неприятности. Однако после реструктуризации в середине 90-х годов дела пошли очень хорошо. Приватизация была важным, но не единственным, элементом этой реструктуризации.

Приватизация «Рено» является прекрасным примером успешного постепенного подхода к приватизации. В 1994 году французское государство начало продавать принадлежащие ему акции, однако сохранило в своих руках 53 процента акций. В 1996 году правительство Франции довело принадлежащую ему долю

Вставка 2-продолжение

ЭМБРАЭР, «Рено» и ПОСКО: госпредприятия, ставшие компаниями мирового класса

акций до 46 процентов, т.е. менее половины. Однако 11 процентов акций были проданы тем, кого на веб-сайте компании называют «стабильной группой основных акционеров», – по сути, финансовым учреждениям, частично подконтрольным французскому государству. Впоследствии доля акций, принадлежащая правительству Франции, постепенно уменьшилась до 15,3 процента в 2005 году, хотя правительство до сих пор остается крупнейшим акционером. Кроме того, это сокращение государственного участия в значительной степени объясняется приобретением в 2002 году 15 процентов акций компании фирмой «Нисан», в которой «Рено» с 1999 года владеет контрольным пакетом (вначале 35 процентами, а теперь 44 процентами). Таким образом, французское государство до сих пор остается в «Рено» наиболее влиятельной силой.

Источники: официальный веб-сайт компании «Рено» (<http://www.renault.com>); интернет-энциклопедия «Википедия» (<http://en.wikipedia.org/wiki/Renault>)

ПОСКО

В 1967 году правительство Кореи обратилось к международному консорциуму, в который входил и Всемирный банк, за кредитом на строительство первого в стране современного сталелитейного комбината. Ему было отказано на том основании, что проект нежизнеспособен.

Это решение нельзя назвать необдуманным. Крупнейшими статьями национального экспорта в то время были рыба, дешевые швейные изделия, парики и фанера. Корея не располагала запасами ни одного из ключевых видов сырья – железной руды и коксующегося угля. Кроме того, из-за холодной войны импорт сырья из соседнего Китая был невозможен. Его приходилось ввозить из Австралии. В довершение к этому, правительство Кореи предложило сделать комбинат госпредприятием. Считалось, что это верный путь к краху проекта.

Однако правительству Кореи удалось получить кредиты у ряда японских банков и создать в 1968 году государственное сталелитейное предприятие, получившее название «Поханг стил компании» (ПОСКО). Производство на ПОСКО началось в 1973 году. Компания осталась госпредприятием до 2000 года. Первый председатель компании, Парк Тае Юн, под руководством которого ПОСКО превратилась в фирму мирового класса, был политическим назначенцем; это был бывший генерал, близкий к тогдашнему президенту страны (бывшему) генералу Парк Чунг Хи.

ПОСКО сразу же стала прибыльной, хотя первоначально для этого потребовалось обеспечить тарифную защиту и субсидирование. Этот успех отчасти объяснялся политикой правительства, позволившего компании заниматься извлечением прибыли. Однако если бы не передовые технологии, закупленные ПОСКО у ведущей сталелитейной корпорации Японии «Нью Ниппон стил», и напряженные усилия по их освоению, добиться такого результата не удалось бы.

К середине 80-х годов ПОСКО стала самым эффективным производителем стали в мире и оставалась на этой позиции до конца 90-х годов, когда она уступила китайскому государственному предприятию «Бао стил». Сегодня она по объему производства занимает четвертое место в мире.

Источники: Amsden (1989); официальный веб-сайт компании ПОСКО (<http://www.posco.co.kr/homepage/docs/en/company/posco/s91a1010010m.html>); интернет-энциклопедия «Википедия» (<http://en.wikipedia.org/wiki/POSCO>)

И наоборот, многие страны, не добившиеся экономических успехов, имели небольшие государственные сектора. Даже до крупномасштабной приватизации 90-х годов государственный сектор Аргентины в среднем более чем вдвое уступал по размеру госсекторам 40 развивающихся стран, охваченных исследованием Всемирного банка (Всемирный банк, 1995, Таблица А.1). В период 1978-1991 годов доля государственного сектора в ВВП составляла 4,7 процента у Аргентины против среднего 10,7 процента в 40 развивающихся стран и 9,9 процента у Кореи. Государственный сектор Филиппин – еще один общепризнанный пример провала процесса развития – был еще меньше. За тот же период его доля в ВВП составляла 1,9 процента, т.е. лишь чуть более 1/5 от доли в Корею (9,9 процента) и менее 1/5 от средней 10,7 процента доли в 40 стран (Всемирный банк, 1995, Таблица А.1). Несмотря на это, Аргентину и Филиппины обычно приводят в качестве примера стран, не добившихся экономических успехов из-за крупного государственного сектора.

Вставка 3

Приватизация по-тайваньски

Китайская провинция Тайвань совершила свое экономическое чудо, имея крупный госсектор. Так, в 60-е и 70-е годы, считающиеся периодом экономического чуда, доля госсектора в экономике увеличилась с 14,7 процента в 1951 году до 15,9 процента в 1961 году и 16,7 процента в 1971 году, после чего немного снизилась до 16,0 процента в 1981 году. Хотя власти Китайской провинции Тайвань не препятствовали росту частного сектора, госсектор занимал «командные высоты» в экономике, контролируя банковский сектор и ключевые отрасли производства промышленного сырья, такие, как сталелитейная и нефтехимическая промышленность.

Китайская провинция Тайвань начала серьезную приватизацию лишь в 1996 году, отказавшись от владения большинством акций в госпредприятиях в банковской, страховой, нефтехимической, транспортной и некоторых других отраслях. Однако приватизация в китайской провинции Тайвань носила весьма контролируемый характер: власти до сих пор владеют контрольным пакетом акций (в среднем в размере 35,5 процента) 18 приватизированных госпредприятий и назначает 60 процентов членов правлений в них. Властям разрешено владеть «золотой акцией» (т.е. пользоваться правом вето при принятии важных решений) в ходе приватизации госпредприятий оборонной сферы или коммунальных служб.

Источник: CEPD (2002)

Помимо приведенных выше примеров из реальной жизни, противоречащих бытующему убеждению, что «частное – это хорошо, а государственное – это плохо», имеются и солидные теоретические обоснования о необходимости существования госпредприятий. Они излагаются ниже и кратко описываются во вставке 4.

Наиболее часто приводимой причиной является наличие *естественной монополии*. Под этим понимается ситуация, когда технические условия отрасли таковы, что в ней может существовать лишь один поставщик. При наличии естественной монополии поставщик может получать высокую монопольную прибыль, устанавливая высокие цены. Естественный монополист может также эксплуатировать поставщиков, сбивая их цены, если он оказывается монопсонистом (единственным покупателем) некоторых вводимых ресурсов.

Такое положение приводит не только к неравномерному распределению экономических излишков, но и к экономической неэффективности, поскольку фирма-монополист производит (или в случае монополиста покупает) меньше желательного с общественной точки зрения объема продукции. В таких обстоятельствах имеются убедительные аргументы в пользу создания госпредприятия и регулирования его деятельности таким образом, чтобы не допустить злоупотребления такой естественной монополией.

Еще одним обоснованием существования государственных предприятий являются *недостатки рынка капитала*, когда инвесторы из частного сектора отказываются финансировать проекты, обещающие в долгосрочной перспективе значительную отдачу, но связанные в краткосрочной перспективе с большими рисками. Например, правительство Кореи создало сталелитейную компанию ПОСКО в форме госпредприятия, поскольку частный сектор считал, что риск слишком велик (см. вставку 2). Если предприятие оказалось настолько успешным, то почему частный сектор не смог финансировать это? Это объясняется тем, что рынки капитала по своей природе всегда отдадут предпочтение краткосрочному выигрышу и не любят рискованных масштабных проектов с длительным периодом окупаемости. Одним из очевидных путей устранения недостатков рынка капитала является создание правительством банка развития, который финансировал бы рискованные, долгосрочные проекты, вместо создания собственно производительного госпредприятия и управления им. Однако в большинстве развивающихся стран в частном секторе наблюдается нехватка талантливых предпринимательских кадров, и поэтому даже при наличии банка развития требуемое предприятие может и не быть создано. В этом случае создание госпредприятия может оказаться более эффективным путем устранения недостатков рынка капитала, чем создание банка развития.

Пример ПОСКО демонстрирует еще одно классическое обоснование в пользу существования государственных предприятий, а именно проблему *внешнего эффекта*. ПОСКО, находившаяся под управлением государства, не злоупотребляла своим монопольным положением для извлечения дополнительной прибыли, а, напротив, передавала часть доходов, обусловленных повышением производительности труда, покупателям ее продукции, от чего и выигрывала вся экономика. Таким образом, «социальная» отдача от инвестиций правительства Кореи в ПОСКО – или отдача для всей экономики – была выше, чем «частная» отдача – или отдача для одной лишь компании. Такая разница между частной и социальной отдачей, которая на экономическом жаргоне называется *внешним эффектом*, является еще одной причиной создания государственного предприятия.³ В-четвертых, госпредприятия могут создаваться для учета соображений *равенства* в широком смысле этого слова. Например, если бы судьбу жителей удаленных районов определяли компании, преследующие цель извлечения прибыли, то эти люди, возможно, были бы лишены важнейших видов услуг, таких, как почта, водоснабжение и транспорт. В таких случаях одним из простых способов обеспечения универсального доступа всех граждан к важнейшим услугам является

³ Наиболее важной для цели экономического развития категорией внешнего эффекта является "эффект обучения", т.е. переток знаний из новых отраслей в традиционные сектора. Общее теоретическое изложение этого аргумента см в Greenwald & Stiglitz (2006).

создание государственного предприятия. Еще один пример: частные пенсионные планы или системы медицинского страхования могут отказываться заключать контракты с «высокорискованными» клиентами, обычно с представителями бедных слоев населения. Организация работы таких служб в форме госпредприятий обеспечивает для наиболее уязвимых групп населения распространение системы социального страхования, жизненно важной

Вставка 4

Обоснования необходимости существования госпредприятий

- **Естественная монополия:** В отраслях, где технические условия обуславливают возможность существования только одного поставщика, монопольный поставщик может производить меньше оптимального с точки зрения общества объема продукции и получать монопольную ренту.

Примеры: железные дороги, водоснабжение, электроснабжение

Недостатки рынка капитала: Инвесторы из частного сектора могут отказаться инвестировать средства в отрасли, характеризующиеся высокими рисками и длительным периодом окупаемости.

Примеры: капиталоемкие высокотехнологичные отрасли в развивающихся странах, такие, как авиастроение в Бразилии или сталелитейная промышленность в Корее

- **Внешний эффект:** Инвесторы из частного сектора не заинтересованы вкладывать средства в отрасли, которые действуют в интересах других отраслей, если они не получают плату за свои услуги.

Примеры: такие отрасли, как сталелитейная и химическая промышленность, которые производят исходное сырье для других производств

- **Равенство:** Компании, преследующие цель извлечения прибыли, в отраслях производства основных товаров и услуг, могут отказаться обслуживать менее выгодных клиентов, таких, как представители бедных слоев населения или люди, проживающие в удаленных районах.

Примеры: водоснабжение, почтовые услуги, общественный транспорт, базовое образование

Источник: текст

Теоретически все вышеприведенные опасения, обосновывающие существование госпредприятий, за исключением моральных соображений, могут быть устранены путем установления для частных предприятий надлежащего режима регулирования и/или соответствующих налогов и субсидий, которые уравнивали бы частные и общественные издержки/выгоды. Например, правительство может субсидировать компании частного сектора, занимающиеся деятельностью со значительным внешним эффектом (например, НИОКР). Или еще один пример: правительство может выдавать компаниям частного сектора лицензии на оказание «важнейших услуг» (например, почтовых, железнодорожных, в области водоснабжения) при условии, что они обеспечивают всеобщий доступ (соображения «равенства»). Поэтому может возникнуть впечатление, будто госпредприятия не нужны.

Однако при этом упускается из виду один исключительно важный момент. Режим

регулирования или механизм налогов/субсидий предполагают наличие контрактных соглашений – эксплицитных (в случае прямого регулирования) или имплицитных (в случае налогов/субсидий), – управление которыми обходится дорого.

Вне идеального мира учебников экономики невозможно заранее оговорить все непредвиденные обстоятельства, при которых может потребоваться пересмотреть содержание контракта (например, величину верхнего предела регулируемых цен или размеры субсидии). Такой пересмотр контракта обычно сопряжен с интенсивными переговорами и даже юридическими спорами, что может повлечь за собой значительные расходы, известные на экономическом жаргоне как «операционные издержки». Это классическое высказывание Рональдом Коузом, лауреат Нобелевской премии по экономике за 1991 год, объясняет, почему не все делается силами рынка и почему существуют фирмы.

Конечно, при анализе экономии на операционных издержках, которую возможно получить при выборе госпредприятий вместо организации частного сектора, в условиях государственного регулирования и/или действия режима налогов/субсидий, необходимо учитывать и «организационные издержки» госпредприятий. Самое важное заключается в том, что меньшая транспарентность при создании компании в сравнении с использованием контрактных соглашений может сделать первый вариант более уязвимым для политического влияния («давления») и – что еще хуже – неприкрытой коррупции.⁴

⁴ Тот факт, что госпредприятия нередко оказываются самыми злостными нарушителями техники безопасности и экологических стандартов во многих странах, объясняется – по крайней мере частично – этой причиной. Ввиду этого важно, чтобы в отношении госпредприятий действовал тот же набор нормативных стандартов, что и в отношении компаний частного сектора, вне зависимости от того, кто осуществляет контроль: специализированный контрольный орган (например, Агентство по контролю за состоянием окружающей среды, Агентство по контролю за соблюдением техники безопасности) или специальный орган, занимающийся исключительно госпредприятиями (например, специализированный орган по контролю за госпредприятиями, соответствующие министерства, ревизионный орган правительства).

Однако, даже с учетом «организационных издержек» наличие операционных издержек означает, что нередко гораздо дешевле создать государственное предприятие и урегулировать неожиданные непредвиденные ситуации посредством внутренних распоряжений правительства, чем использовать для решения таких проблем какой-нибудь договорный режим – регулирование и/или налоги/субсидии. Этот довод особенно справедлив в отношении тех видов деятельности, которыми обычно занимаются государственные предприятия, где ценовые сигналы рынка либо отсутствуют (например, естественные монополии), либо ненадежны (например, внешний эффект). Этот довод оказывается особенно убедительным для развивающихся стран, у правительств которых юридические возможности уступают даже их административному потенциалу.

Аргументы против госпредприятий – и их недостатки

Несмотря на теоретические доводы в пользу существования госпредприятий и многочисленные примеры успешно функционирующих госпредприятий, нельзя отрицать, что многие госпредприятия функционируют не вполне успешно. Почему? Наиболее популярное объяснение включает два элемента: проблему отношений *между принципалом и агентом* и проблему *непосредственного бенефициара*, которые оба основаны на посылке о том, что люди всегда руководствуются своими эгоистичными интересами.

