

# Влияние изменившихся международных условий на ИОПДО

**Пол Колье** Оксфордский университет, октябрь 2008

## 1 Вступление

Политическая экономия доходов ресурсодобывающих отраслей претерпела значительные изменения с момента запуска ИОПДО. Подъем Китая привел одновременно к росту цен на сырье и вступлению на арену значительного и признанного нового действующего лица, которое никогда не поддерживало прозрачность. Выявились новые, но разнонаправленные тенденции в отношении нефти. Резкое возрастание ее цены вызвало беспокойство по поводу энергобезопасности: возникла гонка за доступ к этим источникам. С другой стороны, проблема глобального потепления стала причиной обеспокоенности по поводу углеводных источников энергии – сохраняя свою ценность, они в то же время остаются источником опасности. Более того, последний финансовый кризис привел к резкому снижению цен на нефть и иные ресурсы, и к совершенно новому подходу к рынкам и балансу сил в мире. Потенциально эти события имеют влияние на ИОПДО. В Разделе 2, я привожу рассуждения о том, как недавние изменения могут представить ИОПДО возможность интегрального подхода.

Когда ИОПДО впервые заявила о своем существовании, цены на ресурсы были низкими. Значительный скачок цен, с последовавшим резким спадом, привели к серьезным последствиям для существующих экспортеров ресурсов. В Разделе 3, я обращаю внимание на их результаты и то, какое значение они могут иметь для ИОПДО. Высокие цены вызвали волну изысканий в странах, которые традиционно не были экспортерами ресурсов. Влияние этого процесса на ИОПДО обсуждается в Разделе 4. И, в заключение, в Разделе 5, я концентрируюсь на значимости включения Китая. Раздел 6 – заключительный.

## 2 Изменение акцентов: возможности для ИОПДО

Ресурсный ажиотаж совпал со сменой трех акцентов в мире: осознанием климатических изменений; осознанием истощения источников энергии, и, геополитическими последствиями финансового кризиса. Каким образом этим факторы могут повлиять на ИОПДО?

Изменения климата привели к осознанию, что использование горючих полезных ископаемых несет с собой негативный эффект: уровень

мирового потребления ресурсов нефти и горючих полезных ископаемых должен быть уменьшен. Вопрос глобального доступа к энергетическим ресурсам обусловлен тем, что обычные источники энергии становятся исключительно дорогостоящими, и что источники энергии должны быть законсервированы путем уменьшения соотношения энергия/ВВП. С другой стороны, опасения привели к формированию сиюминутного эгоистического отношения, когда каждая страна пытается обеспечить свои потребности обычной энергии и, в свою очередь, ускоряет истощение ресурсов. Исследования и открытия новых энергетических технологий и сохранения энергии являются предметами интереса всего мира, и еще не удовлетворяют спрос. В противоположность тому, права на существующие источники энергии являются частным товаром и потому, не достигая сферы общественных интересов, угрожают последней.

Мировой финансовый кризис имеет три вытекающих из него последствия для ИОПДО. Первое – он выявил цену нерегулируемого частного интереса на международных финансовых рынках. В результате, возникло осознание потребности определенного рода международной координации стандартов. Разница между финансовыми и природными ресурсами незначительна, и потому финансовый кризис опосредованно увеличил легитимность и ценность ИОПДО. Во-вторых – финансовый кризис вызвал резкое снижение цен на ресурсы. Один из результатов, приведший к полезному психологическому моменту, вызванному \$140 ценой на нефть, и его последствиями для ускорения консервации и инновационных подходов, оказался под угрозой. Другим результатом роста и падения цен стало указание на необходимость сохранения доходов в период высоких цен. Третьим последствием стало изменение международного баланса сил.

Теперь я попытаюсь привести эти три тенденции к общему знаменателю. Рассуждения о климате и ограниченность запасов энергии острее обозначили последствия истощения запасов нефти. Поскольку добыча нефти – основной предмет ИОПДО, возникает предпосылка связать эти вопросы, но одновременно с этим существует

и вероятность удаления от основного предмета ИОПДО. Каким же образом ИОПДО должен переориентироваться?

Эгоистический подход к дефициту энергии – беспорядочная гонка за право добычи – в своей сути крайне противоречит фундаментальным ценностям ИОПДО, равно как и глобально бесперспективен. Он является потенциально ущербным, если приводит снова и снова к коррупции, как предпочтительному механизму получения права добычи. Опасение, что дефицит энергии приведет к «гонке в обратном направлении», вполне обоснован. В случае если эта гонка станет реальностью, она принесет вред обществу увеличением эмиссии продуктов сгорания и усугубит положение с дефицитом энергии в будущем.

В настоящий момент ни одна организация не предлагает целостного видения, охватывающего три значительных вопроса нефтедобычи:

1. Вытекающие последствия для экспортеров;
2. Влияние на климат;
3. Влияние на энергобезопасность.

