

# ПОД ДАВЛЕНИЕМ

Для надлежащего управления обнаруженными природными ресурсами требуется обеспечение информацией граждан и органов власти

Буровая вышка, округ Туркана, Кения.

Пол Коллиер

**В** прошлом бум разработки природных ресурсов в бедных странах во многих случаях не приводил к заметному улучшению их благосостояния, и они оставались почти такими же бедными, как и до открытия этих ресурсов.

За последнее десятилетие по странам с низкими доходами прокатилась новая волна открытия месторождений природных ресурсов, главным образом нефти, и международные организации провели три взаимодополняющие кампании в попытках добиться того, чтобы новый ресурсный бум не стал повторением прошлого.

- МВФ и другие экономические организации проводят программы обучения, способствующие улучшению понимания технических вопросов и укреплению потенциала в органах государственного управления.

- Группа восьми промышленно развитых стран, Группа двадцати стран с развитой и формирующейся экономикой и Организация экономического сотрудничества и развития ужесточили правила для международных компаний, стремясь ограничить возможности для уклонения от уплаты налогов и взяточничества.

- В рамках кампании, в настоящее время проводимой также при поддержке Группы восьми, неправительственные организации добиваются предоставления гражданам больших полномочий по проверке государственных доходов.

Общая ответственность за неудачи лежит как на органах государственного управления, которые контролируют права на природные ресурсы, так и на компаниях, которые их добывают. Перечисленные кампании являются следствием реалистично критического взгляда на возможности и мотивацию органов власти и компаний. Вместе с тем они далеки от того, чтобы быть исчерпывающими.

Последовательность экономических решений, необходимых для того, чтобы природные ресурсы использовались надлежащим образом в целях развития, длинна и сложна. Именно поэтому органы государственного управления нуждаются в столь активном и целенаправленном укреплении потенциала. Однако если

государству необходимо расширять свои представления, то гражданам это нужно ничуть не меньше — они должны уметь не только тщательно проверять цифры. В отсутствие четких представлений граждане могут заставлять органы власти растрачивать богатство, полученное от новых месторождений, в рамках популистских жестов. Давление, направленное на повышение заработной платы в государственном секторе, представляет собой распространенную популистскую реакцию на открытие месторождений природных ресурсов. В 1974 году Нигерия стала одной из первых бедных стран, переживших нефтяной бум. Спустя год в результате всплеска ожиданий граждан государство было вынуждено поднять заработную плату в государственном секторе на 75 процентов. В 2012 году это повторилось в Кении.

Еще одна форма ресурсного популизма — обеспечение среднего класса дешевым бензином. Когда в 2012 году экономические реформаторы Нигерии попытались положить конец топливным субсидиям, которые были введены в качестве уступки настроениям в обществе, страна всколыхнулась. В 2013 году то же самое произошло в Судане. Некоторые комментаторы настолько уверены в способности обычных людей принимать верные решения, что отстаивают распределение доходов от природных ресурсов среди граждан в форме выплат. Подобный подход был избран в Монголии и повлек за собой ресурсный популизм в колоссальных разрушительных масштабах. Избиратели вынуждали политические партии состязаться друг с другом, предлагая все более крупные выплаты, что привело к распределению половины национального дохода — гораздо большей суммы, чем государство получило в форме поступлений от природных ресурсов.

Как показывают приведенные примеры, знания об эффективном управлении открытыми месторождениями природных ресурсов не могут автоматически стать достоянием граждан. В средствах массовой информации небольших и бедных стран уровень специализированной экономической журналистики, способствующей созданию таких представлений, как правило, невысок. Именно поэтому органы государственного управления должны

создавать их самостоятельно. Подобно тому как на граждан возлагается ответственность за проверку использования государством поступлений от природных ресурсов, государство несет ответственность за формирование у граждан представлений о конкретных экономических решениях, необходимых для эффективного управления такими поступлениями.

В последнее десятилетие мерам по укреплению гражданско-го контроля над деятельностью органов государственного управления уделялось огромное внимание. К двум наиболее заметным достижениям в этой сфере можно отнести Инициативу по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях и законодательно закрепленную обязанность компаний представлять отчетность о своих платежах государству. К сожалению, столь же пристальное внимание не уделялось другой специфической проблеме — информационной деятельности государства, ориентированной на формирование у граждан соответствующих представлений, даже при том что у многих государств отсутствовали возможности для проведения столь важной работы. Предоставление информации относится к важнейшим функциям политического руководства. Однако на момент открытия нефтяных месторождений национальный опыт, на который мог бы опереться действующий политик, как правило, отсутствует. При этом руководители стран могут воспользоваться обширным мировым опытом в сфере экономики управления обнаруженными нефтяными месторождениями (см. вставку), но у них нет возможности обратиться к устоявшейся международной практике в области формирования надлежащих представлений у граждан. Профессиональные рекомендации международных финансовых организаций (таких как МВФ и Всемирный банк) в отношении экономической политики разрабатываются в основном технократами для технократов, и вопросам их донесения до граждан не уделяется никакого или почти никакого внимания. Между тем профессиональные информационные рекомендации, которые компании по связям с общественностью предоставляют политическим деятелям, как правило, касаются краткосрочной политики, а не долгосрочной экономики управления природными ресурсами.