Управление государственным предприятием по самому его определению осуществляют руководители, которым эта компания не принадлежит. Ввиду того, что люди всегда руководствуются собственными интересами, никакой руководитель госпредприятия не сможет управлять компанией так же эффективно, как владелец, управляющий собственной фирмой. Этой проблемы не существовало бы, если бы граждане, являющиеся собственниками (принципалами) госпредприятий, могли осуществлять совершенный контроль за действиями руководителей госпредприятий (своих агентов). Однако, поскольку сложно выяснить, (хотя самим руководителям это известно), в чем заключаются причины плохих результатов функционирования предприятия – в ненадлежащем исполнении руководителями своих обязанностей или в действии неподконтрольных им факторов, – контроль со стороны принципалов всегда будет оставаться несовершенным, обуславливая неэффективное управление. Это и называется проблемой отношений между принципалом и агентом.

Кроме того, у отдельных граждан отсутствуют стимулы (и средства) для того, чтобы контролировать работу руководителей госпредприятий. Наоборот: расходы, которые неизбежно несет индивидуальный собственник (гражданин), осуществляя контроль за действиями руководителей госпредприятий, он вынужден покрывать самостоятельно, так как все выгоды от повышения качества управления распределяются среди всех собственников. Отсюда следует, что по отдельности граждане не заинтересованы в контроле за действиями руководителей госпредприятий, то есть в конечном счете никто их не контролирует. В этом и состоит так называемая проблема непосредственного бенефициара.

Хотя проблемы отношений между принципалом и агентом и непосредственного бенефициара вполне реальны и могут считаться чрезвычайно важными факторами,

во многом объясняющими низкие результаты деятельности госпредприятий, они характерны и для крупных частных предприятий с широким кругом собственников. Если управление частным предприятием осуществляется нанятыми руководителями и если многочисленные акционеры владеют лишь небольшими долями капитала компании, то нанятые руководители также будут заинтересованы в том, чтобы не прилагать оптимальных (с точки зрения акционеров) усилий в своей работе, а у отдельных акционеров не будет достаточных стимулов для контролирования действий нанятых руководителей. Иными словами, осуществления контроля за действиями наемных руководителей – это «общественное благо», обеспечение которым представляет проблему как для госпредприятий, так и для компаний частного сектора.

На самом деле при определенных обстоятельствах контролировать работу госпредприятий, возможно, легче, чем осуществлять контроль за деятельностью компаний частного сектора с широким кругом собственников. С одной стороны, широкая общественность – состоящая из налогоплательщиков, деньги которых оказываются растрчены в случае неэффективного функционирования госпредприятий, – по меньшей мере столь же горячо заинтересована в том, чтобы наказать руководителей госпредприятий за их ошибки, что и акционеры в частном секторе. С другой стороны, структура централизованного управления, действие которой распространяется на все госпредприятия, облегчает контроль за их функционированием. В госсекторе нередко существует одно или, в крайнем случае, несколько четко определенных агентств, на которые возложена задача контролировать деятельность госпредприятий (например, соответствующие министерства, государственные холдинговые компании, государственные аудиторские советы, специализированные агентства по контролю за госпредприятиями), так как как разрозненные акционеры частных предприятий не в состоянии принимать согласованные меры, за исключением случаев, когда существуют несколько акционеров, достаточно крупных для того, чтобы в одностороннем порядке обеспечивать «общественное благо» контроля.⁵ Таким образом, мы можем считать, что правительства создаются для решения «проблем общественных благ», одним из примеров которых является контроль за действиями нанятых руководителей (госпредприятий).

Более важным представляется следующий момент: тот факт, что многие компании (частные и государственные) функционируют надлежащим образом, несмотря на широкий круг собственников, заставляет предположить, что обеспечение должного функционирования предприятия не ограничивается надлежащим материальным стимулированием отдельных лиц.

Собственные эгоистичные интересы отнюдь не являются главным фактором, определяющим действия людей. Мотивы, которыми руководствуются работники предприятия, не сводятся к одним лишь «эгоистичным» интересам, таким, как получаемая ими заработная плата или власть, а включают также лояльность по отношению к своему предприятию, чувство долга перед коллегами, приверженность, профессионализм, честность, достоинство, трудовую этику и многие другие моральные ценности. В случае госпредприятий следует учитывать

⁵ Еще одной дисциплинарной мерой может служить механизм поглощения.

и дополнительные мотивы, такие, как национализм, верность государственной службе, забота о социальной справедливости, гордость за работу в «ведущей» компании и т.д. Эти мотивы имеют большое значение, и мы пренебрегаем их в наш ущерб (подробнее см. во вставке 5).

Вставка 5

Неэгоистичные мотивы в управлении предприятием

Прекрасным примером, позволяющим оценить ограниченность договорного подхода, основанного на посылке об эгоистичности устремлений людей, является такой широко известный способ забастовки, как «работа по правилам». Если бы в контракте можно было оговорить все условия, то работа по правилам никогда не стала бы разновидностью забастовки, поскольку в этом случае работники делали бы именно то, что должны. Предприятия функционируют лишь потому, что люди делают больше, чем оговорено в их контрактных обязательствах.

Как однажды заметил лауреат Нобелевской премии по экономике за 1978 год Герберт Саймон, если бы все люди были так эгоистичны, как описывается в учебниках ортодоксальной экономики, то ни одна компания не смогла бы работать. В таком мире все компании обанкротились бы под бременем расходов на контроль и переговоры (операционных издержек).

Кроме того, если бы неэгоистичные мотивы не имели никакого значения, то не было бы никакой разницы между хорошими и плохими руководителями. Все, что требуется от руководителя – это оговорить в контракте обязанности каждого работника и разработать эффективную, но очевидную, систему стимулирования, предусматривающую комплекс индивидуальных мер поощрения и наказания. Однако неэгоистичные мотивы имеют большое значение, и хорошими считаются руководители, которые могут побудить своих работников работать интенсивней, используя механизмы, которые нельзя оговорить в контракте (невозможно оговорить в контракте, что работник, скажем, должен быть «лоялен по отношению к компании» или «гордиться своей работой»).

Если различия между внутренними процедурами функционирования госпредприятий и частных предприятий с широким кругом собственников сравнительно невелики, то не могут ли существовать другие факторы, определяющие разницу между ними?

Одним из очевидных кандидатов на эту роль являются так называемые *мягкие бюджетные ограничения*, обычно действующие в отношении госпредприятий в следствие их статуса *общественных* предприятий. Утверждается, что поскольку госпредприятия являются частью госаппарата, они могут мобилизовать дополнительные финансовые средства, если начинают нести убытки, и быть спасены за счет средств государственного бюджета, если им грозит банкротство. Таким образом, как утверждается, госпредприятия могут действовать, как будто рамки их бюджетов эластичны, или «мягки».

Термин «мягкие бюджетные ограничения» был придуман знаменитым венгерским экономистом Яношом Корнаем для объяснения поведения социалистических предприятий в условиях централизованного планирования, однако он может применяться и к госпредприятиям в капиталистической экономике. Например, наиболее часто приводимым примером госпредприятий с мягкими бюджетными ограничениями являются существующие в Индии «больные предприятия», которые никогда не могут обанкротиться.

Нельзя спорить с тем, что устанавливаемые или сохраняемые по политическим соображениям мягкие бюджетные ограничения поощряют нетребовательное руководство и поэтому должны быть «жесткими». Вместе с тем, нужно отметить, что мягкие бюджетные ограничения обусловлены отнюдь не только формой собственности госпредприятий. Если частные фирмы достаточно важны с политической точки зрения (например, являются крупными нанимателями или действуют в важных с политической точки зрения областях, таких, как производство вооружений или медицинское обслуживание), то в их отношении также могут действовать мягкие бюджетные ограничения, хотя можно с достаточным основанием утверждать, что госпредприятию легче заручиться политической поддержкой, чем частной компании. Интересно, что многие случаи спасения правительством частных компаний, стоявших на грани банкротства, – дело рук правительств, которые громче всех заявляли о своей приверженности принципам свободного рынка (см. вставку 6).

Вставка 6

Мягкие бюджетные ограничения у крупных компаний частного сектора

В конце 70-х годов судостроительная отрасль Швеции была спасена от банкротства благодаря национализации, проведенной первым за 44 года правым правительством страны, несмотря на то, что оно пришло к власти, пообещав сократить государственный сектор.

В начале 80-х годов администрация Рейгана, которая в то время находилась в авангарде неолиберальных рыночных реформ, спасла переживавшую трудные времена автомобильную компанию «Крайслер».

После преждевременной и плохо подготовленной финансовой либерализации в конце 70-х годов в 1982 году в Чили разразился финансовый кризис. В условиях этого кризиса правительство Пиночета, пришедшее к власти на волне кровопролития во имя защиты свободного рынка, спасло за счет средств государственного бюджета весь банковский сектор.

В Греции государственный сектор включает множество компаний, которые были когда-то неэффективными частными фирмами, а затем были национализированы и, таким образом, спасены от банкротства из-за своей политической значимости. Неудивительно, что показатели деятельности госсектора Греции столь плачевны.

Эти примеры показывают, что «мягкие бюджетные ограничения» действуют не только в отношении госпредприятий, но и в отношении компаний частного сектора, которые «слишком велики, чтобы разориться». Приведенные выше примеры, за исключением Греции, показывают, что правительства, твердо приверженные принципам свободного рынка, действуют так же, как и все остальные, когда речь идет о спасении переживающих нелегкие времена компаний частного сектора, имеющих большое политическое и экономическое значение. Источник: Chang & Singh (1993); Chang (2000)

Признав наличие мягких бюджетных ограничений, мы должны подчеркнуть, что это *не обязательно* расслабляет руководителей госпредприятий. Почему?

Если профессиональные руководители – независимо от того, управляют они государственным или частным предприятием, – знают, что за плохое управление их жестоко накажут (скажем, им будет урезана зарплата или они будут уволены), то у них фактически не будет стимула плохо управлять своей компанией (см. Chang, 2000). Действительно, если считать, что люди руководствуются своими

эгоистичными интересами в чистом виде, то руководителей должно заботить их собственное благополучие, а не вероятность спасения правительством их компании от банкротства. Если они знают, что за ненадлежащее руководство их накажут, то вероятность спасения правительством их компании от банкротства вряд ли станет для них стимулом к плохому управлению.

Таким образом, даже если признать большую вероятность мягких бюджетных ограничений в отношении госпредприятий, их пагубное влияние на эффективность госпредприятий уменьшится, как только будет обеспечена подотчетность руководства госпредприятий за управление ими.

Как явствует из обсуждения в настоящем разделе, общественная собственность сама по себе – ни в силу широкого круга собственников, ни в силу обусловленного этим политического влияния – не предопределяет с неизбежностью плохую работу госпредприятий. Все ключевые аргументы, высказываемые против госпредприятий – проблема отношений между принципалом и агентом, проблема непосредственного бенефициара и мягкие бюджетные ограничения (кратко изложенные во вставке 7), – применяются и в отношении крупных компаний частного сектора с широким кругом собственников.

Вставка 7

Аргументы против госпредприятий

- **Проблема отношений между принципалом и агентом:** Управление госпредприятиями осуществляют не их владельцы. Поскольку собственники не могут осуществлять совершенный контроль за их деятельностью, они не в состоянии определить, в какой степени результаты деятельности обусловлены ненадлежащей работой руководства, а в какой – действием внешних факторов. Это позволяет руководителям не перенапрягаться на работе.
- **Проблема непосредственного бенефициара:** Поскольку госпредприятия принадлежат многочисленным собственникам (всем гражданам), ни один из собственников (граждан) в отдельности не заинтересован в контроле за действиями руководителей госпредприятий. Выгоды от контроля получают все собственники, а расходы несут лица, осуществляющие контроль.
- **Мягкие бюджетные ограничения:** Поскольку госпредприятия являются частью госаппарата, они могут в случае плохих показателей деятельности мобилизовать дополнительную финансовую помощь. Эта свобода действия расслабляет руководителей госпредприятий.

Источник: текст

Является ли приватизация решением проблем госпредприятия?

Несмотря на отсутствие каких-либо особых препятствий для хорошей работы госпредприятий, во многих странах результаты деятельности госпредприятий хуже, чем у частных предприятий. По этой причине многие настаивают на приватизации как на способ повышения результатов работы госпредприятий. К сожалению, подобное решение неоднозначно. Принципиальный момент состоит в том, что, как представляется, если бы правительство обладало возможностями и

способностью провести хорошую приватизацию, то оно, вероятно, обладало бы и способностью заставить госпредприятия хорошо работать; в то время как если правительство неспособно заставить госпредприятия хорошо работать, то оно, по-видимому, неспособно и провести хорошую приватизацию. Этот вопрос рассматривается более подробно в настоящем разделе, а в двух вставках приводятся ряд методических указаний по этому вопросу.

С 80-х годов до недавнего времени приватизация широко рассматривалась как главный, если не единственный, способ улучшения деятельности госпредприятий.⁶ Всемирный банк – финансовый рычаг влияния правительств-доноров – и МВФ следили за тем, чтобы развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в своей практической деятельности ни на шаг не отходили от этой догмы.

Хотя в последние годы убежденность, с которой продвигается приватизация, несколько снизилась – не в последнюю очередь из-за растущего числа доказательств того, что она нередко не позволяет достичь обещанного, – она по-прежнему считается очевидным решением проблем, связанных с госпредприятиями.

Национальные руководители, заинтересованные в повышении результатов деятельности госпредприятий, несомненно, должны рассматривать приватизацию как одно из решений. Однако как будет рассмотрено в следующем разделе существует множество способов, позволяющих повысить результаты деятельности госпредприятия и без приватизации. Кроме того, неправильно полагать, как это зачастую делается, что выбирать можно только между полностью приватизированными предприятиями и предприятиями, находящимися в полной государственной собственности. Существует множество промежуточных «компромиссных» решений. Правительство может продать часть акций госпредприятия, сохранив за собой большинство или, по крайней мере, контрольный пакет акций (см. ситуацию с «Рено» во Франции, описанную во вставке 2, или ситуацию со многими тайваньскими госпредприятиями, описанную во вставке 3).⁷ Такая «частичная» приватизация может проводиться для мобилизации поступлений, однако нередко также проводится для получения доступа к ключевым технологиям или ключевым рынкам благодаря установлению партнерства с крупной иностранной компанией. Некоторые правительства используют так называемые «золотые акции», чтобы сохранить за собой контроль в решении ключевых вопросов (например, контроль над ключевыми технологиями, поглощениями и слияниями), и при этом продают практически все свои акции (см., например, пример ЭМБРАЭР в Бразилии, описанный во вставке 2). Существует также возможность «кооперативной приватизации», когда правительство может продать госпредприятие «кооперативу» компаний частного сектора: например, продать аэропорты «кооперативу» авиакомпаний (см. Stiglitz, 2006).

⁶ Более репрезентативное изложение этого мнения см. в World Bank (1995).

⁷ Четкого определения «контрольного пакета акций» не существует, однако доля акций, превышающая 30-40 процентов, обычно считается «контрольным пакетом». В зависимости от структуры распределения акций контрольный пакет может быть значительно меньшим (см. пример «Рено» во вставке 2 выше).

Даже если игнорировать все «компромиссные» варианты с использованием указанных выше промежуточных организационных форм, приватизация сопряжена с целым рядом серьезных практических проблем, ограничивающих ее эффективность. В силу этого, как объясняется ниже и резюмируется во вставке 8, проводить приватизацию следует лишь тогда, когда для этого имеются все условия.