Вместо этого, дискуссии по данным темам ведутся отдельно. Это повышает риск распыления итак ограниченной энергии организации. Похоже, внимание общественности было переведено на изменение климата в сторону от вопроса последствий развития. Обсуждение энергобезопасности недостаточно интернационализировано, и до сего времени доминируется отдельными национальными решениями, подобно обсуждению Америкой ускорения бурения нефти.

### **Интегральный подход**

Потенциально, существует интегральный подход к управлению истощением нефтезапасов. В общих чертах он выгладит следующим образом:

Нерегулируемая гонка в целях максимального увеличения добычи до полного истощения источников приведет к следующим четырем неблагоприятным последствиям:

1. Уменьшению влияния доходов на развитие среди малоприбыльных экспортеров энергоресурсов.
2. Возрастанию потенциала политического насилия между конкурентами на международной арене и внутри в богатых ресурсами странах, нанося вред долгосрочной безопасности снабжения.
3. Росту эмиссии продуктов сгорания сверх пределов, допустимых для стабильного климата.
4. Ускорению, подхлестываемого настоящим кризисом, перестановки цен на энергию, негативно влияя на потребность сохранения, и тем самым усиливая дефицит энергии в будущем.

В противоположность такому нерегулируемому истощению, международное сотрудничество в сфере управления добычей в духе целостности и с взглядом в будущее, даст путь процессу изысканий и истощения:

1. Максимизировать результаты разработки ресурсов, включая охрану долгосрочных интересов граждан богатых ресурсами стран.
2. Уменьшить международные трения в получении доступа к ресурсам, и уменьшить риск применения силы на международном уровне.
3. Ограничить уровень истощения и уменьшить эмиссию продуктов сгорания.
4. Уменьшить настоящее, подстегиваемое кризисом, снижение цен на энергию и таким образом способствовать энергобезопасности в будущем.

Ни одна международная организация не находится в более выгодном, чем ИОПДО, положении, для реализации такого подхода. ИОПДО имеет преимущество, будучи небольшим и новым проектом, и сможет вызвать меньше опасений от вступления на чужую территорию, чем уже утвердившееся и значительное действующее лицо. Более того, общественные симпатии к ключевым принципам ИОПДО были снижены такими соображениями, и их включение

в повестку было бы разумным шагом. И последнее, как мульти-стейкхолдерный институт, ИОПДО находится в лучшей позиции, чем другие, для приобретения широкой поддержки к такому подходу, так как последний не может быть скомпрометирован представлением каких-то отдельных интересов.

### 3 Последствия высоких цен на полезные ископаемые для настоящих экспортеров ресурсов

В этом разделе мое внимание будет в основном сфокусировано на том, как высокие цены на полезные ископаемые коснутся существующих экспортеров ресурсов. Как я уже отмечал раньше, цены на энергоресурсы в настоящее время снизились, и вероятнее всего будут снижаться и далее, оставаясь выше, чем в предыдущие два десятилетия. Вначале я представлю доказательства на основании новых исследований о последствиях высоких цен на энергоресурсы, и затем рассмотрю их значение.

#### Результаты новых исследований

Четыре новых исследования показывают потенциал и риск, вытекающие из высоких цен на полезные ископаемые. Алексеев и Конрад (2008) говорят о том, что во временной перспективе страны богатые природными ресурсами имеют более высокие доходы, чем остальные. Это подтверждает опасение «ресурсного проклятия» - до сего времени, наличие ресурсов влекло к тенденции роста благосостояния стран. Однако такая картина может иметь место потому, что такое благосостояние питается природной рентой, вместо повышения производительности. Действительно ВВП Саудовской Аравии превышает таковой многих стран, но такая модель не представляется интересной для тех богатых ресурсами стран, которые являются низкоприбыльными и стремятся развивать свою нересурсоориентированную экономику.

Колье и Годерис (2007, 2008) рассмотрели последствия добычи ресурсов для национального производства. Опираясь на

мировой опыт накопленный с 1960 года, они произвели оценку краткосрочного и долгосрочного эффекта роста мировых цен на экспортируемые страной природные ресурсы. Их анализ не касается вопроса прогнозирования уровня цен, но моделирует эффект роста цен, сохраняющих потом свой уровень. Акцент ставится на росте производства скорее, чем на росте доходов.