Ниже приводится ряд базовых принципов, которые могут показаться полезными директивным органам, желающим помочь своим гражданам получить реальное представление о воздействии, которое оказывает открытие нефтяных месторождений на их личное и национальное благосостояние.

### Донесение понимания

Совершенно очевидно, как происходит массовое распространение новостей: пресс-релиз с сообщением «Мы нашли нефть» распространится быстро. Однако массовое донесение понимания процесса носит гораздо более сложный характер. Многим взрослым гражданам, давно окончившим школу, не хватит терпения выслушать длинную лекцию. Таким образом, подготовка содержания сообщения и работа по его распространению представляет не меньшую сложность, чем выработка технико-экономических

#### После открытия месторождения

Четыре десятилетия научных исследований позволили установить, что следует делать политикам после открытия нефтяных месторождений. Доходы от нефти и других природных ресурсов обладают некоторыми особенностями, к которым, в частности, относится волатильность: ресурсы истощаются, а значит, доходы будут иссякать. Для преодоления этой волатильности в благоприятные времена необходимо сберегать часть доходов, чтобы сгладить расходы в тяжелое время. В рамках подготовки к истощению ресурсов следует накапливать другие активы, чтобы к тому времени, когда природные активы будут исчерпаны, страна могла поддерживать заданный уровень расходов за счет дополнительных доходов, поступающих от этих новых активов.

решений. Во многих бедных странах основным методом информирования общественности является донесение *видения*. Однако, хотя видение руководства позволяет сформировать амбиции, оно не может обеспечить понимание процесса их реализации. Для этого необходимо *повествование*. Видение статично, тогда как высказывание представляет собой историю — интеллектуальный механизм, с помощью которого люди могут понять процесс изменений.

Ответственное использование неожиданно высоких доходов от нефти зависит от таких действий, которые бедным обществам представляются сложными, — например, от сбережения средств на будущее. Хорошие лидеры умеют доносить трудные для понимания мысли с помощью историй.

Во время Второй мировой войны Великобритании потребовалось выращивать больше различных продовольственных культур. Премьер-министр Уинстон Черчилль объяснил это простой фразой: «Копай для победы». Когда в Ботсване были открыты месторождения алмазов, перед ее народом встала не менее трудная задача. Лидер страны, сэр Серетсе Хама, также сформулировал поразительно эффективное высказывание.

Высказывания требуют распространения, и государство не может донести их до всех граждан сразу. Истории распространяются через сети. Эксперты установили, что успех в распространении высказываний во многих случаях зависит от донесения их до относительно небольшой группы влиятельных людей. Кто входит в число таких людей, зависит от общества и содержания высказывания. Именно поэтому формирование критической массы граждан, имеющих представление о том, что нужно делать с открытием нефтяных месторождений, происходит не посредством рассылки пресс-релизов, а путем формулирования высказываний и создания сетей понимания.

Нефть и газ (который часто находят вместе с нефтью) обладают тремя характеристиками, придающими эффективным методам информирования о них гораздо большее значение по сравнению с разъяснением большинства других экономических вопросов:

- открытие может привести к созданию пленительных картин достижения богатства без каких-либо усилий;
- у ископаемых видов топлива нет естественных владельцев;
- ресурсы в конечном счете истощаются.

Во многих случаях открытие нефтяных месторождений вызывает всплеск *нереалистичных ожиданий*. Такие ожидания возникают не только в бедных обществах. Когда в 1966 году в Великобритании была открыта нефть, юмористический журнал «Панч» опубликовал пророческую карикатуру, изображающую сцену из будущего, — двое бродяг сидят рядом, и один говорит другому: «...а потом мы нашли нефть в Северном море и уже не видели никакого смысла работать».

Подобные нереалистичные ожидания способны в кратчайшие сроки стать проблемой для государства. В марте 2012 года нефтяная компания, которая вела разведку в Северной Кении, объявила, что обнаружила месторождение нефти. На данном этапе не было никакой возможности узнать, насколько выгодно с коммерческой точки зрения это открытие — даже в рамках самого оптимистичного сценария потребовалось бы по меньшей мере четыре года, прежде чем можно было бы получить первую нефть. Тем не менее уже к началу следующего месяца профсоюзы государственного сектора выдвинули масштабные требования о повышении заработной платы.