Вставка 8

Перечень факторов, которые следует учитывать при приватизации

Факторы, благоприятствующие приватизации

- Госпредприятие относится к отрасли, в которой возможна конкуренция, однако добиться обострения конкуренции без приватизации невозможно по политическим причинам.
- Внутренний рынок капитала относительно хорошо развит, что облегчает продажу акций госпредприятия.
- Органы власти на соответствующем уровне (национальном, штата, местном и т.д.) обладают адекватными возможностями в области регулирования.
- В стране имеются компании, которые в состоянии провести оценку госпредприятия и организовать его продажу по надлежащей цене.
- Правительство считается относительно некоррупцированным.
- Предполагается продавать одновременно лишь одно или несколько госпредприятий, причем если продаже подлежит более одного предприятия, то выставляться они будут через достаточно продолжительные интервалы.
- Организационные реформы в госпредприятии невозможны по политическим причинам.
- Указанное госпредприятие выполняет определенные неосновные функции, что идет в ущерб его нынешней эффективности и будущему росту, а создавать учреждения, которые могли бы лучше выполнять эти функции, политически нецелесообразно.

Факторы, препятствующие приватизации

- Госпредприятие относится к отрасли, являющейся естественной монополией.
- Госпредприятие относится к отрасли, в которой возможна конкуренция и добиться обострения конкуренции можно и без приватизации.
- Госпредприятие обеспечивает оказание основной услуги, универсальный доступ к которой имеет решающее значение (например, занимается водоснабжением, электроснабжением, городским транспортом, почтовой службой, железнодорожными перевозками).
- Органы власти на соответствующем уровне (национальном, штата, местном и т.д.) не обладают адекватными возможностями в области регулирования.
- Потенциальные покупатели уже обладают большим политическим влиянием, а это означает, что даже после приватизации «мягкие бюджетные ограничения», вероятно, сохранятся.
- Проведение оценки и организацию продажи госпредприятия приходится поручать иностранным компаниям, которые берут за свои услуги высокую плату.
- Правительство считается относительно коррупцированным.
- Политические руководители хотят продать много госпредприятий одновременно или через непродолжительные интервалы.
- Экономика испытывает острую нехватку иностранной валюты, а крупномасштабная приватизация представляется удобным выходом из положения.
- Потенциальным покупателем является иностранное госпредприятие.
- Проведение организационных реформ на госпредприятиях представляется политически целесообразным.

- Существует возможность добиться политических компромиссов, необходимых для создания новых учреждений, с тем чтобы они взяли бы на себя выполнение определенных неосновных функций, которые госпредприятие выполняло в ущерб своей эффективности и будущему росту.

Источник: текст

Во-первых, опыт показывает, что приватизация прибыльных госпредприятий практически не оказывает влияние на результатах их деятельности, так что правительству следует сосредоточить усилия на приватизации убыточных госпредприятий. К сожалению, частный сектор не очень заинтересован в приобретении убыточных госпредприятий. Поэтому в попытке заинтересовать частный сектор в приобретении плохо работающего госпредприятия правительство нередко вынуждено вкладывать в него значительные средства и/или подвергать его реорганизацию.⁸ В этой связи возникает вопрос: если таким образом можно повысить результаты деятельности госпредприятия в условиях, когда оно находится в государственной собственности, то зачем вообще приватизировать его? Действительно, как показывают имеющиеся данные, повышение производительности труда на приватизируемых предприятиях обычно происходит до приватизации путем предшествующей реструктуризации. Из этого следует, что реструктуризация важнее, чем приватизация. Таким образом, за исключением случаев, когда *политически* невозможно осуществить реструктуризацию предприятия без решительной приверженности правительства, многие проблемы госпредприятий могут быть решены путем реструктуризации и без приватизации.

Во-вторых, сам процесс приватизации сопряжен с финансовыми расходами, что может стать серьезной проблемой для нуждающихся в деньгах правительств развивающихся стран. Оценка госпредприятия и размещение его акций на фондовом рынке обходятся дорого, особенно если эти функции должны выполняться дорогостоящими международными учетными компаниями и инвестиционными банками (что часто неизбежно для развивающихся стран, в которых отсутствуют аналогичные фирмы на национальном уровне).

В-третьих, во многих странах процессы приватизации неразрывно связаны с коррупцией, и значительная часть *потенциальных* поступлений не пополняет государственную казну, а оседает в карманах нескольких инсайдеров. Коррупционная передача иногда производится незаконно – в виде подкупа, – но нередко и законно – например, в результате того, что госслужащие, обладающие инсайдерской информацией, выступают в ходе процесса в качестве консультантов. В этом есть определенная ирония, поскольку один из аргументов, нередко выдвигающийся против госпредприятий, заключается в том, что они насквозь коррумпированы. Однако как это ни печально, не следует рассчитывать на то, что правительство, которое неспособно обуздать или искоренить коррупцию на госпредприятиях, вдруг сумеет справиться с коррупцией, приступив к их приватизации. Действительно, коррумпированные чиновники заинтересованы в том, чтобы принять самое деятельное участие в процессе приватизации и провести приватизацию любой ценой, так как это означает, что им не придется делиться взятками с теми, кто придет им на смену, и они смогут «обналичить» все будущие поступления взяток. Следует также добавить, что приватизация отнюдь не обязательно приводит к сокращению масштабов коррупции, поскольку компании частного сектора также могут быть коррумпированы. Даже в сравнительно хорошо

⁸ Кроме того, правительству не всегда удается окупить дополнительные капиталовложения, произведенные для реструктуризации этого предприятия.

регулируемой экономике США в «бушующие девяностые»⁹ серьезнейшими проблемами стали недостоверный учет и инсайдерские сделки.

В-четвертых, приватизация, особенно если она носит крупномасштабный характер, может лечь чрезмерно тяжким бременем на потенциал правительства в области регулирования. А в тех случаях, когда приватизируемые госпредприятия являются естественными монополиями, приватизация в отсутствие надлежащего потенциала в области регулирования может ухудшить положение, поскольку на смену неэффективной, но ограниченной государственной монополии может прийти неэффективная и неограниченная частная монополия. Проблема потенциала в области регулирования особенно остро стоит к местным органам власти. Во имя политической децентрализации и «приближения поставщиков услуг к населению» Всемирный банк и правительства стран-доноров в последнее время начали выступать за то, чтобы раздробить госпредприятия на более мелкие единицы по географическому признаку и передать функции регулирования местным органам власти. На бумаге это выглядит прекрасно, однако на деле, ввиду отсутствия у местных органов власти адекватного потенциала в области регулирования, это во многих случаях ведет к полному прекращению регулирования (см. Kessler & Alexander, 2003).

В-пятых, большое значение имеют также сроки и масштабы приватизации. Например, попытка продать много предприятий в сравнительно сжатые сроки – так называемый подход «пожарной распродажи», распродажи по сниженным ценам – ослабляет позицию правительства на переговорах и, таким образом, занижает сумму получаемых им поступлений. Еще один пример: попытки провести приватизацию в периоды снижения активности на фондовом рынке при прочих равных условиях приведут к тому, что поступления от приватизации окажутся меньше. В этом смысле установление жестких сроков приватизации – условие, на котором нередко настаивает МВФ и которому также добровольно следуют некоторые правительства, – плохая идея, поскольку такой шаг заставляет правительства осуществлять приватизацию вне зависимости от состояния рынка. Если правительство неправильно выберет масштабы и сроки приватизации, то цены, по которым будут проданы предприятия, окажутся ниже, чем если бы правительство пошло по более прагматичному пути и проявило больше терпения, ожидая появления наиболее выгодных покупателей.¹⁰

⁹ Термин взят из названия работы Стиглица, 2003а.

¹⁰ Страны иногда используют «творческий подход к учету» для завышения масштабов приватизации в попытке с наименьшими затратами выполнить требование о проведении приватизации, выдвигаемое МВФ в качестве условия получения кредита. Например, правительство может уменьшить свою долю участия в капитале предприятия до уровня менее 50 процентов, но при этом заставить государственный пенсионный фонд или контролируемые государством финансовые учреждения приобрести 2 процента акций, фактически сохранив тем самым контроль над предприятием. Картина становится еще более запутанной в случае товариществ с участием государственного и частного капитала. По данным МВФ, «пока не разработано ни одного международно признанного стандарта учета, позволяющего отразить различную степень передачи риска от правительства частному сектору, и используемые странами практические методы в этой области существенно различаются» (IMF, 2004). Кроме того, многие страны учитывают поступления от приватизации в качестве бюджетных поступлений. Это противоречит международной практике и является опасным. Поступления от приватизации – это доходы от продажи капитала, носящие единовременный характер. Можно только один раз приватизировать

В-шестых, для проведения приватизации должны быть «веские» причины. Задача приватизации должна заключаться в том, чтобы повысить результаты деятельности предприятия, а не чтобы получить деньги (равнозначно «продаже фамильного серебра»). Например, в 90-е годы во многих странах Латинской Америки крупномасштабная приватизация проводилась как способ получения значительных сумм в иностранной валюте за короткий период времени. Затем эти поступления были использованы для сокращения объема внешней задолженности, финансирования резкого роста потребления (в основном импортных товаров) и/или для поддержания экономически неприемлемого валютного курса. Следует избегать такого «нарушения» поступлений от приватизации.

В-седьмых, госпредприятия в развивающихся странах, особенно в странах Латинской Америки, часто продаются иностранным госпредприятиям. Так, например, испанская государственная авиакомпания «Иберия» приобрела ряд латиноамериканских государственных авиакомпаний, а испанская государственная телефонная компания «Телефоника» купила несколько латиноамериканских государственных телефонных компаний. Если проблема заключается в несовместимости общественной собственности и управления, то довольно странно продавать одно госпредприятие другому, пусть и иностранному. Единственный аргумент в пользу такой практики заключается в том, что в этом случае правительство не будет чувствовать себя настолько обязанным устанавливать для иностранных госпредприятий мягкие бюджетные ограничения по политическим соображениям. Однако весьма часто иностранные госпредприятия обладают даже большим политическим весом, чем отечественные, по причине своих размеров и международного политического давления, оказываемого правительствами их собственников.

В-восьмых, необходимо внимательно следить за надлежащим составлением контрактов на приватизацию. С этим связан целый ряд вопросов. Один из таких вопросов заключается в нарушении контракта покупателем приватизируемого госпредприятия. Компания может извлечь прибыли, а затем, когда предприятие станет убыточным, попросту все бросить, предоставив правительству решать проблемы самостоятельно.¹¹ В некоторых случаях, как при приватизации радиочастот, когда приватизируемый актив не уничтожается в результате прекращения предоставления услуг, это может и не быть серьезной проблемой. Однако если приватизируются активы, нуждающиеся в текущем ремонте (например, система водоснабжения, дороги), то такие действия могут привести к ухудшению или даже разрушению соответствующих активов. Поэтому контракты на приватизацию должны предусматривать ускоренную процедуру пересмотра решения о приватизации активов в случае нарушения контракта. С этим связан и вопрос требований к результатам деятельности. Одна из проблем в этой области заключается в использовании надлежащего показателя результатов деятельности: например, использовать в контракте на оказание важнейших услуг, таких, как

аэропорт. Включение этих средств в общие бюджетные поступления может привести к завышению объема ресурсов, имеющихся в распоряжении правительства.

¹¹ Отдельные примеры см. в Kessler & Alexander, 2003, p.15.

водоснабжение, в качестве показателя результатов деятельности рентабельность, возможно, будет не лучшим вариантом. Еще одна проблема заключается в изыскании способов предотвращения обхода компаниями (если они являются транснациональными) требований в отношении результатов деятельности (например, требуемого объема инвестиций) благодаря использованию, например, трансфертного ценообразования.

Как мы уже говорили, перечень условий, необходимых для успешной приватизации, довольно обширен (см. вставку 9). Многие из этих условий на деле не выполняются, особенно в развивающихся странах. Неудивительно, что многие попытки приватизации терпят крах.

Вставка 9

Условия, необходимые для успешной приватизации

Плохо обдуманная приватизация может породить больше проблем, чем решить, приведя к росту коррупции, увеличению разрыва между богатыми и бедными, усилению напряженности в обществе, обогащению немногих избранных и созданию системы, препятствующей проведению будущих реформ.

Приватизация не должна проводиться в отсутствие надлежащей правовой, нормативной и организационной базы, особенно если организации, которые предполагается приватизировать, занимаются деятельностью, требующей регулирования и надзора, такой, как деятельность, оказывающая значительное влияние на состояние окружающей среды и здоровье населения.

Исходя из предположения о наличии такой базы, мы предлагаем ниже краткий перечень важнейших условий, необходимых для проведения успешной приватизации:

- Четкая, транспарентная и всеобъемлющая стратегия, предусматривающая, в частности, график разработки заранее определенных компонентов:
 - коммерческой стратегии
 - отраслевой стратегии (универсального рецепта не существует)
 - нормативной и организационной стратегии
 - правовой стратегии
 - стратегии в области образования/профессиональной подготовки
 - оценки социального эффекта
 - антикоррупционной стратегии
- Опытные и квалифицированные кадры
 - опытные переговорщики, финансовые эксперты, опытные юристы
 - надзор за деятельностью экспертов со стороны политического руководства (обладая узкоспециальными функциональными знаниями, эксперты не всегда в состоянии увидеть общую картину)
- Проработанный план реализации
 - создание отдельного учреждения для надзора, контроля и осуществления, которое было бы, возможно, подотчетно непосредственно высшему руководству страны
 - анализ плюсов и минусов различных способов продажи (например, аукционов, прямой продажи)
 - оценка социальных последствий (например, лишение одних групп, обогащение других)
 - определение договорных условий продажи и обязательств покупателя
 - обязательное требование к покупателю представить предлагаемый бизнес-план
 - обязательное включение в соглашение о продаже положений о расторжении соглашения в случае невыполнения обязательств (на случай невыполнения условий должен даже предусматриваться возврат приватизированного имущества)

- необходимость установления подлинной личности покупателя и источника средств
- в надлежащих случаях следует поощрять отечественных покупателей (например, путем предоставления специальных займов, оказания управленческой и экспертной помощи)

Источник: Jenik Radon

Альтернативы приватизации

Если общественная собственность сама по себе не является единственной или хотя бы важнейшей причиной неэффективности деятельности предприятия, то приватизация не может быть эффективным решением проблем госпредприятия. Более того, как было показано выше, приватизация сопряжена с множеством практических проблем. Поэтому, представляется справедливым утверждение о том, что приватизация должна рассматриваться не как первый, а как один из последних способов решения проблемы плохих показателей деятельности госпредприятий.

Ниже мы обсудим три группы стратегических альтернатив приватизации: организационные реформы, обострение конкуренции и политико-административные реформы. Они подробно анализируются ниже и резюмируются во вставке 12 в конце настоящего раздела.

Организационные реформы

Во-первых, следует провести критический анализ целей госпредприятий. Очень часто перед госпредприятиями ставится слишком много целей: например, достижение социальных целей (таких, как увеличение представительства женщин и меньшинств), создание новых рабочих мест, индустриализация и оказание базовых услуг. Нет ничего принципиально неправильного в том, что госпредприятие обеспечивало достижение множества целей, однако если четко не определить эти цели и порядок их приоритетности, они неизбежно окажут негативное влияние на результатах деятельности предприятия. Поэтому, следует четко указывать каждому госпредприятию, в чем заключаются поставленные перед ним цели и какое значение придается каждой из них. Полезно было бы также свести число этих целей к минимуму и разработать руководящие принципы для регулирования возможных коллизий между потенциально противоречащими друг другу целями.