Производство и доходы могут изменять свое течение. Например, за последние годы добыча нефти в Нигерии снизилась, в то время как нефтяные доходы возросли, поскольку уменьшение объемов добычи было компенсировано ростом мировых цен. Колие и Годерис обеспокоены валовой продукцией – не только продукцией добывающего сектора, но всей экономики. Их основной вопрос в том, что *помогает ли рост цен на полезные ископаемые экономике увеличить объем производства*. Они находят, что в первые несколько лет, следующие за ростом цены на полезные ископаемые объем экспорта действительно растет, по сравнению с тем, каким бы он был при том, что цены бы не увеличивались: люди начинают производить больше. Однако, это явление не стабильно. После двух декад обычная ресурсодобывающая экономика на деле производит меньше, чем производилось бы при отсутствии сырьевого бума. Колие и Годерис моделируют настоящий бум среднего африканского экспортера ресурсов, и находят, что если всемирная история повторяется, после двух декад их национальный продукт будет на *25% меньше*, чем такой же показатель без влияния роста цен на ресурсы. Это ресурсное проклятие: если общество благополучно, его доход может, тем не менее, возрасти, поскольку добываемые ископаемые сами по себе генерируют значительный доход, но сами люди производят намного меньше.

Спад производства заслуживает удивления, поскольку приток доходов от устойчивого ресурсного ажиотажа открывает возможность для инвестиций в расширение производства. Действительно, заключают Колие и Годерис, хотя спад производства является нормой – он не является неизбежностью. Некоторые общества успешно обуздали бумы на сырье в целях устойчивого роста производства, в то время как

другие – нет. *Последствия производства зависят от уровня управления*: выше порогового значения управления ресурсное проклятие отсутствует. Напротив, ресурсодобывающие страны с хорошим управлением растут быстрее как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. К таким относятся страны, обуздавшие экспорт ресурсов в целях устойчивого развития. Ботсвана является таким примером в Африке. К сожалению, в период с 1963 по 2003 годы, во избежание ресурсного проклятия, был необходим критический уровень управления, который превалирует во многих низкоприбыльных богатых ресурсами странах.

Если управление действительно значимо для обуздания ресурсных доходов в целях постоянного развития, то какова форма наиболее эффективного управления? Колие и Хоффер (2008) исследуют влияние демократического процесса принятия решений на доходы от природной ренты. Опираясь на международные данные за 1970-2003 годы они находят, что средняя демократия и природные ренты почти не взаимосвязаны. В то время как при отсутствии природных рент демократия имеет более заметную тенденцию роста, чем автократия. Если природные ренты значительны – демократия развивается медленнее. Вместо того чтобы демократия сама упрочивала управление природными рентами, похоже, что ресурсные ренты подрывают нормальную деятельность демократии. Колие и Хоффер проводят различие между двумя аспектами демократического правления – степень избирательного соперничества и количество сдержек и противовесов. Степень избирательного соперничества определяет процесс, благодаря которому правительство *получает* доступ к власти, в то время как количество сдержек и противовесов определяет пределы *использования* власти. Они находят, что оба аспекта демократического правления имеют особый эффект в контексте природных рент. Избирательное соперничество исключительно вредоносно, в то время как сдержки и противовесы – исключительно полезны. Идеально, богатые ресурсами страны должны располагать отличительными формами правления, обязательно с эффективными сдержками и противовесами.

Основной функцией сдержек и противовесов в богатых ресурсами странах является сдерживание доступа частных интересов к рентам. Такие институты подвержены давлению, деятельность по подрыву их получила название добыча ренты (Рос, 2001). К примеру, Рос иллюстрирует как в Таиланде институты, созданные для осуществления контроля с течением времени корродировали. В ключе добычи ренты, Колие и Хоффер находят, что в мире природные ренты постепенно ослабляют сдержки и противовесы. Как только природные ренты приобретают значительные размеры, в течение последующих тридцати лет сдержки и противовесы ослабляются. Таким образом, основываясь на данных свидетельствах, *задачей управления для богатых ресурсами и малоимущих стран является укрепление сдержек и противовесов ввиду противоборствующего давления.*

И в заключении, существуют новые свидетельства взаимосвязи между ценами на сырье и риском силового политического конфликта. Эта связь обсуждалась в течение ряда лет, но новые свидетельства, предоставленные выдающимися экономистами Бэсли и Персон (2008) приблизили нас вплотную к установлению такой связи эмпирически. Исследовав результаты влияния изменения цен на ресурсы на возможность возникновения гражданской войны, они установили, что рост цен на ресурсы значительно повышает вероятность вооруженного конфликта в экспортирующих странах. Они объясняют данный риск посредством большей ценности оспариваемых ресурсов, что ведет к применению насилия. Они заключают, что такой негативный эффект высоких цен на ресурсы находится в зависимости от управления, которое они измеряют степень ограничений исполнительной власти. *При наличии эффективных сдержек исполнительной власти рост цен на ресурсы не увеличивает риска гражданской войны.*

Какой вывод можно сделать из нового исследования? Во-первых, оно предполагает если полезные ископаемые настолько изобильные, что вопрос национального производства является неуместным, в таком случае действительно существует ресурсное проклятие,