Подобному недостатку реализма можно противопоставить продуманное представление фундаментальных фактов. Психологи обнаружили, что реакция людей на различные факты в значительной степени зависит от того, как эти факты были представлены, или «оформлены». Так, в 2013 году компания ExxonMobil Corporation выплатила государственным органам Либерии 50 миллионов долларов США за права на разведку нефти. Простым либерийцам 50 миллионов долларов показались сказочным богатством. Но ведь была возможность организовать





Алмазодобывающий карьер Джваненг, Ботсвана.

и более реалистичную дискуссию о том, что можно купить на такие деньги, представив эту сумму в качестве вероятной выплаты каждому из либерийцев — 12 долларов. Информированные таким образом граждане, возможно, сумели бы понять, что платежи Еххон не приведут к радикальным изменениям в их жизни.

В Кении важным фактом, который следовало донести до жителей страны, была не сумма выплат на одного человека, а продолжительность периода разработки месторождений и сохраняющаяся неопределенность. Кто-нибудь должен был ответить на преждевременные требования о повышении заработной платы, сказав: «Цыплят по осени считают!»

### Отсутствие владельцев

Другая характеристика нефти, которая определяет значимость стратегии информирования, связана с тем, что у природных активов нет естественных владельцев. Никто не может заявить, что обладает правом собственности на нефть, поскольку сам поместил ее под землю. Тем не менее с учетом ценности нефти необходимо принять некую согласованную основу для возникновения права собственности. Психологи строго доказали то, что было достаточно очевидно из практического опыта: люди проявляют излишнюю склонность соглашаться с аргументами, которые наилучшим образом соответствуют их интересам. Если право собственности не было четко установлено до открытия, то любой природный актив, в принципе, будет принадлежать тому, кто первый заявит на него права. Следовательно, люди согласятся с любой основой для требования прав собственности, которая лучше всего подойдет к их обстоятельствам. Те, кто проживает неподалеку от открытого месторождения, будут заявлять о местном праве собственности, тогда как остальные будут поддерживать национальное право. В некоторых обществах правила в отношении прав собственности уже не рассматриваются в качестве предмета обсуждения, однако во многих бедных странах сравнительно недавно приобретенная национальная идентичность еще сталкивается с древней и активно отстаиваемой местной самобытностью.

Обратимся к примеру Танзании, где благодаря усилиям президента-основателя Джулиуса Ньерере страна обрела более прочное

чувство единой национальной идентичности, чем в большинстве стран Африки. Роль местных общин была принижена, и представители различных этнических групп долгое время учились сотрудничеству. Более того, когда государственные органы Танзании разрешили вести разведку месторождений газа, права, которые при этом продавались, распространялись только на шельфовые участки. С учетом прочного чувства национальной идентичности Танзании и при отсутствии прав на разведку на суше у государственных органов было достаточно оснований полагать, что любые обнаруженные месторождения газа будут со всей очевидностью признаны национальной собственностью.

В 2012 году нефтяные компании обнаружили газ в открытом море у юго-восточного побережья области Мтвара. Реакция граждан продемонстрировала, почему стратегия упреждающего информирования имеет большое значение даже в стране с прочным чувством национальной идентичности. Местные жители узнали об открытии не из государственных заявлений, а через Twitter от копируемых на бирже компаний, за которыми была законодательно закреплена обязанность незамедлительно публиковать сведения о своих находках. Как только новости достигли Мтвары, триллионы кубических метров превратились в триллионы долларов. Буйным цветом расцвели ожидания: ни с того ни с сего распространился слух о том, что каждая семья будет ежемесячно получать конверт с 200 долларов США. Подобно бродам из карикатуры в «Панче», представители местной молодежи тут же начали заявлять, что им больше не нужно работать. Еще больше настораживало то, что жители Мтвары отстаивали свое право собственности и проявили недовольство, узнав о намерении использовать газ в национальных интересах. Местное население настолько горячо верило в то, что его воображаемые права были нарушены, что возникли беспорядки: в мае 2013 года были убиты четыре человека. Если даже в Танзании шельфовый газ вызвал подобные проблемы, то вряд ли найдутся бедные страны, которые сумеют их избежать.

Таким образом, важнейшим аспектом стратегии информирования представляется умение предвидеть и решать проблемы собственности с самого начала процесса разведки месторождений. Действуя на опережение, государство, вероятно, сможет направлять настроения в обществе. Поскольку ценные природные ресурсы могут находиться в любом регионе страны, следует обеспечить возможность договориться о том, что все обнаруженное будет принадлежать всем.