Вторым важным элементом организационной реформы является повышение качества информации о результатах деятельности госпредприятий и способности контролирующего учреждения обрабатывать эту информацию и принимать на ее основе соответствующие меры. В некоторых странах учреждения, осуществляющие контроль за деятельностью госпредприятий, не располагают даже самой базовой информацией (например, балансовыми отчетами). Поэтому для того, чтобы правительство не занималось внешним микрорегулированием, чрезвычайно важно обеспечить подготовку такой информации и четкое определение, соблюдение и осмысленное применение порядка и графика отчетности. В то же время, следует повышать способность надзорных органов получать, обрабатывать и эффективно использовать эту информацию. Увеличение объема представляемой информации, не сопровождающееся повышением способности обрабатывать и использовать ее, практически бесполезно.

В-третьих, необходимо усовершенствовать системы стимулирования работников госпредприятий. Следует разработать систему четких и эффективных стимулов для

вознаграждения руководства и работников за повышение эффективности, производительности и степени удовлетворенности клиентов (см. вставку 10). Однако при этом не следует ограничиваться узким толкованием «стимулов» как индивидуальных материальных мер стимулирования. К ним должны относиться и различные виды нематериальных и неэгоистичных побуждений (см. раздел II.2 выше).

В-четвертых, качество контроля можно было бы также повысить благодаря созданию единого учреждения, укомплектованного компетентными сотрудниками, которое занималось бы исключительно контролем за деятельностью госпредприятий. В некоторых странах контролем за госпредприятиями занимается множество учреждений. На практике это нередко может означать, что ни одно из агентств не осуществляет подлинного контроля за деятельностью предприятий. И наоборот, установление практически постоянного контроля за деятельностью руководителей госпредприятий может вылиться в предъявление к ним неоправданно жестких требований (см. вставку 10 о примере Кореи). Консолидация функции контроля путем ее возложения на какое-нибудь одно учреждение могла бы повысить эффективность контроля, лишив это учреждение возможности переложить ответственность за выполнение этой функции на кого-нибудь еще и одновременно избавив руководителей госпредприятий от мелочной опеки. Однако при консолидации функции контроля нередко необходимо обеспечить наличие системы сдержек и противовесов, действующей в отношении такого всемогущего учреждения.

В-пятых, ввиду того, что правительство располагает лишь ограниченными возможностями в сфере контроля за деятельностью госпредприятий и их реорганизации, уменьшение числа таких предприятий также может способствовать повышению качества контроля за их деятельностью. Ликвидация, слияние и даже приватизация некоторых менее важных госпредприятий (например, туристических гостиниц) могут реально способствовать повышению качества работы других, более важных госпредприятий (скажем, компаний, занимающихся водо- и газоснабжением) благодаря высвобождению ресурсов правительства в сфере контроля и реформ.

Вставка 10

Организационная реформа госсектора: пример Кореи

В 1984 году правительство Кореи провело реформу системы оценки деятельности госпредприятий. Она должна была позволить учесть критические замечания, высказывавшиеся в адрес госсектора страны, который в целом работал неплохо, однако мог бы добиться и большего. Реформа была направлена главным образом на повышение самостоятельности руководителей, совершенствование системы оценки результатов работы и улучшение структуры стимулирования.

Для повышения самостоятельности руководителей предприятий правительство делегировало им часть своих функций в областях формирования бюджета, закупочной деятельности и управления кадрами. Например, до этого все закупки для госпредприятий должны были совершаться через Управление поставок, однако в соответствии с новой системой главному административному сотруднику госпредприятия было разрешено по собственному усмотрению производить прямые закупки из внешних источников или поручать необходимые закупки Управлению поставок. Для устранения политического влияния в новой системе было запрещено назначать людей со стороны на старшие руководящие должности предприятий.

Еще одно изменение касалось инспекций. Ранее, правительство осуществляло очень жесткий контроль за госпредприятиями посредством различных ревизий и инспекций, проводившихся Управлением ревизий и инспекций и соответствующими министерствами. В результате руководящие сотрудники госпредприятий тратили огромное количество времени и сил на подготовку к таким инспекциям. Например, в одном только 1981 году на Корейской электрической компании было проведено восемь государственных проверок общей продолжительностью в 108 дней. В соответствии с новой системой Управление ревизий и инспекций было назначено единственным учреждением, уполномоченным инспектировать госпредприятия, что облегчило бремя инспекций как для руководителей госпредприятий, так и для министерств.

В ходе реформы была также внедрена новая система оценки, с которой была увязана выплата премий работникам предприятия. Результаты деятельности оценивались по множеству критериев, включая как количественные показатели (вес в 70 процентов), такие, как частная рентабельность, общественная рентабельность и производительность, так и качественные показатели (вес в 30 процентов), такие, как расходы на НИОКР, долгосрочное корпоративное планирование, совершенствование организационной структуры, качество продукции, совершенствование системы управления. При этом, в качестве показателя рентабельности была выбрана прибыль предприятия до вычета налогов и уплаты процентов по долгам, согласно представлению о том, что таким видам деятельности, как оптимизация налоговых платежей и привлечение займов, которые фактически не создают добавленной стоимости, хотя государство активно и не препятствует, не должны учитываться при оценки результатов работы.

После реформы отношение руководителей заметно изменилось, что привело к повсеместному переходу на долгосрочное корпоративное планирование: практика, которой до реформы следовали не все госпредприятия. В 1984 году прибыль от основной деятельности повысилась на 50 процентов, а в 1985 году – еще на 20 процентов. Отношение расходов на НИОКР к объему продаж увеличилось с 1984 года по 1985 год с 1,0 процента до 1,2 процента. Кроме того, сообщалось о заметном повышении качества продукции (товаров и услуг).

Источник: Chang & Singh (1993).

Обострение конкуренции

Еще одним важным фактором, помимо организационной реформы, может стать обострение конкуренции. Госпредприятия нередко занимаются деятельностью, для которой характерна естественная монополия и в которой, таким образом, обострение конкуренции либо невозможно, либо социально непродуктивно. Однако существуют ситуации, когда обострения конкурентной борьбы можно добиться, причем с позитивными результатами.

Так, во многих странах в отраслях, не являющихся естественной монополией, наблюдается ожесточенная конкуренция между госпредприятиями и компаниями частного сектора (см. вставку 2). Например, во Франции компания «Рено», которая до 1996 года принадлежала государству, напрямую конкурировала с частной фирмой «Пежо» и с иностранными производителями. Даже в тех случаях, когда госпредприятия, такие, как ЭМБРАЭР и ПОСКО, являются фактическими монополистами на внутреннем рынке в силу торгового протекционизма и субсидий, они должны экспортировать свою продукцию и, таким образом, были вынуждены конкурировать на международном рынке.

Даже в отношении госпредприятий, являющихся естественными монополиями, можно придумать стимулы в форме конкуренции, поскольку все товары и услуги – по крайней мере частично – взаимозаменяемы. Например, в 80-е годы государственные железные дороги Великобритании на некоторых сегментах рынка подвергались довольно острой частичной конкуренции со стороны частных автобусных компаний.

Конкурентом госпредприятий отнюдь не всегда должен выступать частный сектор. В случаях, когда это практически возможно, для обострения конкуренции можно создать еще одно госпредприятие. В 1991 году Южная Корея создала новое госпредприятие, «Даком», специализирующееся на международной телефонной связи, конкуренция которого с существующим госпредприятием, «Кориа телеком», занимающим доминирующее положение на рынке телефонной связи, во многом способствовала повышению эффективности и качества обслуживания на протяжении всех 90-х годов.

Теоретически также возможно «симулировать» конкуренцию, искусственно разделив отрасль, являющуюся естественной монополией, на региональные единицы и награждая/наказывая их в зависимости от достигнутых ими относительных результатов деятельности.

Это может сопровождаться приватизацией, как в случае железнодорожной системы Великобритании, а может делаться и при сохранении государственной собственности.¹² К сожалению, этот метод, известный как «сравнительная

¹² Естественный вопрос, который возникает в этой связи, заключается в том, следует ли правительству приватизировать монополию, прежде чем расчленять ее. Иногда это делается из убеждения, что правительство получит больше денег (часть монопольной ренты). Однако это весьма дорогостоящий (для экономики) способ получения доходов. Приватизация монополии до ее расчленения приводит к появлению особой заинтересованности в сохранении монополий. Кроме того, правительство нередко не получает значительных поступлений, поскольку потенциальный покупатель считает весьма вероятным риск расчленения монополии в будущем и поэтому

конкуренция», работает не очень хорошо, особенно в развивающихся странах, где регулирующий орган не в состоянии освоить сложные формулы оценки результатов деятельности. Кроме того, в случае разного рода сетей (например, железнодорожных сетей) потенциальные выгоды от искусственной конкуренции между региональными единицами следует сопоставлять с возросшими издержками в результате недостаточной координации, обусловленной расчленением сети, – как в случае сокрушительного провала программы приватизации железных дорог Великобритании, в результате которой возникли десятки региональных операторов, которые на самом деле практически не конкурируются друг с другом.

Политическая и административная реформы

В некоторых странах госпредприятия используются в качестве механизма решения проблем, которые лучше было бы решать другими средствами, поскольку «наилучшие» решения *политически* трудно реализовать. В таких случаях может быть целесообразно – хотя, разумеется, и нелегко – создать возможности для реализации «наилучшей» политики посредством проведения политической и параллельной институциональной реформ.

Например, перед госпредприятиями может быть поставлена задача удерживать лишних рабочих, несмотря на связанные с этим убытки, поскольку правительство не имеет программы страхования от безработицы и не может создать более "производительные" места работы в рамках программ общественных работ. В этой ситуации предпочтительным решением было бы создание политических условий, при которых правительству не нужно было бы заботиться об обеспечении "фиктивной" занятости, поскольку оно располагало бы хорошими программами страхования от безработицы и общественных работ. Однако для создания таких программ может потребоваться провести политические реформы, поскольку необходимо сформировать политический консенсус в вопросе о повышении (при необходимости) налогов и правительственных расходов, финансируемых за счет бюджетного дефицита.

Вставка 11

Повышение качества экономической бюрократии

Необходимым условием успешного проведения экономической политики, включая управление госпредприятиями и регулирование природной ренты, является высококачественная экономическая бюрократия. Действительно, грамотная экономическая бюрократия требуется для надлежащего регулирования деятельности после приватизации; без такого регулирования невозможно проведение и самой приватизации.

В одночасье сформировать грамотную экономическую бюрократию невозможно, но при наличии политической воли и экономических инвестиций это можно сделать сравнительно быстро. Например, качество бюрократии в Корее было настолько низким, что до конца 60-

значительно занижает будущие монопольные прибыли. Я благодарю Джо Стиглицу за этот важный аргумент.

х годов корейских чиновников посылали для повышения уровня подготовки в Пакистан и на Филиппины! Однако благодаря непрерывным административным реформам и инвестициям в подготовку государственных чиновников к началу 80-х годов бюрократия Кореи стала считаться одной из лучших в развивающемся мире.

Что же понимается под высококачественной экономической бюрократией? Согласно распространенным представлениям, высококачественная экономическая бюрократия – это госслужба, укомплектованная людьми, имеющими дипломы об окончании высших учебных заведений по специальностям «экономика»

Вставка 11- продолжение

Повышение качества экономической бюрократии

или «управление». Однако среди стран Восточной Азии встречается ряд интересных, хотя и не обязательно поддающихся обобщению, примеров, свидетельствующих о том, что дело может обстоять и по-другому.

Большинство элитарных чиновников-экономистов в Японии имеют юридическое образование. В Корее среди чиновников-экономистов также велика доля людей с юридическим образованием. В китайской провинции Тайвань и в Китае элита экономической бюрократии в основном состоит из людей с инженерным образованием. Эти юристы и инженеры получили определенное экономическое образование,

однако до 80-х годов экономическая подготовка нередко была «неправильной». Например, до 80-х годов большинство преподавателей на экономических факультетах Японии были марксистами, и студенты активно изучали работы Шумпетера и Листа. И что самое главное, до недавнего времени уровень экономической подготовки был по международным меркам не таким уж высоким. Тот факт, что бюрократия Индии – страна, в которой уровень экономической подготовки считается, по мнению многих, одним из самых высоких в мире, – не добилась столь же значительных успехов в управлении национальной экономикой, также свидетельствует о том, что специализированная экономическая подготовка может и не иметь решающего значения для формирования высококачественной экономической бюрократии.

В конце концов, как указал Джонсон (1982 год) в своем классическом труде по Японии, хороший чиновник-экономист, как это ни парадоксально, по-видимому, должен быть универсалом, а не экономистом в традиционном понимании. Из этого следует, что наименее развитые страны, стремящиеся сформировать хорошую экономическую бюрократию, должны уделять больше внимания привлечению в целом высокообразованных людей, а не искать специалистов в экономике и других смежных областях.

Источник: Chang (2004a); Johnson (1982).

Для того, чтобы политические реформы были эффективными, они должны сопровождаться экономическими реформами. Если государственные чиновники, осуществляющие контроль за деятельностью госпредприятий, некомпетентны, то наделение их более широкими политическими полномочиями вряд ли принесет результаты.

Для административной реформы требуется ряд различных элементов. Повышение относительных окладов гражданских служащих позволит правительству набирать более квалифицированных специалистов и уменьшить коррупцию. Необходимо

будет также повысить уровень подготовки гражданских служащих, хотя эта подготовка должна носить более универсальный характер, а не быть узкоспециальным экономическим обучением (см. вставку 11). Полезно провести кампанию по формированию у гражданских служащих этики государственной службы, при условии, что она будет сопровождаться установлением достойной шкалы окладов: многие гражданские служащие готовы трудиться на благо народа, получая за свой труд меньше, чем в частном секторе, однако есть предел тому, что они готовы или могут терпеть из благих побуждений.

Вставка 12

Какое же госпредприятие считается хорошим?

Теории деятельности предприятий и рассмотренные выше примеры из реальной жизни дают нам возможность сформулировать принципы, соблюдение которых, вероятно, приведет к успешному функционированию госпредприятий. Многие из этих принципов также применимы к успешному управлению частными фирмами.

На уровне предприятия

- Четко определить некоммерческие цели
 - Нет ничего плохого в том, что у госпредприятий имеются некоммерческие цели, такие, как гарантирование всеобщего доступа к базовым социальным услугам. Во многих случаях именно ради их достижения эти предприятия и существуют. Однако следует четко определить эти цели и разъяснить, как они соотносятся с коммерческими целями.
- С учетом некоммерческих целей разработать стратегию управления, которая была бы ориентирована на извлечение прибыли, но в долгосрочной перспективе.
 - Как только в вопрос соотношения коммерческих и некоммерческих целей будет внесена ясность, следует с учетом существующих ограничений уделить основное внимание в стратегии управления обеспечению рентабельности предприятия. Однако в развивающихся странах, где исключительно важную роль играют долгосрочные инвестиции в наращивание потенциала, рентабельность важно определять с точки зрения долгосрочной перспективы.
- Перенимать по возможности самые новые технологии
 - Как видно на примере ПОСКО (вставка 2), следует перенимать по возможности самые новые технологии при наличии технических возможностей, позволяющих освоить их (путем инвестирования соответствующих ресурсов в укрепление технологического потенциала).
- Если предприятие занимается производством ходовых товаров, развивать экспорт
 - Экспорт снижает издержки, так как позволяет удлинить цикл производства и тем самым разнести расходы по разработке продукта и стоимость специализированного оборудования, а также обеспечивает более высокую загрузку производственных мощностей. Экспорт также заставляет компании придерживаться более высоких стандартов качества продукции. Следует всегда, когда это практически возможно, развивать экспорт, даже если вначале это придется делать в сочетании с протекционистской

защитой и субсидированием.