но оно не является неизбежным: обладание ценными ресурсами действительно может увеличить доход. Во вторых, оно предполагает, что происходит ли это зависит от управления: без хорошего управления ресурсами, доходы не идут на развитие. В-третьих, оно предполагает, что хорошее управление связано с эффективными ограничениями концентрации власти, опосредованной сдержками и противовесами (согласно Колие и Хофферу) или тесно связанной концепцией сдерживающего влияния на исполнителя (согласно Бэсли и Персону)

Согласно этим исследованиям, недавний рост цен на сырье будет иметь тенденцию ослаблять управление экспортерами сырья. Такое положение дел повышает значимость существующей программы ИОПДО. Если ИОПДО столкнется с давлением ухудшения управления, оно должно понимать основные маршруты ухудшения управления. Один из них – это когда внезапное увеличение общественных расходов снижает их качество. Другой – когда слишком мало дохода инвестируется.

### Признаки ухудшения управления.

Один из основных путей ухудшения управления – это снижение качества общественных затрат. Ухудшение не является неизбежным, но оно вероятно, поскольку увеличение объема доходов от добычи сырья является резонансным общественным событием. Следовательно увеличение объема общественных затрат полностью предвосхищается политическими действующими лицами. Они признают, что будет больше инкрементных средств, свободных от бюрократических требований поддержания существующих бюджетов. Это в свою очередь увеличивает возврат к политическому лоббированию. Как только лобби добьются увеличения общественных затрат, бюрократическая инерция имеет тенденцию тормозить процесс. Осознавая это, у лобби есть стимул прилагать огромные усилия к достижению увеличения общественных затрат: усилия лобби становятся извращенной формой вложений. В результате лоббирование становится эквивалентом золотой лихорадки: лобби стремятся всеми усилиями сделать ставки на будущий доход, обеспечив себе свою долю дополнительных поступлений.

Лоббирование является предметом бесплатного доступа и поэтому благовоит к тем компонентам общественных расходов, которые предоставляют малым группам большие преимущества. Оно может принимать разнообразие нефункциональных форм, от финансирования выборных кампаний, которые создают политические обязательства посредством угроз забастовок союзами общественного сектора, а также взятками лицам, принимающим решение. В общем, такое увеличение политического давления ищет использования общественных средств для тех целей, которые на пользу всем. Таким образом, лоббирование имеет тенденцию снижать социальный возврат инкрементных расходов.

Если граждане принимают на веру, что непредвиденный доход может быть вызван такими интересами, то это приводит к двум противоположным последствиям. Первое, общественность может сделать выбор в пользу второстепенных альтернатив, которые, по меньшей мере, несут с собой некоторые преимущества: более распространены и легко обозримы, как, например, субсидии на топливо или увеличение минимальной заработной платы. Второе, замеченные нарушения приведут к узакониванию претензий на право владения ресурсными доходами в тех регионах, в которых таковые добываются. Лучшая защита от таких претензий – чтобы доходы были очевидным образом направлены на пользу общества. Откровенный пример – контраст между Нигерией и Малазией. В Нигерии, Дельта, с целью приобретения права собственности, оказывала продолжительное давление с использованием силы. В Малайзии география природных ресурсов дает гораздо меньше почвы для национального единства, чем в Нигерии. Богатые ресурсами штаты Сабах и Саравак не являются частью Малайского полуострова. Но с течением десятилетий Сабах и Саравак, без особого энтузиазма, но по необходимости стали направлять ресурсные доходы для нужд национального развития.

Если правительство начнет сопротивляться давлению по размыванию качества расходов на общественные нужды, то оно встретит всплеск лоббирования. Тем не менее: такая ситуация

может быть более амбициозной. Для правительства рост доходов – это так же шанс улучшить качество расходов на общественные нужды, особенно в случае, если текущие общественные расходы низкого качества. Значительный рост открывает путь для инноваций и смене приоритетов, что может быть невозможно в случае дефицита бюджета. Может быть установлен особый и прозрачный процесс принятия решений для растущих доходов, причем без необходимости защиты заинтересованных групп, стоящих за существующими бюджетами.

Хорошая процедура расходов на общественные нужды несет в себе две трудности: честность и эффективность. В хорошо отлаженной системе честность и эффективность поддерживается различными путями. Некоторые работают на упреждение и концентрируются на авторизации решений, в то время как другие оперируют реальными показателями и носят ревизионный характер. Их практика осуществляется отчасти через систему власти сверху, отчасти – через давление снизу со стороны граждан и их представителей, отчасти через групповые интересы, и, отчасти, через систему норм устанавливаемых госслужащими. Таблица 1 приводит простую классификацию, приводя примеры каждого из шестнадцати вытекающих механизмов. Качество расходов на общественные нужды зависит от всех этих механизмов, баланс между ними устанавливается в зависимости от конкретной ситуации. Главная политическая предпосылка, вытекающая из роста ресурсных доходов в том, чтобы улучшить эти механизмы.