### Успех в Ботсване

Ботсвана, которая представляет собой редкий пример успеха в управлении природными ресурсами, продемонстрировала, каким образом этого можно достичь. Ее первый президент, Хама, сформулировал послание, которое отличалось поразительной простотой: «У нас нет ничего, поэтому давайте договоримся: все, что мы найдем, будет принадлежать всем и каждому». Одновременно с этим посланием распространялась тщательно продуманная информация по каналам взаимодействия между людьми. Хама совершал поездки по стране, уговаривая всех вождей племен согласиться с правильностью его высказывания. Такого консенсуса можно достичь только под «покровом неведения», существующего до открытия месторождений. Если народ заранее в явной форме не признает подобное правило собственности, то впоследствии, когда ресурсы будут обнаружены, скорее всего, возобладает личная заинтересованность, и при столкновении местных и национальных притязаний начнется настоящая буря.

Третья характерная черта нефти, которая придает особое значение информационной стратегии, заключается в невозобновляемости ее запасов. Поскольку добыча приводит к истощению актива, доходы могут оказаться краткосрочными. Если говорить о типичных для Африки открытиях месторождений, то истощение происходит примерно в течение жизни одного поколения. Кроме того, быстрый рост численности населения сокращает

количество ресурсов, приходящихся на душу населения. Предположим, например, что постоянная добыча приведет к истощению запасов нефти через 50 лет. Если численность населения увеличивается на 2 процента в год, то спустя 25 лет количество нефти на душу населения уменьшится на 70 процентов. Более того, будущая ценность нефти зависит от цены на нее. Климатические последствия могут обусловить такие ограничения на выбросы углекислого газа в рамках глобальной политики, что всего за несколько десятилетий многие месторождения превратятся в «никому не нужные активы», не имеющие никакой ценности из-за налогов или мер регулирования.

Как и в случае с любым временным источником доходов, часть этих доходов должна использоваться для накопления других активов, что позволяет продлить расходы за пределы периода добычи (см. статью «Добыча дохода от ресурсов» в сентябрьском выпуске *Ф&Р* 2013 года). Что касается природных активов, то этические аспекты сбережения доходов еще сильнее, поскольку нефть не принадлежит исключительно поколению, которое живет в настоящее время. Если нынешнее поколение тратит доходы от нефти на неконтролируемое потребление, то у следующего поколения будут основания сетовать на то, что их родители безответственно отнеслись к хранению общего богатства. Именно поэтому высказывания в духе «Нам больше не нужно работать» столь опасны и должны вызывать недоверие. Новое, доставшееся без каких-либо усилий богатство в бедной стране не уменьшает необходимости работать. Напротив, нефть открывает перед людьми уникальную возможность освободить общество от оков бедности путем инвестирования доходов. Когда в Ботсване были обнаружены алмазы, государство немедленно сформулировало контрвысказывание, получившее широкое распространение: «Мы бедны, и потому должны нести тяжелую ношу». Согласие с мнением о необходимости нести тяжелую ношу позволило государству инвестировать гораздо большую часть

своих доходов, чем это было возможно в остальных странах Африки. Из беднейшей страны региона Ботсвана стала одной из богатейших. Эта же задача в настоящее время стоит перед государственными органами многих бедных стран. Опираясь на эффективные методы информирования, они, подобно Ботсване, могут помочь своим гражданам увидеть себя в качестве управляющих возможностями своих детей, а не счастливыхчиков, приглашенных на вечеринку. В данном случае в основе высказывания будет лежать идея «рационального управления».

Чтобы быть эффективным, высказывание должно быть согласовано с процессом, который обеспечивает его распространение среди граждан. В некоторых ситуациях наиболее подходящая стратегия определяется структурой власти, как в случае с вождями племен в Ботсване. Однако иногда она определяется содержанием послания. Кроме того, высказывание о рациональном управлении перекликается со многими религиозными учениями. В большинстве бедных обществ религия хорошо организована и играет заметную роль в жизни людей. Таким образом, высказывание об ответственном управлении открытыми нефтяными месторождениями вполне подходит для распространения через церкви и мечети в стране.

Предусмотрительные органы государственной власти готовят почву для открытия месторождений природных ресурсов, целенаправленно формируя критическую массу гражданского согласия при помощи высказываний и сетей. Изложение простых для восприятия фактов позволяет разрушить фантазии и решить проблемы собственности еще до начала разведки ресурсов. ■

*Пол Коллиер — профессор экономики и государственной политики в школе государственного управления Блаватника при Оксфордском университете, а также директор Центра экономических исследований стран Африки.*



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

## PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | [www.sipa.columbia.edu/academics/degree\\_programs/pepm](http://www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm)  
To learn more about SIPA, please visit: [www.sipa.columbia.edu](http://www.sipa.columbia.edu)