Инвестировать в людские ресурсы

- В конце концов, для хорошей работы предприятиям нужны хорошие работники. Нужно вкладывать средства в профессиональную подготовку на всех уровнях: от руководителей и ученых-исследователей до рядовых рабочих.

Вставка 12 - продолжение

Какое же госпредприятие считается хорошим?

- Совершенствовать систему стимулирования
 - За хорошую работу следует вознаграждать, а за плохую – наказывать. Однако награды отнюдь не обязательно должны быть материальным вознаграждением отдельных работников. Иногда лучше использовать коллективные стимулы, не забывая и о нематериальных благах.

На уровне правительства

- По возможности создать специальное контрольное агентство
 - Следует по возможности создать специальное агентство по контролю за деятельностью госпредприятий. Нередко функция контроля за работой госпредприятий расплывлена среди множества министерств и других государственных учреждений, в результате чего либо о предприятиях вообще забывают, либо они подвергаются чрезмерному контролю.
- В соответствующих случаях уменьшить число госпредприятий
 - Уменьшение числа госпредприятий путем их ликвидации, слияния или даже приватизации некоторых менее важных госпредприятий может понизить спрос на ресурсы в области контроля.
- Повысить качество информации
 - Разработать надлежащую систему учета. Повысить качество передачи информации надзорным органам, потребовав от госпредприятий регулярного представления подробной отчетности.
- Обострять конкуренцию там, где это практически возможно
 - Многие госпредприятия действуют в отраслях, являющихся естественными монополиями, где добиться обострения конкуренции практически невозможно. Однако можно добиться обострения конкуренции за рамками этих отраслей, разрешив создание новых частных компаний и госпредприятий.
- Избегать политических назначений на руководящие должности
 - Политические назначения, как правило, плохо сказываются на результатах работы. Хотя пример ПОСКО (вставка 2) показывает, что политические назначенцы также могут быть хорошими руководителями, это, скорее, исключение из правила.
- Реформировать политику таким образом, чтобы госпредприятиям не приходилось выполнять обязанности, не относящиеся к их непосредственным функциям.
 - Госпредприятия иногда используются как механизм решения проблем, которые лучше решать другими средствами, однако это невозможно по политическим причинам. Проведение политических реформ может привести к созданию таких средств (например, программы общественных работ или страхования от безработицы), освободив госпредприятия от неоправданного бремени.
- Повышать качество экономической бюрократии

-
- В отсутствие компетентной экономической бюрократии бесполезно расширять политические полномочия. Правительство должно повышать оклады, вкладывать средства в профессиональную подготовку и поощрять формирование у чиновников-экономистов этики государственной службы (см. вставку 11).

Источник: текст

Все это требует времени, однако не надо принимать на веру популярную сегодня точку зрения, согласно которой правительствам развивающихся стран, обладающим низким административным потенциалом, не следует браться ни за что «трудное». Бедной стране не необходимо дожидаться формирования развитой экономической бюрократии, прежде чем приступить к экономическому развитию, да она и не может себе этого позволить. Важнее, что качество бюрократии можно повысить в относительно короткие сроки (см. вставку 11).

III. Управление природной рентой

Большинство людей признают, что к невозобновляемым, главным образом минеральным, природным ресурсам следует относиться не так, как к другим источникам богатства (см. вставку 13). Это объясняется тем, что такие ресурсы не созданы трудом владельцев земли, на которой они добываются. Кроме того, их добыча делает их недоступными для остальных, включая будущие поколения.¹³

¹³ Для того чтобы должным образом учесть эту проблему, периодически предпринимаются попытки разработать «зеленый ВВП». Логика заключается в следующем: «[к]ак система учета компании обеспечивает учет обесценения ее активов, так и система учета страны должна обеспечивать учет истощения ее природных ресурсов и ухудшения качества ее окружающей среды. Система учета – как страны, так и компании – должна обеспечивать учет активов и пассивов и выявление случаев увеличения пассивов. Страна, продающая свои природные ресурсы, приватизирующая свою нефтяную компанию и заимствующая деньги из будущих поступлений, может резко увеличить потребление, повысив тем самым свой ВВП, однако система учета показывает, что на самом деле страна стала беднее» (Stiglitz, 2005, pp. 14-5).

Именно поэтому, в большинстве стран, многие виды полезных ископаемых находятся в государственной собственности, так что страны с большими запасами полезных ископаемых, как правило, имеют крупный государственный сектор. С дополнительными материалами, особенно о рациональном использовании и освоении невозобновляемых природных ресурсов, можно ознакомиться в приложении I.

Вставка 13

Чем отличаются природные ресурсы?

Природные ресурсы, особенно полезные ископаемые и энергоресурсы,

- являются истощимыми, невозобновляемыми активами поэтому необходимо устанавливать компенсацию за такой актив с учетом изменения его стоимости с течением времени под воздействием рыночной конъюнктуры «восстановительной» стоимости такого актива, поскольку сам ресурс не подлежит восстановлению

- располагаются в конкретных районах
- являются постоянными активами, т.е. их освоение занимает относительно долгое время

Во многих странах природные ресурсы по закону находятся в государственной собственности

- Частные владельцы не имеют права на эти ресурсы просто в силу того, что по удачному стечению обстоятельств такие ресурсы находятся под их собственностью.
- Простое нахождение природных ресурсов на территории какой-либо страны может сделать эту страну богатой.

Освоение природных ресурсов имеет далеко идущие последствия

- Освоение природных ресурсов происходит не изолированно Оно влияет на положение местных общин, соседних общин и страны в целом

Влияние может быть как позитивным, так и негативным

Влияние носит социальный характер, включая последствия для здоровья и состояния рабочей силы, экологический и политический характер

Определение характера влияния имеет важнейшее значение

Значительный внешний эффект

Если внешний эффект и связанные с ним издержки не определены и, соответственно, не включаются в расходы по освоению, то подлинные расходы по освоению оказываются субсидируемыми

Рекомендация:

Обязать компанию, занимающуюся освоением природных ресурсов, определять внешний эффект (с указанием того, чем он является, а чем – нет) и полностью гарантировать покрытие связанных с ним издержек

Они являются экспертами и они должны знать

Источник: Jenik Radon

Не столь многие разделяют аналогичную точку зрения на возобновляемые ресурсы. Однако, в большинстве стран освоение определенных видов возобновляемых ресурсов, например, лесов или рыбных запасов, регулируется государством для недопущения их исчерпания, а в других странах эти ресурсы, по

крайней мере частично, находятся в общественной собственности. Поэтому, распоряжение природными ресурсами имеет ряд характеристик, общих с управлением госпредприятиями.

Присвоение природной ренты

Распоряжаться возобновляемыми природными ресурсами еще сложнее, чем невозобновляемыми. В случае невозобновляемых ресурсов, от качества распоряжения может зависеть закончится ли их освоение истощением или воспроизводством, так как даже наилучшее управление не позволит использовать их вечно.

Однако, когда речь идет о невозобновляемых ресурсах результаты могут быть самыми разными, в зависимости от выбора политики в отношении способа присвоения природной ренты, противодействия непредсказуемым колебаниям цен и борьбы с так называемой «голландской болезнью»¹⁴.

В вопросе присвоения природной ренты правительствам развивающихся стран, чаще всего рекомендуют продать права на разработку недр и жить на получаемые от этого доходы. Сторонники этой точки зрения подчеркивают, что у развивающихся стран отсутствуют возможности, позволяющие эффективно добывать ресурсы и осмотрительно распоряжаться получаемой в результате рентой.

В теории этот вариант выглядит разумным, особенно в краткосрочной перспективе, однако на практике он может оказаться для страны полезен лишь при наличии двух исключительно важных условий. Во-первых, правительство развивающейся страны должно обеспечить надлежащее оформление и продажу контрактов на освоение природных ресурсов. Во-вторых, нельзя допускать никакой коррупции при продаже прав или в процессе получения доходов. Эти условия в развивающихся странах зачастую отсутствуют (о том, как можно улучшить эти условия, см. во вставке 14).

Вставка 14

Оформление и продажа контрактов на освоение природных ресурсов

Оформление и продажа прав на освоение природных ресурсов – это не простое дело. В зависимости от того, как оформляются и продаются эти права, выгоды, получаемые страной от такой продажи, могут кардинально различаться.

С точки зрения оформления контракта чрезвычайно важно, чтобы контракт был транспарентным, поскольку это уменьшает вероятность коррупции. Главное, что нужно сделать, – это заставить компании «публиковать информацию о своих платежах», хотя не менее важным представляется обеспечение транспарентности в вопросах размеров добычи и использования полученных средств. Правительства стран добывающих компаний также

¹⁴ «Голландской болезнью» называется ситуация, когда неожиданное открытие и/или повышение цены или темпов добычи какого-либо вида природных ресурсов приводит к увеличению экспортных поступлений, что, в свою очередь, ведет к повышению курса национальной валюты, снижая конкурентоспособность другой экспортируемой продукции.

могут внести свой вклад в этой области, разрешив вычитать из облагаемой налогом суммы лишь опубликованные платежи.

Что касается продажи прав, то следует избегать продажи значительного объема прав в сжатые сроки или предоставления одной из компаний возможности ознакомиться с продаваемыми правами ранее других. В первом случае, результатом подобных действий будет, вероятно, постепенное снижение цен в ходе последующих продаж, поскольку даже крупнейшие фирмы готовы приобрести лишь ограниченное число рискованных активов. Во втором случае, указанные действия дадут первой компании информационные преимущества в ходе последующих аукционов, в результате чего остальные будут предлагать в своих заявках менее высокую цену, зная, что их выигрыш у первой компании на аукционе означает, что они предложили слишком высокую цену.

Вставка 14- продолжение

Оформление и продажа контрактов на освоение природных ресурсов

Кроме того, использование различных форм аукционов дает разные результаты. Проведение торгов по величине первого взноса, при которых контракт достается компании, готовой сразу внести наибольший первый взнос, оттолкнет возможных участников, поскольку им придется готовить заявку, не имея полного представления о величине производственных издержек. Проведение торгов по величине первого взноса представляет особенно серьезную проблему в развивающихся странах, где выше риск экспроприации или изменения будущими правительствами условий контракта. Важно также оценить имплицитную процентную ставку в величине этого первого взноса, поскольку он представляет собой своего рода заем. И наоборот, проведение торгов по величине платы за разработку недр, в ходе которых участники торгов пытаются получить контракт, предложив перечислять правительству более высокую долю получаемых ими поступлений (в виде платы за разработку недр), сопряжено с меньшим риском и вызывает более острую конкуренцию и, таким образом, обеспечивает получение правительством более значительных доходов.

Источник: Stiglitz (2005)

К тому же, что еще важнее, в долгосрочной перспективе это не очень хороший вариант.

Вопреки распространенному убеждению в существовании «сырьевого проклятия»¹⁵ возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы могут создавать множество прямых и обратных связей и, таким образом, быть двигателем роста. Например, лесные ресурсы могут создавать прямые связи с производством бумаги и мебели и обратные связи с производством трелевочного и землеройного оборудования. В свою очередь, мебельная промышленность может создавать обратные связи с металлообрабатывающей (например, гвозди, петли) и химической (например, краски) промышленностью.

¹⁵ Под «сырьевым проклятием» понимается тот факт, что для многих богатых ресурсами стран характерны низкие темпы роста и неравенство в распределении доходов, несмотря на то, что обилие ресурсов должно способствовать росту и к тому же позволять этим странам перераспределять доход, не прибегая к введению непропорциональных налогов (которые, возможно, могут стать причиной снижения темпов роста). Сжатое и доступное введение в вопросы, связанные с «сырьевым проклятием» см. в Stiglitz (2005).

Природные ресурсы не обязательно должны быть «проклятием», о чем свидетельствует пример нескольких развитых стран, обративших свою обеспеченность ресурсами в свое преимущество. К таким странам относятся США (многочисленные полезные ископаемые, леса, рыбные запасы), Канада (многочисленные полезные ископаемые, леса, рыбные запасы), Швеция (железная руда, леса), Финляндия (леса) и Норвегия (нефть и газ). Даже в развивающемся мире есть такие страны, как Малайзия (леса, олово, нефть и газ), Индонезия (нефть и газ) и Ботсвана (алмазы), которые достаточно хорошо распоряжаются своими природными ресурсами и не позволяют им превратиться в «проклятие».

Ввиду потенциальных прямых и обратных связей, которые могут создавать природные ресурсы, способствуя тем самым экономическому развитию, правительству развивающейся страны следует изыскивать способы создания *национального* потенциала для производительного освоения природных ресурсов в долгосрочной перспективе. Например, поскольку иностранные нефтяные компании не желали передавать принимающей стране ключевые технологии в области бурения и переработки нефти, правительство Бразилии через госпредприятие "Петробрас" успешно осуществило значительные инвестиции в развитие потенциала в этой области.

Даже в случае принятия решения о продаже прав на разработку недр следует с осторожностью подходить к выбору надлежащей формы контракта: лицензирования, создания совместного предприятия, соглашений о разделе продукции (о сравнительных достоинствах и проблемах всех этих форм см. в Radon, 2005). Кроме того, необходимо предусмотреть возобновление этих прав через относительно короткий промежуток времени (10-20 лет), с тем чтобы иметь возможность провести повторный анализ ситуации в контексте развития национального потенциала, динамику укрепления которого трудно спрогнозировать с точностью. К тому же, в случае предоставления или продажи прав иностранной компании процесс продажи и заключенные в результате контракты должны быть построены таким образом, чтобы обеспечивать передачу иностранной компанией технического, управленческого и даже производственного потенциала. Этого можно достичь путем заключения соглашения о создании совместного предприятия с участием национальной, обычно государственной, компании и/или установления четких требований о передаче потенциала в различных формах, например, в форме передачи технологий, подготовки управленческих кадров и профессиональной подготовки рабочих, с тем чтобы страна получила возможность в будущем лучше эксплуатировать ресурсы своими силами, если будет принято такое решение.

Инвестирование в ренты

Еще более важным, чем способ присвоения ренты, – особенно в долгосрочной перспективе –представляется способ ее инвестирования. В этой связи, весьма поучительна следующая цитата из работы Джозефа Стиглица (2003b).

«Природные ресурсы, нефть, можно рассматривать как основные средства. Это и есть основные средства. Это – основные средства, находящиеся под землей. И при продаже нефти вы, по сути, берете богатство страны и перемещаете его из-под земли на поверхность. Теперь встает вопрос: стала

ли страна богаче или беднее от того, что вы переместили эту нефть из-под земли на поверхность? Ответ зависит от того, как вы используете полученные деньги. Если вы просто потратите их на потребление, то вы станете беднее. У вас было богатство, а теперь у вас его нет – это богатство исчезло. Если же вы переместите эту нефть из-под земли на поверхность и превратите ее в дороги или основные средства, то в этом случае вы можете стать богаче, если эти основные средства, полученные вместо нефти, высокопроизводительны. Это похоже на задачу перераспределения активов в портфеле: вы преобразуете капитал из одной формы в другую, и если в результате этого процесса новая форма капитала оказывается более доходной, то вы становитесь богаче».