Успех ИОПДО иллюстрирует, что возможность достижения изменений на местном уровне поддерживается на международном уровне, чем местные действующие лица могут активно пользоваться. Основываясь на сказанном, я предлагаю ИОПДО рассмотреть возможность проведения международной кампании по теме «Поднятие качества расходов на общественные нужды». Подчеркиваю, что это не антиправительственный призыв. Зачастую правительства так же расстроены, как и их граждане, трудностями улучшения качества расходов на общественные нужды. Такая задача не может быть решена министерским указом, но

зависит от координированных усилий тысяч действующих интересов. Более того, правительства найдут полезным возможность уменьшения давления для силового устранения как только граждане осознают, что общественные расходы эффективны. Мульти-стейкхолдерная

схема ИОПДО как нельзя лучше подходит для такой задачи, поскольку ответственность улучшения качества расходов на общественные нужды нашла место в умах различных действующих лиц.

**Таблица 1: Классификация отчетности расходов на общественные нужды**

Цель и время изучения	Сверху вниз	Снизу вверх	Группы	Внутренние рабочие силы
Честность: ex ante	Международный тендерный процесс необходим для общественных инвестиционных проектов	Контроль гражданского общества над расходами на общественные нужды	Этические нормы установлены ассоциацией врачей	Шансы для возникновения коррупции уменьшены благодаря целостности
Честность: ex post	Аудит Генеральным Ревизором	Освещение случаев коррупции в СМИ	Дисциплинарные процессы в профессиональных группах	Вина и сожаление ведут к раскаянию и компенсации
Эффективность: ex ante	Анализ ценовой эффективности предлагаемых проектов	Утверждение бюджета парламентом	Представление плана расходов Кабинету министрами	Профессиональная гордость ведет к приложению еще больших усилий
Эффективность: Ex post	Оценка завершенных проектов	Сравнение текущих показателей работы в СМИ	Сравнение результатов экзаменов среди директоров школ	Промах ведет к учету ошибок

### Последствия ухудшения управления: расхищение будущего

Сейчас я обращусь к другому пути, которым высокие цены на ресурсы ухудшают управление: искушение не обращать внимание на будущее.

Добывающие индустрии истощают полезные ископаемые по праву принадлежащие всем гражданам, настоящим и будущим. Таким образом, добыча ресурсов неизбежно поднимает

вопрос баланса между доходами для потребления сейчас и их использование для накопления ресурсов. Поскольку доходы от добычи не поддерживают сами себя, для обеспечения будущего определенная часть должна быть инвестирована. Такой непрекращающийся вопрос компенсации истощения периодически усугубляется ценовым ресурсным циклом: в настоящем: когда цена высока, важно сохранять доходы в порядке для защиты расходов в периоды снижения цен.

Одним из значительных недочетов управления в богатых ресурсами и низких доходами странами была недостаточность инвестиций, особенно в периоды подъема. Многие из богатых ресурсами, но невысокими доходами страны сейчас демократии, и потому правительство не может закрыть глаза на вопросы потребления, если избиратели готовы принять его. Если граждане не понимают проблемы, то выборы неизбежно деградируют в конкурирующие популистские формы высоких текущих затрат. Это ведет к тому, что в богатых ресурсами демократиях не существует иной альтернативы информирования граждан об этических вопросах, вытекающих из отказа от инвестиций ресурсных доходов в разумных пропорциях.

Политикам на местах гораздо легче вести граждан в этом вопросе, при наличии международной кампании, на которую они могут опереться: в таком случае они будут менее подвержены вероятности неправильного истолкования как пекущихся о собственных интересах и заблуждающиеся. Очевидным аналогом может служить кампания по изменению мирового климата. За примечательно короткое время граждане во всем мире осознали и разделили обеспокоенность по поводу этических дилемм, вызванных чрезмерной эмиссией продуктов сгорания. Однако научная и этическая основы кампании по изменению климата были более спорными, чем предмет защиты будущих граждан от последствий недостаточных инвестиций. Поэтому я советую, чтобы ИОПДО рассмотрел возможность организации или поддержки этической кампании, подобно таковой по изменению климата, по теме «не разоряй своего будущего». В результате, предмет может быть расширен от противодействия коррупции к противоборству забвению будущего.

Этические аспекты истощения иногда также распространяются на скорость истощения. Например, существуют свидетельства, что нефтяные бассейны под контролем национального правительства Судана, но расположенные на юге, осваиваются ускоренными темпами в ожидании референдума 2011 года. Подобным образом, во время краткого правления переходного правительства Демократической Республики Конго много прав

на добычу были проданы. В обоих случаях интересы правительства контролирующего скорость освоения могли бы быть намеренной ролью долгосрочного сохранения ресурсов от лица будущих граждан.

#### **4 Последствия высоких цен на полезные ископаемые: изыскания ископаемых**

Высокие цены на полезные ископаемые стимулируют изыскания, особенно в странах, которые ранее не осуществляли масштабной добычи ископаемых. В этой части я рассматриваю последствия, вытекающие для ИОПДО в результате новой волны изысканий.

Существуют огромные различия между тем, насколько различные районы были исследованы и прогнозированы. Показателем этого являются разведанные подземные запасы полезных ископаемых на 2000 год, представляющий общую оценку мировых запасов. В 2000 году усредненный показатель исследованных подземных ископаемых на квадратный километр был равен \$115,000. ОЭСР, несмотря на более чем двухвековую разработку, превышал мировой усредненный показатель и был на уровне \$125,000. В противоположность, Африка находилась значительно ниже на уровне только \$25,000 исследованных запасов полезных ископаемых на квадратный километр. Поскольку запасы полезных ископаемых распространены географически не систематически, различие этой величины между регионами Африки и ОЭСР вероятно низкое. Наиболее обоснованное объяснение низкого показателя за 2000 год для Африки говорит о том, что в регион еще представляет значительное поле для изысканий и открыто должно быть значительно больше, чем на то указывает усредненный мировой показатель.

Уверенность в том, что Африка располагает значительным полем для изысканий, привела к тому, что многие открытия стали реальностью. Значительные открытия в дальнейшем вероятны в предстоящие годы.



Открытие ископаемых в обществах низкого дохода, которые ранее не оперировали значительного добывающего сектора, определяет направление деятельности для ИОПДО. Утвердившиеся экспортеры ресурсов, такие как Нигерия, имеют преимущество учиться на своем опыте, и недостаток в существовании уже сформировавшихся заинтересованных групп, которые могут быть противниками изменений. Страны, которые открывают ресурсы заново, проходят через короткий период политической текучести в контексте стремительного роста ожиданий. Это хорошее время для представления новых идей. Практически, ИОПДО должен предложить новую бизнес модель для стран заново открывающих свои ресурсы – фаза информирования и подготовки общества к вопросам, с которыми ему придется встретиться.

В таких обществах первоочередной является не ранее рассмотренная задача об использовании доходов, но то, как организован процесс заключения договоров и поступлений в интересах граждан. В то время, как большинство вопросов налогообложения являются техническими вопросами и не входят в компетенцию ИОПДО, один вопрос имеет исключительное значение. Современная теория формирования налоговой системы для добывающей сферы отдает предпочтение тендерному процессу, в противоположность закрытому переговорному процессу. Аукционные продажи способны преодолеть два основных препятствия, с которыми сталкиваются правительства. Одно – асимметричность информации между добывающими компаниями и правительством. Компании находятся в более выгодном положении для вынесения суждений о ценностной стороне прав разработки. На аукционе это преодолевается тем, что компании вынуждены соревноваться между собой, таким образом, указывая правительству на реальную цену. Иная сложность заключается в моральной опасности для государственных представителей при ведении закрытых переговоров. Для компаний становится слишком легким получение желаемых контрактов путем коррупции. Опять же, проводимый надлежащим образом аукцион уменьшает возможность такой практики. Поскольку тендерный процесс способствует большей прозрачности информации, такой

подход естественно приемлем для ИОПДО сейчас и приложим для сферы новых открытий.

В то время как прозрачность процесса продаж прав добычи природных ресурсов являются первоочередным вопросом, темы, поднятые в предыдущей секции, приобретают значение более с течением времени. Период изысканий и открытий – хорошее время для информирования правительства и гражданского общества о тех проблемах, с которыми им придется столкнуться в будущем. Для ИОПДО это означает, что процесс работы с обществами открывающими свои ресурсы должен быть унифицирован, как в контексте информации, так и в работе со стейкхолдерами.

## 5 Китай и добыча полезных ископаемых

Вступление Китая в лигу добывающих стран имеет фундаментальное значение. До настоящего времени Китай находился вне установленных международных институтов и действовал независимо. Полное включение нового и значительного действующего лица в международную систему в любом случае будет непростым. Это связано с тем, что Китай имеет собственные этические основы для своей деятельности, которые отличны от модели демократического участия ОЭСР. Речь идет о модели ОЭСР из которой вытекают принципы прозрачности ИОПДО.

Мотивация Китая в добыче ресурсов тесно связывает его собственные интересы с более обширными этическими целями. Как и многие страны и компании, действующие в добывающем секторе, Китай вполне очевидно, и объяснимо, мотивируется своими интересами. Это просто факт, который должен быть принят – добывающие компании не являются благотворительными организациями, действующими от лица богатых ресурсами обществ, и не должны подвергаться критике за это. Следует отметить, что Китай имеет значительные этические цели наряду с собственным интересом. Фундаментальные основы участия Китая в добычу ресурсов включают в себя продолжительную солидарность с малоимущими, ранее колонизированными

странами, и заметное значение отводится так же порядку и стабильности общества.