Инвестирование в финансовые активы

Самым простым вариантом инвестирования в природной ренты является ее инвестирование в финансовые активы – возможно, через специальный фонд – и использование поступлений от них для потребления (см. вставку 15). Наиболее известным примером такого рода фондов является Нефтяной фонд Норвегии (который теперь называется Государственным пенсионным фондом) (см. вставку 16). Ввиду неустойчивости цен на природные ресурсы эти фонды могут также использоваться странами в качестве "стабилизационных фондов", которые позволяют им сглаживать колебания доходов и расходов.

В краткосрочной перспективе привлекательным вариантом представляется инвестирование в *иностранные* финансовые активы, особенно в случае внезапного увеличения сырьевой ренты, что объясняется двумя причинами. Во-первых, возможности экономики по освоению средств не могут быстро возрасти, так что рента, вероятно, будет инвестироваться в проекты с низкой отдачей. Во-вторых, хранение денег за пределами страны поможет уменьшить давление в сторону повышения курса национальной валюты, ослабив тем самым «голландскую болезнь».

Вставка 15

Фонды природных ресурсов

Хороший фонд природных ресурсов должен обладать следующими характеристиками:

- четким предназначением
 - должен предусматривать сочетание долгосрочных и краткосрочных целей
 - должен быть оформлен в виде законодательных актов, возможно, даже закреплен в конституции, которые не допускали бы легкой модификации, а например, требовали бы проведения национального референдума
 - должен создаваться в виде траста
- четкой политикой и стратегией в отношении использования средств, оговаривающими сроки и виды использования
- надзором со стороны независимого органа, состоящего из лиц, назначенных исполнительной и законодательной властью и гражданским обществом на сроки, истекающие в разное время и не совпадающие со сроками проведения национальных или местных выборов, структура которого была бы закреплена в законодательном порядке
- квалификацией, позволяющей консультировать по вопросам влияния принимаемых решений на экономику
- квалифицированными фондовыми менеджерами
- транспарентностью, предусматривающей публикацию отчетности и проведение независимой ревизии

Хороший фонд природных ресурсов *не* должен быть:

- продолжением бюджета, хотя его средства могут использоваться в дополнение к бюджетным ресурсам, если это предписывается четкими правилами
- источник небольшой суммой наличных денег для правительства, включая исполнительную власть
- подменой нормального режима налогообложения

Примерами передового опыта в области управления фондами являются Норвегия (вставка 14), Чили, Аляска (США) и Альберта (Канада).

Источник: Jenik Radon

Однако безопасные финансовые активы (например, казначейские облигации США) вряд ли будут приносить высокий доход, а инвестирование в высокорисковые финансовые активы, особенно на зарубежных финансовых рынках, – это последнее, что следует делать развивающейся стране, особенно с учетом отсутствия у нее квалифицированных специалистов по финансам. К тому же, что еще важнее, финансовые инвестиции вряд ли повысят производственный потенциал национальной экономики. Это, возможно, не является огромной проблемой для такой развитой страны, как Норвегия, однако это серьезная

проблема для развивающихся стран, все еще нуждающихся в инвестициях в наращивание потенциала.

Короче говоря, инвестиции в финансовые активы нередко являются «наиболее безопасным» вариантом использования природной ренты. Однако в долгосрочной перспективе развивающимся странам необходимо инвестировать средства в наращивание производственного потенциала. В этом случае вариант инвестирования в финансовые активы следует использовать только в качестве кратковременной меры, когда страна сталкивается со значительным и внезапным увеличением сырьевой ренты.

Вставка 16

Нефтяной фонд Норвегии

В 1990 году Норвегия учредила Нефтяной фонд (*oljefondet*) – который с января 1996 года называется Государственным пенсионным фондом (*Statens pensjonsfond*) – для инвестирования части значительных излишков, возникающих в нефтяном секторе (главным образом налоговых платежей компаний, но также платы за лицензии на разработку недр). Он был создан для компенсации последствий предстоящего снижения поступлений и сглаживания разрушительных последствий чрезмерных колебаний цен на нефть. Им распоряжается Центральный банк Норвегии.

Фонд придерживается – вполне обоснованно – консервативной инвестиционной стратегии. На официальном веб-сайте Фонда его цель заявлена как «получение высоких доходов при умеренном риске для содействия сохранению базы будущего благосостояния, включая национальные пенсии». В соответствии с этим Фонду лишь в 1998 году было разрешено вкладывать средства в акции (но лишь до 50 процентов его портфеля). И только в 2002 году ему было разрешено инвестировать в облигации без государственных гарантий.

С 2004 года Фонд в своей деятельности руководствуется жесткими этическими принципами. В результате 5 января 2006 года из портфеля Фонда были выведены ценные бумаги компаний, связанных с производством вооружений, таких, как «Боинг», «Нортроп-Грумман», «Ханвел интернэшнл» и «БАЕ системс». В июне 2006 года по этическим соображениям из портфеля были также выведены бумаги «УоллМарта».

Согласно прогнозам, поступления от нефтяного сектора, составляющие свыше 1,48 млрд. норвежских крон (245 млрд. долл. США), в настоящее время находятся на максимальном уровне и в ближайшие десятилетия начнут сокращаться. По своим размерам Фонд сегодня не уступает пенсионному фонду госслужащих Калифорнии («КалПЕРС») – крупнейшему государственному пенсионному фонду в США.

Источник: веб-сайт Центрального банка Норвегии (http://www.norgesbank.no/nbim/pension_fund/); интернет-энциклопедия «Википедия» (http://en.wikipedia.org/wiki/The_Petroleum_Fund_of_Norway)

Инвестирование в наращивание общего потенциала

Природная рента может быть инвестирована в наращивание «общего» потенциала экономики. Например, она может быть инвестирована в улучшение здравоохранения, базового образования или общей материальной инфраструктуры, что будет способствовать укреплению общего потенциала экономики, а не возможностей конкретных отраслей.

Инвестиции в общий потенциал, по-видимому, являются безопасным с политической точки зрения вариантом, поскольку мало кто – по крайней мере в теории – будет возражать против таких инвестиций. Для бедных развивающихся стран, нуждающихся в дополнительных инвестициях в базовый потенциал, этот вариант, вероятно, является и экономически необходимым.

Однако, такая стратегия ограничивает возможности большинства развивающихся стран, уже создавших по большей части такой общий потенциал. На достигнутой стадии развития они больше нуждаются более целенаправленных инвестициях в конкретные отрасли. Как только обеспечен охват базовым образованием или создана самая базовая инфраструктура, уже нельзя говорить об инвестициях в «общий» потенциал. Мы не готовим абстрактных инженеров и не строим абстрактные дороги; мы вынуждены выбирать, готовить ли инженеров-химиков или инженеров-электронщиков, решать, строить ли следующую автомагистраль между портом и городом, где расположено текстильное производство, или между портом и лесным районом.¹⁶

Поэтому во всех странах, за исключением самых бедных, в общий потенциал должна инвестироваться лишь незначительная часть природной ренты, а остальные средства следует направлять на развитие конкретных мощностей, которые считаются необходимыми для экономического развития в будущем.

Инвестирование в смежную диверсификацию

Еще одним вариантом является инвестирование природной ренты путем диверсификации в области, связанные с базой природных ресурсов. Так, например, Швеция провела успешную диверсификацию, развив на базе своих лесных ресурсов целлюлозно-бумажную и мебельную промышленность, а затем производство оборудования для целлюлозно-бумажной и мебельной промышленности и, в конечном итоге, оказание высококачественных услуг по дизайну мебели и выработке стиля жизни (примером чего является знаменитая компания по торговле сборной мебелью ИКЕА). Она также провела успешную диверсификацию, развив на базе своих запасов железной руды черную металлургию и сталелитейную промышленность, а затем производство различной продукции из стали, включая суда, автомобили и вооружения. Еще один пример: Малайзия добилась впечатляющих успехов в диверсификации своей промышленности от добычи сырого пальмового масла в производство рафинированного пальмового масла и умеренного успеха в диверсификации от производства каучука в сторону изготовления шин (подробнее см. вставку 17).

¹⁶ Разница между «общим» и «конкретным» потенциалом выглядит не столь заметной, когда речь идет о человеческом потенциале. Например, после того, как дорога построена, ее уже никуда не передвинуть. Однако если человек первоначально инвестировал ресурсы в развитие своих способностей к обучению («научился учиться»), то это может позволить ему добиться большей отдачи от средств, потраченных на последующие инвестиции в приобретение конкретных навыков, необходимых для выполнения профессиональных обязанностей. Однако даже после расширения своих возможностей к обучению человек может освоить на протяжении своей жизни лишь определенный объем конкретных знаний, так что после выбора первоначальной карьеры работник, вероятно, будет вынужден ограничиваться усвоением знаний, относящихся к определенным областям.

Смежная диверсификация представляет собой «естественный» выбор, который к тому же перспективен. Одни виды деятельности «естественно» связаны с другими, которые либо производят для них сырье, либо покупают их продукцию. Именно этот постулат лежит в основе классических работ Альберта Хиршмана “Linkage Approach” («Метод связей») и Василия Леонтьева “Input-Output Approach” («Метод «затраты-выпуск»»).

Однако для большинства видов природных ресурсов возможности смежной диверсификации просто ограничены: круг отраслей, которые можно развивать путем диверсификации на базе производства кофе, рыбы или пальмового масла, не очень широк. Существует ряд ресурсов, обладающих гораздо большим потенциалом с точки зрения смежной диверсификации: железная руда, лес или нефть. Однако даже в их случае нужна – хотя бы в определенной степени – независимая диверсификация, чтобы смежная диверсификация могла развиваться до этапа производства конечного продукта. Например, хотя железная руда «связана» с автомобилестроением, в котором используется большое количество стального проката, развитие автомобильной промышленности требует развития многих других отраслей, которые «не связаны» с железной рудой (например, производства электроники, стекла, резины, краски и многого другого). Поэтому, если не развивать одновременно и эти несмежные отрасли, то даже те природные ресурсы, которые обладают высоким потенциалом в области смежной диверсификации, вероятно, обеспечат развитие лишь производств с низкой степенью переработки.

Вставка 17

Диверсификация на сырьевой базе: пример Малайзии

В период, когда Малайзия являлась колонией Великобритании, она была одним из крупнейших производителей олова и каучука. После достижения независимости в 1957 году Малайзия попыталась диверсифицировать свою экономику, развивая отрасли, помимо производства олова и каучука, однако еще в 1970 году на долю этих двух сырьевых товаров приходилось почти 60 процентов экспорта страны.

С 70-х годов правительство поощряло диверсификацию путем развития производства товаров помимо олова и каучука. Была испробована «горизонтальная» диверсификация в сторону добычи других видов сырья. Например, правительство поощряло производство пальмового масла и какао, субсидируя выращивание конкретных культур. Экспорт древесины, нефти и газа из недавно открытых месторождений тоже расширялся. Правительство также стимулировало «вертикальную» диверсификацию, особенно на базе каучука и пальмового масла.

Попытки Малайзии диверсифицировать экономику путем развития производства шин на базе каучука оказались не очень эффективными, поскольку правительство не установило для (иностраных) производителей шин требований в отношении успешного развития экспорта в ответ на предоставленную им защиту. Это разительно отличается от успешного экспорта продукции шинной промышленности Кореи – страны, которая не производит ни каучук, ни масло (сырье для синтетической резины). Успешный экспорт Кореи стал возможным благодаря тому, что правительство предъявило к пользующимся защитой (отечественным) производителям шин жесткие требования в отношении экспорта, которые заставили их быстро добиться эффекта масштаба.

В отличие от шинной промышленности Малайзия добилась впечатляющих успехов в области диверсификации с производства сырого пальмового масла на выпуск

Вставка 17

Диверсификация на сырьевой базе: пример Малайзии

рафинированного пальмового масла, установив в середине 70-х годов более высокую экспортную пошлину на экспорт сырого пальмового масла, что позволило привлечь значительные инвестиции в сектор рафинирования пальмового масла. С середины 80-х годов Малайзия является мировым лидером в технологиях рафинирования пальмового масла.

Источник: Jomo & Rock (1998)

Таким образом, хотя мы должны в полной мере задействовать потенциальные возможности смежной диверсификации, в долгосрочной перспективе необходим переход к независимой диверсификации в сторону технологически динамичных отраслей. Кроме того, независимая диверсификация зачастую необходима даже для максимального раскрытия потенциала самой смежной диверсификации.

Инвестирование в независимую диверсификацию

Природную ренту также следует инвестировать в «независимую диверсификацию». Как мы уже говорили выше, возможности смежной диверсификации и модернизации ограничены, даже в случае таких широко используемых ресурсов, как древесина или железная руда. Поэтому для достижения устойчивого долгосрочного развития страны должны использовать свою природную ренту для диверсификации в сторону несмежных отраслей, наиболее динамичных с технологической точки зрения.

Наилучшим примером успешной независимой диверсификации, не связанной с природными ресурсами, является финская компания «Нокиа», знаменитая своими мобильными телефонами (подробнее см. во вставке 18). «Нокиа» начинала как лесозаготовительная компания, однако позднее диверсифицировалась и стала производить резину, электрические кабели и АТС, а в последнее время – электронику и средства мобильной связи. Интересно, что электронной компании группы «Нокиа» потребовалось 17 лет, прежде чем она начала получать прибыль, т.е. независимой диверсификации зачастую свойственен длительный период созревания капиталовложений.¹⁷

¹⁷ Уделение нами столь пристального внимания долгосрочному характеру не следует трактовать как означающее, будто при наличии достаточного времени любая деятельность окажется успешной, и поэтому мы можем поддерживать любое предприятие. Важно уметь вовремя признать неудачу и минимизировать ущерб. Мы не можем дать четкого правила, которым следовало бы руководствоваться, однако можно, по крайней мере, считать, что после первых нескольких лет становления предприятие должно демонстрировать явно выраженную тенденцию к улучшению результатов деятельности, чтобы оправдать оказание ему дальнейшей поддержки.

Вставка 18

От лесозаготовок к мобильным телефонам: пример фирмы «Нокиа»

Финская компания «Нокиа» известна сегодня как производитель суперсовременных мобильных телефонов. Однако в 1865 году она была основана как лесозаготовительная компания.

Характер современной группы «Нокиа» начал складываться, когда компания «Финниш раббер уоркс лтд.» (основанная в 1898 году) приобрела в 1918 году большинство акций «Нокии», а в 1922 году – акции «Финниш кейбл уоркс» (основанной в 1912 году). Наконец, в 1967 году все три компании слились и образовали «Нокиа корпорейшн». Некоторые финские специалисты, комментируя характер слияния, указывают на то, что название образовавшейся после слияния компании («Ой Нокиа АБ») досталось ей в наследство от деревообрабатывающей компании, руководство – от завода по производству кабелей, а деньги – от фирмы, производящей резиновые изделия.

Электронный бизнес «Нокии», в основе которого лежит сегодня производство мобильных телефонов, был создан в 1960 году. До самого 1967 года, когда произошло слияние «Нокии», «Финниш раббер уоркс.» и «Финниш кейбл уоркс», продажи электроники составляли всего 3 процента чистых продаж группы «Нокиа». Первые 17 лет отделение, занимавшееся электроникой, было убыточным, и первая прибыль была получена лишь в 1977 году.