Китай не только находится вне установившейся системы и применяет отличные этические нормы, но и развил особую модель бизнеса полезных ископаемых – когда договора на право добычи обмениваются непосредственно на строительство инфраструктуры. Пакет так же включает компонент китайской помощи, хотя поскольку пакеты не оценены индивидуально – объем помощи не определен. Такие пакеты имеют свои преимущества и недостатки по сравнению с обычным подходом при котором помощь в бюджет направляет донор, а доходы от разработки ископаемых поступают в бюджет от компаний, получившей такое право, и общественные расходы таких доходов заранее не определены. Одним из преимуществ китайской модели является то, что она позволяет министру финансов включить инвестиционный элемент в расходование ресурсных доходов. Пакет включает «технологии обязательности». Модель может быть очень полезна там, где высока вероятность того, что ресурсные доходы, попадающие в бюджет, могут быть перепрофилированы для потребления или попасть в сферу особых интересов. Вторым потенциальным преимуществом пакетной модели является то, что минуя госаппарат, пакетированные контракты минуют тесные места в своей реализации, включая коррупцию. Одним из недостатков является обратная сторона медали. С тем, что приоритеты устанавливаются в процессе расходования, общество утрачивает возможность гибко употреблять доходы. И хотя эта та цена, которой обеспокоен МВФ при представлении «интегрированного бюджета», во многом она гипотетична. Цена, которая вероятно более важна – та, что поскольку индивидуальные цены компонентов пакетов не определены, пакеты тяжело сравнивать с обычными сделками. В этом смысле условия пакетов не являются прозрачными.

Еще до текущего финансового кризиса стало очевидным, что Китай должен быть частью международной системы, что рассматривалось в ключе *включения* Китая в существующую систему. Результатом кризиса, похоже, будет безвозвратное изменение международных сил.

Архитектура мира в будущем будет развиваться по пути *синтеза* китайского и существующего подходов, чем просто включения Китая. Рассуждения о деталях процесса синтеза выходят за пределы данного документа, но применение китайского подхода к добыче ископаемых исключительно важно для ИОПДО.

Следует признать, что китайская модель имеет естественные преимущества. В некоторых ситуациях она может превосходить обычный подход и, вне сомнения, будет занимать важное место в ближайшем будущем. Не удовлетворяя обычным стандартам прозрачности, по которым оцениваются добывающие промышленности, правильным подходом будет не принять за данность преимущество обычного подхода, но принять стандарты, которые бы объединили разумные этические подходы богатых ресурсами стран, Китая и международного общества. Правительство Китая не является эквивалентом коммерческих ресурсодобывающих компаний. Его сделки включают элемент помощи, мотивированный чувством солидарности. Потенциально, это создает общую этическую основу для синтеза.

Второй предпосылкой для синтеза является китайская традиция перспективного видения и высокий приоритет, отводимый избежанию рисков. Правительство Китая вполне целенаправленно избегает роста риска безопасности добычей ресурсов, поскольку это будет нести угрозу будущим поставкам. Например, они хотят избежать ситуации, которая сейчас господствует в Нигерийской Дельте, где в результате насилия поставки нефти заметно уменьшились.

В то время как этические принципы формируют общую почву для синтеза, Китай не придает высокой ценности прозрачности. Каким образом китайские стандарты могут быть синтезированы с действующими стандартами? Принципиальная разница между китайской бизнес моделью добычи ископаемых и стандартами ИОПДО не в том, что первая формирует пакеты, которые обычно были бы разделены и их индивидуальные компоненты оценены. Скорее тем, что несовместимость возникает из-за того, что Китай сейчас является монопольным провайдером

ценной модели – пакетированных сделок. Путь достижения прозрачности не в сопротивлении пакетированию, но во включении последнего, и, таким образом, представления конкурентного процесса. Конкуренция раскрывает значение и, таким образом, генерирует прозрачность как результирующий продукт.

### **Включение Китайской бизнес модели в тендерный процесс**

Самый лучший способ организовать такую конкуренцию – это через тендерный процесс. Правительство страны богатой ресурсами заранее определит права на добычу ресурсов, а также типы инфраструктуры, которые страна получила бы взамен, перечисленные в списке приоритетов. Например, правительство может предложить права на добычу определенных ископаемых взамен на строительство дорог из списка приоритетности. Китайский и другие консорциумы добывающих компаний, строительных компаний и благотворительные организации будут заинтересованы принять участие в тендере, каждая из которых укажет насколько полно она может реализовать приоритетный список взамен на право добычи. Тендерный процесс таким образом продемонстрирует какое из предложений будет самым выгодным. Поскольку для одного правительства инаугурация такого процесса является сложной, он бы быстрее была запущен, если бы Мировой Банк предложил свою помощь для таких программ: все участники, Китайские или частные консорциумы будут иметь право на получение помощи, если их предложение будет выигрышным. Отметим, что поскольку китайцы используют правительственную помощь, как часть их предложения, было бы разумно для других правительств применить подобную стратегию: часть их двусторонних бюджетов на оказание помощи должно быть легитимно использовано для поддержания их предложений их национальными консорциумами добычи ресурсов и строительных компаний. Для осуществления этого, потребуется огромный скачок агентства ОЭСР в плане обучения путем следования китайской модели. Но для истинного синтеза подходов, в противоположность включения Китая к существующим схемам,

потребуется революционные изменения в поведении действующих лиц ОЭСР.

Этот подход даст большие преимущества всем ключевым стейкхолдерам. Для Китая, он принесет международное признание действенности такого подхода, что является действительно важным для Китайского правительства. Такой подход действительно станет шагом на пути к синтезу, в отличие от просто предложения включить Китай в существующую систему. Он также позволит Китаю продемонстрировать, что такое предложение содержит в себе элемент оказания помощи. Для правительств государств, богатых ресурсами это позволит сделать более информированный выбор между пакетным и традиционным подходами, в то же время удовлетворит общественную озабоченность по поводу недостатка прозрачности. Для международных добывающих компаний, серьезно обеспокоенных по поводу того, что Китай будет в более выигрышном положении, так как они конкурируют на неравном «игровом поле», такой подход даст возможность вступать в конкуренцию на равных условиях, с китайской помощью уравновешенной таковой с обеих сторон. Для международного гражданского общества это вносит прозрачность в основную категорию сделок, которые сейчас непрозрачны.

Для ИОПДО важно признать, что прозрачности можно добиться разными способами. В то время как публикация подробной финансовой информации является одним из таких способов, другой равно эффективный способ – это тендерный процесс на общей основе. Конечно, должное проведение таких аукционов является определяющим фактором и со стороны ИОПДО. Стандарты проведения аукционов потенциально могут быть включены в процесс мониторинга и ревизии ИОПДО.

## **6 Заключение**

ИОПДО является молодой организацией, в то же время поразительно насколько радикально изменился уже международный ландшафт. В худшем варианте, изменившийся ландшафт может потенциально снизить значимость ИОПДО: новые силы привлекаются к проблеме изменения климата или безопасности энергоресурсов, и

некоторые страны, богатые ресурсами, настолько поглощены доходами, что вопросы прозрачности кажутся не столь важными.

В действительности же изменившийся ландшафт открывает ИОПДО новые возможности. Финансовый кризис заметно увеличил общественное признание важности международного совместного регулирования рынков активов. Как только прекратится паника, ИОПДО сможет подстроиться к этой перемене общественного мнения, проведя соответствующую аналогию. Обеспокоенность по поводу изменения климата повысила чувствительность международного общественного мнения к важности соответствующего управления природными ресурсами и принятию мер безопасности для сохранения будущего, вопрос, являющийся центральным к истощению, свойственному добыче, ресурсов. Обеспокоенность, связанная с дефицитом энергоресурсов, может быть переключена с его настоящего фокуса на глобально-разрушительные национальные стратегии, к жизнеспособным международным стратегиям.

Увеличение цен на полезные ископаемые усилило потребность в ИОПДО для существующих производителей, а также привлекло много других стран-клиентов. Для существующих экспортеров товаров массового потребления, список вопросов, которые уместны для ИОПДО, может быть разумно расширен включением двух основных проблем управления: повышения качества общественных затрат и приоритизации инвестирования для обеспечения будущего. В странах, где ресурсы только недавно были обнаружены, существует необходимость подхода,

предназначенного для их конкретных нужд: особое внимание к процессу предоставления контрактов, и к средствам повышения чувствительности всего общества к вопросам, по которым оно пока еще недостаточно информировано.

Ресурсный ажиотаж является блестящей возможностью для трансформирующего развития, которого многие из обществ никогда не имели. Возможности ресурсных бумов семидесятых, в основном, были упущены. ИОПДО является единственной международной мультистейкхолдерной организацией, приверженной добыче ресурсов: она играет ключевую роль в предотвращении повторения истории.

## Ссылки

Alexeev, M. and R. Conrad, (2008), *The Elusive Curse of Oil*, *Review of Economics and Statistics*.

Besley, T. and T. Persson, (2008), *The Incidence of Civil War: Theory and Evidence*, mimeo, CIFAR.

Collier, P. and B. Goderis (2008) *Commodity Prices, Growth and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum*, mimeo, Centre for the Study of African Economies.

\_\_\_\_\_ (2007) "Prospects for Commodity Exporters: Hunky Dory or Humpty Dumpty?" *World Economics*.

Collier, P. and A. Hoeffler, (2008) *Testing the Neocon Agenda: Democracy and Natural Resource Rents*, *European Economic Review*.

Ross, M.. 2001, *Timber Booms and Institutional Breakdown in South East Asia*, Cambridge University Press.