В 1981 году в Скандинавии была создана первая международная сеть сотовой мобильной телефонной связи НМТ, и «Нокиа» стала производить для нее первые автомобильные телефоны. В 1987 году «Нокиа» разработала оригинальный портативный телефон. На волне этого изобретения «Нокиа» на протяжении 80-х годов начала быстро расширяться: она приобрела ряд электронных и телекоммуникационных компаний в Финляндии, Германии, Швеции и Франции. С 90-х годов ведущим направлением деятельности «Нокии» является производство мобильных телефонов.

К 90-м годам «Нокиа» стала лидером революции в области мобильных телекоммуникаций и знаменем глобализации. Энтузиасты глобализации успешно забыли о том, что до 1987 года Финляндия классифицировала все фирмы, в капитале которых доля иностранного участия превышала 20 процентов, как «опасные» или что отделение, занимавшееся электроникой, полностью игнорировало священный принцип «поддержания стоимости для акционеров» и первые 17 лет было убыточным.

Источники: Steinbock (2001); Chang (2004b); официальный веб-сайт фирмы «Нокиа» (http://www.nokia.com/link?cid=EDITORIAL_3913)

Независимая диверсификация – это, разумеется, наиболее трудный вариант, связанный с длительным периодом окупаемости. Для его реализации требуется также хорошее долгосрочное промышленное планирование, что может оказаться трудно обеспечить в беднейших развивающихся странах, не располагающих административным потенциалом, хотя такой потенциал, вопреки бытующему убеждению, можно создать сравнительно быстро.

Вместе с тем, как видно на примере «Нокии», независимая диверсификация в технологически динамичные отрасли может принести наибольшую отдачу, хотя и после длительного периода окупаемости. Поэтому, следует прилагать усилия к тому, чтобы в долгосрочной перспективе уйти от отраслей, базирующихся на природных ресурсах, посредством независимой диверсификации. Однако, в условиях длительного периода окупаемости следует в кратко- и долгосрочной

перспективе использовать в дополнение к этому варианту и другие варианты, обеспечивающие более незамедлительное поступление средств.

Выбор надлежащего сочетания мер в области политики

В основе инвестиций природной ренты в (смежную или независимую) диверсификацию должна лежать последовательная стратегия развития. Ее реализация может осуществляться силами госпредприятий (в этом случае следует прислушаться к аргументам, изложенным в разделе II) или посредством использования ренты для субсидирования (прямого или косвенного при помощи таможенных пошлин или других форм торговой защиты) компаний частного сектора, создаваемых в новых отраслях (в этой связи см. выпускаемую в этой серии "Методическую записку об инвестиционной и технологической политике").

В разных странах надлежащее сочетание различных стратегий использования природной ренты – финансовых инвестиций, инвестиций в наращивание общего потенциала, инвестиций в смежную диверсификацию, инвестиций в независимую диверсификацию – будет различным, однако, вероятно, будет включать все четыре варианта, хотя их относительный вес в разных странах будет варьироваться и со временем меняться, даже в одной стране. Краткое описание аргументов в поддержку и против каждого из вариантов и рекомендуемых стратегических шагов в связи с каждым из вариантов приводится во вставке 19.

Например, на самых ранних этапах развития более важными, по-видимому, будут финансовые инвестиции и инвестиции в наращивание общего потенциала, а остальные два варианта приобретут большее значение по мере развития экономики. Кроме того, может меняться относительная важность смежной и независимой диверсификации, поскольку странам, возможно, потребуется вначале осуществить независимую диверсификацию, чтобы выйти на новый уровень, а затем, уже после организации новых производств, может возникнуть необходимость в периоде консолидации новых отраслей на базе смежной диверсификации.

Вставка 19

Варианты управления природной рентой

Вариант 1. Продажа прав на разработку недр

Преимущества:

- Может быть единственным вариантом, если у страны вообще отсутствуют производственные мощности

Недостатки:

- Слабый административный потенциал затрудняет заключение выгодной сделки с иностранными инвесторами
- Вероятно, ведет к увеличению масштабов коррупции
- Низкая отдача в долгосрочной перспективе

Рекомендуемые меры в области политики:

- Для недопущения коррупции следует сделать процесс продаж транспарентным
- Контракты должны предусматривать возможность возобновления прав через непродолжительное время (скажем, через 10 лет), с тем чтобы их можно было перезаключать с учетом изменения национального потенциала страны
- Контракты должны составляться таким образом, чтобы обеспечивать передачу потенциала

Вариант 2. Инвестирование в финансовые активы

Преимущества:

- Особенно хороший вариант в случае внезапного увеличения ренты, так как позволяет обойти проблему недостаточного потенциала освоения средств одновременно может смягчить остроту «голландской болезни»

Недостатки:

- Безопасные активы вряд ли будут приносить высокий доход, а инвестирование в высокорисковые финансовые активы – это последнее, что следует делать развивающейся стране.
- Не наращивает производственный потенциал национальной экономики.

Рекомендуемые меры в области политики:

- Следует использовать в качестве краткосрочной меры в условиях значительного и внезапного увеличения природной ренты

Вариант 3. Инвестирование в наращивание общего потенциала

Преимущества:

- По-видимому, является политически безопасным вариантом.
- Для бедных развивающихся стран это, вероятно, и экономически необходимый вариант.

Недостатки:

- Эта стратегия ограничивает возможности большинства развивающихся стран, уже создавших по большей части такой общий потенциал.

Рекомендуемые меры в области политики:

Во всех странах, за исключением самых бедных, в соответствии с этим вариантом должна использоваться лишь незначительная часть природной ренты, а остальные

средства следует направлять на развитие мощностей в конкретных отраслях.

Вставка 19 - продолжение

Варианты управления природной рентой

Вариант 4. Инвестирование в смежную диверсификацию

Преимущества:

- «Естественный» выбор, который к тому же перспективен.

Недостатки:

- Для многих видов природных ресурсов (например, кофе) возможности смежной диверсификации ограничены.
- Даже то ограниченное число видов природных ресурсов, которые обладают значительно большим потенциалом в области смежной диверсификации, – железная руда, лес или нефть – вероятно, обеспечат развитие лишь производств с низкой степенью переработки, если параллельно не будет проходить процесс независимой диверсификации.

Рекомендуемые меры в области политики:

- Следует использовать все имеющиеся возможности для смежной диверсификации.
- Необходимо внимательно следить за координацией деятельности в этой области с независимой диверсификацией, с тем чтобы обеспечить максимальное расширение соответствующих возможностей.
- В долгосрочной перспективе следует перенести упор на независимую диверсификацию в технологически динамичные отрасли.

Вариант 5. Инвестирование в независимую диверсификацию

Преимущества:

- В долгосрочной перспективе является наиболее результативной стратегией, если диверсификация производится в наиболее динамичные отрасли.

Недостатки:

- Труднее всего регулировать
- Длительный период созревания капиталовложений

Рекомендуемые меры в области политики:

- Это должно быть конечной целью, однако ввиду длительного периода созревания необходимо использовать этот вариант в сочетании с другими, которые обеспечивают более незамедлительное поступление средств.

Источник: текст

Политэкономические аспекты управления природной рентой

Одной из главных проблем в связи с управлением природными ресурсами является, по-видимому, большая подверженность природных ресурсов коррупции.

Некоторые утверждают, что полезные ископаемые обычно сосредоточены в местах их естественного залегания (так называемые «точечные ресурсы») и что поэтому их легко «украсть» или «присвоить» (т.е. они обладают повышенной «присвояемостью»). Они утверждают, что высокая присвояемость затрудняет борьбу с коррупцией или попытками частных лиц присвоить себе ренту (при помощи политических махинаций и насилия). И напротив – указывают они, – сельскохозяйственные ресурсы (скажем, кофе или какао), как правило, выращиваются на более обширных площадях (так называемые «рассеянные ресурсы») и требуют более длительного труда для получения дохода, что затрудняет их присвоение.

Хотя этот довод не лишен оснований, не следует принимать естественные характеристики ресурсов за данность. В зависимости от политических и административных возможностей государства сельскохозяйственные ресурсы также могут отличаться очень высокой концентрацией, в то время как правительство, состоящее из честных людей и действующее под неусыпным контролем со стороны гражданского общества, может затруднить расхищение даже самых концентрированных в географическом плане ресурсов. Природа – это не судьба.

Наверное, самым известным механизмом концентрации сельскохозяйственных ресурсов являются африканские сбытовые организации. Менее известным, но не менее важным, является тот факт, что такие страны, как китайская провинция Тайвань и Корея, смогли практически полностью сконцентрировать свое производство риса. Этого удалось добиться благодаря обязательным продажам риса контролируемому государством сельскохозяйственному кооперативу, контроль которого над поставками химических удобрений и ирригационной системой практически лишает фермеров возможности отказаться от его услуг. И напротив, благодаря Нефтяному фонду и построению государства всеобщего благоденствия в рамках «чистой» политической системы Норвегии удалось обеспечить справедливое распределение нефтяной ренты (см. вставку 14).

Таким образом, присвояемость – это, скорее, следствие политических махинаций и институциональной базы, чем неизменных естественных свойств соответствующих природных ресурсов. В так называемом «сырьевом проклятии» нет ничего неизбежного. Если в вопросе о возможности расхищения конкретного вида ресурсов и вероятности связанной с ним коррупции нет никакой предопределенности, то становится возможно изыскать пути разработки такой системы управления природной рентой, которая была бы менее коррумпированной и приносила бы более справедливые и устойчивые результаты.

Прежде всего необходимо разработать систему распределения прав на добычу природных ресурсов, которая была бы менее уязвима для коррупции. Для этого нужно, чтобы система была транспарентной и простой, чтобы ее можно было легко контролировать со стороны. Было бы лучше, если бы система подвергалась относительно частым проверкам, с тем чтобы можно было оперативно исправлять неправильные решения.

В то же время было бы неплохо создать прозрачный единый фонд для природной ренты, а не оставлять соответствующие поступления во множестве разных мелких резервов. Это облегчит контроль за использованием такой ренты и обеспечит тем самым справедливое распределение этих средств и их направление на цели развития, а также не допустит их неправильного использования.

При достаточной степени прозрачности системы и надлежащих механизмах ревизии и подотчетности контролировать единый фонд значительно легче. Этот эффект можно еще больше усилить, консолидировав функции контроля путем создания единого надзорного органа, как это рассматривалось выше применительно к управлению госпредприятиями.

Предотвращать злоупотребления, коррупцию и мошенничество нелегко. Джозеф Стиглиц (2003) указывал, что случаи мошенничества с природной рентой встречаются повсеместно и с трудом выявляются, даже в таких странах, как США. Однако необходимо приложить все силы для того, чтобы не допустить богатство, принадлежащего всему населению страны, включая будущие поколения, быть присвоенным ничтожным меньшинством.

IV. Приложения

Приложение I. Управление и освоение природных ресурсов

Ввиду очевидных трудностей, связанных с рациональным использованием и освоением природных ресурсов, настоящее приложение содержит ряд методических указаний по этим вопросам, причем особое внимание уделяется невозобновляемым ресурсам.

Вставка 1 приложения

Госпредприятия, занимающиеся добычей природных ресурсов

Госпредприятия, занимающиеся добычей природных ресурсов, обеспечивают или должны обеспечивать рациональное использование ценного национального невозобновляемого актива или доверительное управление им. Вместе с тем, деятельность госпредприятий, занимающихся добычей природных ресурсов, является высокорискованной и может окончиться полным провалом по причинам:

- значительных расходов на разведку и освоение
- значительных капиталовложений
- колебаний рыночных цен на сырьевые товары
- конкурентного давления со стороны других производителей
- наличия экспертов и квалифицированного обслуживающего персонала

Хотя госпредприятия, занимающиеся добычей природных ресурсов, не обязательно должны сами заниматься оперативной деятельностью, они должны быть:

- созидателями/преобразователями национального богатства
- контролерами или надзирателями за оперативной деятельностью
- органами, осуществляющими политическое и стратегическое руководство
- органами, несущими ответственность перед страной и общинами, на положении которых сказывается их деятельность

В то же время следует четко понимать, что госпредприятия сами не выполняют регламентационных функций, и поэтому их деятельность должна регулироваться.

Госпредприятие, занимающееся добычей природных ресурсов, должно обладать сложной организацией, имеющей

- четкую политику и планы, в которых рассматриваются стратегические, оперативные и коммерческие вопросы
вопросы инвестиций
вопросы технологий и управления
вопросы, связанные с социальными и экологическими последствиями деятельности
- квалифицированный персонал
- способность отличать вопросы, в которых требуется внешнее регулирование, например, вопросы окружающей среды, здравоохранения и техники безопасности, от вопросов, не требующих такого регулирования, например, коммерческих вопросов

Примерами должным образом функционирующих госпредприятий, занимающихся добычей природных ресурсов, являются норвежская компания «Статойл» и компания «Сауди арамо» из Саудовской Аравии.

Источник: Jenik Radon

Вставка 2 приложения

Регулирование разведки и освоения природных ресурсов

Ниже приводится перечень ряда важнейших вопросов, имеющих непосредственное отношение к разведке и освоению природных ресурсов.

1. Данные/информация
 - необходимы данные разведки: получение этих данных обходится дорого
 - необходимы данные о конъюнктуре рынка
 - например, данные о характере потенциального рынка, специализации и т.д.
2. Разведка
 - сопряжена со значительными расходами и риском
3. Освоение
 - по самому определению сопряжено со значительными расходами и длительным периодом окупаемости
4. Переговоры: имеют ключевое значение для организации разведки и освоения
 - необходимы «партнеры»
 - реальные партнеры, поставщики услуг и т.д.
 - необходимо договариваться обо всем
 - все виды соглашений: о разведке, освоении, обслуживании, сбыте
 - ведение переговоров требует навыков
 - не каждый способен эффективно проводить переговоры
 - важность мелочей
 - определенные обязанности/функции неизбежно передаются на внешний подряд (привлечение экспертов)
 - переговоры
 - юридические вопросы
 - технические вопросы, включая экологические и т.д.
 - финансовые вопросы
 - Помните: услуги экспертов обходятся дорого, и нередко вы получаете столько, сколько платите
 - Убедитесь в том, что у экспертов нет конфликта интересов (т.е. они являются действительно независимыми): установите, кто является их клиентами, условия: компенсации, функционирования, прекращение контракта и т.д.
 - необходимо обеспечить компенсацию за актив (т.е. природный ресурс)
 - различные виды компенсаций
 - например, единовременная выплата, плата за разработку недр, налог на прибыль, налог на непредвиденную прибыль

Вставка 2 приложения-продолжение

Регулирование разведки и освоения природных ресурсов

- предприниматели считают это неприемлемым, однако следует рассмотреть вопрос о взимании налога на непредвиденную прибыль, например, путем его увязки с рыночными ценами
 - все компании при принятии инвестиционных решений исходят из ожидаемой внутренней нормы прибыли; чрезмерная прибыль рассматривается как неожиданная удача
 - нормативные вопросы
 - должны оговариваться в уставных документах и инструкциях, а не в соглашениях
- в случае неадекватности правовой системы следует обращаться к другим правовым системам
- виды соглашений (не все из них будут заключаться силами самого госпредприятия)
 - о разведке, освоении, производстве
 - о разделе продукции
 - о лицензировании
 - о создании совместного предприятия
 - о сбыте, распределении
 - об обслуживании
 - *nota bene*: каждая из этих форм отличается от других, предназначена для достижения своей, отличной от других, цели и приносит свои, отличные от других, результаты
 - *помните*: потенциальными партнерами в рамках таких соглашений нередко выступают транснациональные компании, имеющие огромный опыт и знания, обладающие финансовой мощью и укомплектованные профессиональными сотрудниками
 - это осложняет переговоры
 - необходимо договариваться по каждому пункту соглашения
 - международные компании неохотно идут на заключение контрактов на обслуживание, поскольку прибыль слишком мала
 - задача заключается в том, чтобы найти компании, готовые поделиться знаниями в обмен на вознаграждение за обслуживание
 - всегда убеждайтесь в том, что главная материнская компания несет юридическую ответственность по контракту, в частности добивайтесь от нее соответствующих гарантий
 - подотчетность и ответственность должны распространяться на всех снизу доверху и не должны

Вставка 2 приложения- продолжение
Регулирование разведки и освоения природных ресурсов

- ограничиваться уровнем дочерней компании
- тот факт, что та или иная формулировка является общепринятой в данной отрасли, не делает ее правильной, справедливой или приемлемой
 - пример: оговорки о стабилизации, включающие любые положения помимо налогообложения по фиксированной ставке в течение ограниченного периода времени
 - такие оговорки укрепляют неизменность существующего положения
 - ограничивают право народа на принятие новых законодательных и нормативных актов

5. Контроль/управление операциями

- планы разведки
- планы освоения
- планы прекращения и отмены контрактов
- планы и обследования социального влияния и влияния на положение общин
- планы и обследования экологического влияния

6. Доступ к капиталу

- госпредприятия должны иметь возможность заимствовать значительный объем средств
- должны иметь возможность обеспечивать безопасность

Источник: Jenik Radon

Приложение 2. Роль прав собственности в экономическом развитии ¹⁸

В последнее время в рассуждениях ортодоксальных экономистов большое внимание уделяется важности прав собственности. За этим стоит простая, но убедительная логика.

Утверждается, что мы должны дать людям право на получение результатов их инвестиций, с тем чтобы стимулировать их инвестиционную деятельность и повышение производительности труда. При этом указывается, что такое право должно быть «частным», поскольку если что-то находится в коллективной собственности, то никто не будет проявлять должную заботу.

Наиболее наглядно эта идея выражается в так называемой «трагедии общин», когда общие пастбища, открытые для всех, переобщипыванны в ущерб всем пользователям, потому что каждый из них всегда заинтересован в том, чтобы как можно лучше накормить свой скот, не задумываясь о поддержании устойчивого режима использования пастбища.

Этой же логикой сторонники данной точки зрения руководствуются и применительно к госпредприятиям, утверждая, что никто из граждан (как принципал) не заинтересован в том, чтобы вкладывать средства в контроль за деятельностью руководителей госпредприятий (как его агентов), поскольку выгоды от повышения качества управления получают все, а расходы несет этот конкретный гражданин.

Вместе с тем в этих доводах есть множество слабых мест.

Проблема измерения

Прежде всего, в отличие от некоторых других институтов (например, бюрократии или налоговой системы) система прав собственности представляет собой комплекс, объединяющий широкий круг институтов. Наиболее важные из них: земельное право, законодательство о градостроительстве, законодательство о налогообложении, законодательство о наследовании, договорное право, акционерное право, законодательство о банкротстве, законодательство о правах интеллектуальной собственности и основные правила, касающиеся общей собственности.

А поскольку этот комплекс составлен из таких разных элементов, «приобщать» все эти компоненты в единый институт, называемый системой прав собственности, практически невозможно.

Ввиду того, что объединить все элементы системы прав собственности в единый поддающийся измерению показатель невозможно, при проведении эмпирических исследований приходится, как правило, полагаться на субъективные показатели общего «качества» системы прав собственности.

Многие используют опросы бизнесменов (особенно иностранных), "экспертов" (например, ученых, главных экономистов крупных банков и компаний и т.д.) или даже широкой общественности, предлагая им оценить условия для бизнеса в целом и качества институтов прав собственности, в частности.

¹⁸ Источник: Chang (готовится к публикации, 2007 год)

Такой способ измерения сопряжен серьезными проблемами, поскольку результаты опроса могут во многом зависеть от общего состояния дел, а не от качества самой системы прав собственности. Например, многие люди, которые горячо хвалили прекрасные условия для бизнеса в Восточной и Юго-Восточной Азии, после того, как разразился финансовый кризис 1997 года, вдруг начали критиковать практику назначения на посты по знакомству и другие институциональные недостатки в этих странах.

Как и во многих других случаях, необходимо с осторожностью относиться к доказательствам, якобы показывающим, что «более мощная» система прав собственности больше отвечает интересам экономического развития.

Проблема охвата

В ходе обсуждения прав собственности рассматриваются не все возможные формы собственности. По сути, в нем признается лишь три формы собственности: открытый доступ, государственная собственность и частная собственность в чистом виде, причем последняя считается самой лучшей. Однако существуют и другие важные формы собственности.

В ортодоксальной литературе обычно игнорируются подлинно *общинные формы собственности*, которые не допускают индивидуальной собственности, но основываются на четких правилах, регулирующих доступ и использование. Например, в большинстве сельских общин существуют общинные правила сбора дров в принадлежащем общине лесу; на Интернете существуют правила, регулирующие вопросы получения прибыли от использования программного обеспечения с открытыми кодами доступа, которое распространяется на условиях общедоступной лицензии (ОПЛ).

Кроме того, в постсоциалистический период в Китае получили развитие *смешанные формы собственности*. Например, ПСП (поселковые и сельские предприятия) *де-юре* принадлежат местным властям, а *де-факто* в большинстве случаев действуют под контролем (хотя и не вполне законным) мощных местных политических фигур.

Ограничения понятия «частной» собственности

Во многих случаях экономический анализ строится на посылке, что все права собственности четко определены раз и навсегда.

Однако в реальности существующие права собственности представляют собой результат социальной договоренности и постоянно меняются, поскольку люди все время пытаются создать новые имущественные права, расширить границы существующих прав, ликвидировать существующие права и защитить свои существующие права собственности от таких посягательств.

В результате большинство прав собственности, если не все, оказываются «урезаны» самым непредсказуемым образом, и примеров частной собственности в чистом виде, такой, как описывается в учебниках по экономике, крайне мало.

В отношении цен, по которым люди могут покупать или продавать товары, устанавливаются максимальные или минимальные ограничения. Например, закон о регулировании арендной платы устанавливает максимальный уровень цены на аренду недвижимости, а Общая аграрная политика Европейского союза предусматривает минимальный уровень цен, по которым ЕС гарантирует закупки. Кроме того, может ограничиваться и способность использовать или преобразовывать активы. Наилучшим примером этого являются законы зонирования, ограничивающие возможности использования земельных участков. Еще один пример: многие фирмы, деятельность которых регулируется извне, располагают лишь ограниченной свободой в вопросах воспользования своих материальных активов, установления цен или принятия решения о географических районах, которые им хотелось бы обслуживать. Даже в тех случаях, когда таких явных ограничений не существует, возможные направления использования того или иного ресурса неизбежно ограничены. Например, я могу владеть ножом, но не могу никого убить им. Или вы можете владеть определенным механизмом, но вам не разрешат передать управление им ребенку, не достигшему определенного возраста. Иными словами, разграничение прав собственности нельзя рассматривать в отрыве от того, что, по мнению членов общества, является законными правами и соответствующими обязанностями. А пределы того, что считается законным, определяются политикой соответствующего общества. Например, запрет на эксплуатацию детского труда может в одном обществе рассматриваться как ущемление прав работодателя, а в другом – нет.

Защищенность прав собственности и экономическое развитие

В ортодоксальной литературе считается, что чем сильнее защита прав собственности, тем всегда лучше. Однако эта общая посылка не всегда справедлива.

Тот факт, что что-то – в данном случае защита прав собственности – является хорошим, не означает, что в любой ситуации чем больше его, тем лучше. Хотя, вероятно, утверждение о том, что слабая защита прав собственности – это плохо, справедливо, чрезмерно сильная защита также может оказаться нехорошей, так как в конечном итоге может вылиться в защиту устаревших технологий и изживших себя организационных форм. В этом случае, вероятно, можно говорить об обратной U-образной связи, когда плохой является как слишком сильная, так и слишком слабая защита. И напротив, вполне возможно, что как только сила защиты прав собственности начинает превышать какой-то минимальный пороговый уровень, ее интенсивность теряет большое значение.

Какой бы ни была точная связь между силой защиты прав собственности и экономическим развитием, она вряд ли носит линейный характер.

Кроме того (и это более важно с точки зрения экономического развития), влияние конкретного права собственности на рост со временем может меняться.

Конкретное право собственности может становиться для общества хорошим или плохим в зависимости от изменения используемых технологий, численности населения, политического баланса сил или даже идеологий.

Действительно, история изобилует примерами того, как сохранение определенных прав собственности оказывалось пагубным для экономического развития, тогда как нарушение определенных существовавших прав собственности и создание новых прав собственности было фактически благом для экономического развития.

Самым известным примером является, вероятно, политика огораживания в Англии, которая нарушала существовавшие права собственности общин, конфискуя общинные земли, однако способствовала развитию шерстяной мануфактуры благодаря поощрению разведения овец на конфискованных таким образом землях. Де Сото (2000 год) документально подтверждает, что признание прав на незанятой земле, нарушая существовавших имущественных прав собственников, сыграло решающую роль в освоении американского Запада. Земельные реформы в Корее, китайской провинции Тайвань и Японии после Второй мировой войны нарушали существовавшие имущественные права землевладельцев, но способствовали последующему развитию этих стран. Многие утверждают, что национализация промышленных предприятий в Европе после Второй мировой войны способствовала промышленному развитию региона, передав определенную промышленную собственность из рук консервативного и пассивного класса промышленных капиталистов в руки профессиональных менеджеров государственного сектора, испытывающих склонность к современным технологиям и агрессивным инвестициям.

Эти примеры можно продолжать до бесконечности, однако все сводится к следующему: если есть группы, которые в состоянии использовать определенную существующую собственность лучше, чем ее нынешние владельцы, то для общества может оказаться лучше не защищать существующие права собственности, а создать новые, которые передали бы указанную собственность новым владельцам, – с учетом того, что вопрос о том, что считать «лучшим» использованием, всегда спорен, причем не только с экономической, но и с политической точки зрения. В этих обстоятельствах слишком сильная защита определенных (существующих) прав собственности может стать препятствием на пути экономического развития.¹⁹

¹⁹ В этом, разумеется, состоит главный вывод разработанной Марксом теории развития общества, согласно которой система прав собственности («общественные производственные отношения»), которая когда-то благоприятствовала развитию технологий («производительных сил»), может превратиться в тормоз дальнейшего развития тех самых технологий, которые она когда-то помогала развивать.

Библиография

- Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant – South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- Chang, H-J. 2000. The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis, *World Development*, 2000, vol. 28, no. 4.
- Chang, H-J. 2004a. Institutional Foundations for Effective Design and Implementation of Selective Trade and Industrial Policies in the Least Developed Countries: Theory and Evidence' в С. Soludo, O. Ogbu and H-J. Chang (eds.), *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus*, Africa World Press, Trenton, New Jersey and Asmara, Eritria.
- Chang, H-J. 2004b. Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective', *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3.
- Chang, H-J. forthcoming (2007) Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development - Some Key Theoretical Issues in H-J. Chang (eds.), *Institutional Change and Economic Development*, United Nations University Press, Tokyo, and Anthem Press, London (the Discussion Paper вариант главы имеется на веб-сайте <http://www.wider.unu.edu/research/research.htm>)
- Chang, H-J., & A. Singh 1993. Public Enterprise in Developing Countries and Economic Efficiency, *UNCTAD Review*, 1993, no. 4 (сокращенный вариант перепечатан в издании H-J. Chang, *Globalization, Economic Development, and the Role of the State*, Zed Press, London, 2003).
- CEPD (Council for Economic Planning and Development of the Taiwan Government) 2002. Methods for Managing Privatization, имеется на веб-сайте, file:///C:/Documents%20and%20Settings/hjc1001/Local%20Settings/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/RZ5BNDWS/924236.8519381188.methods%2520for%2520managing%2520privatization%5B1%5D.ppt#297,28,Slide 28
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital*, Bantam Books, London.
- Goldstein, A. 2002. EMBRAER: From National Champion to Global Player, *CEPAL Review*, no. 77, August, 2002, имеется на веб-сайте, <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCG2180PI/lcg2180i-Goldstein.pdf>
- Greenwald, B. & Stiglitz, J. 2006. Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries, *American Economic Review*, vol. 96, no. 2.
- IMF (International Monetary Fund) 2004. *Public Investment and Fiscal Policy*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, Stanford.

- Jomo, K.S. & Rock, M. 1998. Economic Diversification and Primary Commodity Processing in the Second-tier South-East Asian Newly Industrializing Countries, UNCTAD Discussion Paper, no. 136, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva.
- Kessler, T., & N. Alexander 2003. Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services, документ для обсуждения на заседании Технической группы Г-24, Женева, Швейцария, 15-16 сентября 2003 года, имеется на веб-сайте, http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420047_en.pdf.
- Radon, J., 2005. The ABCs of Oil Agreements in A. Schiffrin & S. Tsalik (eds.), *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Open Society Institute New York (<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>)
- Roy, R. 2006. Fiscal Space for Public Investment: Towards a Human Development Approach, документ, подготовленный для заседания Технической группы Г-24, Сингапур, 13-14 сентября 2006 года.
- Sappington, D. & Stiglitz, J. 2987. Privatization, Information, and Incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, no. 4.
- Singapore Department of Statistics 2001. Contribution of Government-Linked Companies to Gross Domestic Product, Occasional Paper on Economic Statistics, no. 22
- Singapore Ministry of Finance 1993. *Interim Report of the Committee to Promote Enterprise Overseas*.
- Shin, J-S. 2005. Globalization and Challenges to the Developmental State: A Comparison between South Korea and Singapore, *Global Economic Review*, vol. 34, no. 4.
- Simon, H. 1983. *Reasons in Human Affairs*, Basil Blackwell, Oxford.
- Steinbock, D. 2001. *The Nokia Revolution*, AMACOM, New York.
- Stiglitz, J. 2003a. *The Roaring Nineties – A New History of the World's Most Prosperous Decade*, W.W. Norton, New York and London.
- Stiglitz, J. 2003b. Presentation at the Initiative for Policy Dialogue/Public Finance Monitor Center Workshop, "Covering Resource Wealth", 20 November, Baku, Azerbaijan, имеется на веб-сайте, <http://www2.gsb.columbia.edu/ipd/bakutranscript.pdf>.
- Stiglitz, J. 2005. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse in A. Schiffrin & S. Tsalik (eds.), *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*, Open Society Institute New York (<http://www.revenuewatch.org/reports/072305.pdf>)
- Stiglitz, J. 2006. An Airport Debacle Worsened by Greed and Neglect, *The Financial Times*, 22 August, 2006.
- World Bank 1995. *Bureaucrats in Business – The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, New York.