

Потратить или РАЗДАТЬ

Рабах Ареци,
Арно Дюпюи
и Алан Гелб

Развивающиеся страны могут потратить непредвиденную прибыль от биржевых товаров на физические инвестиции, но, возможно, было бы лучше в краткосрочной перспективе распределить часть этой прибыли между их гражданами

ПРОДОЛЖАЮЩИЙСЯ в течение десятилетия бум цен на биржевые товары пополнил государственную казну во многих странах, являющихся их традиционными производителями. Вслед за волной открытий месторождений появляются также новые производители нефти и газа, такие как Гана, Мозамбик, Танзания и Уганда (см. таблицу). Возможно, не все они — крупные участники рынка на мировом уровне, но доходы, которые они получают, будут существенными для них и улучшат перспективы экономического роста и сокращения бедности.

Тем не менее, будущее не лишено негативных сторон. Новые нефтяные доходы почти наверняка ослабят ограничения на государственные бюджеты, но они также создадут проблемы —

как показывает ситуация в других странах, богатых природными ресурсами. Многие граждане этих стран по-прежнему живут в бедности, несмотря на крупные доходы от природных ресурсов. В некоторых случаях конкуренция за природные богатства вызвала или поддерживала гражданские конфликты. Еще одну долгосрочную проблему представляет диверсификация экономики: нересурсные сектора, как правило, утрачивают конкурентоспособность в результате повышения обменного курса.

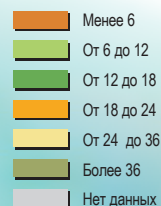
Все эти эффекты наблюдались, к примеру, в Нигерии в прошедшие годы. Долгосрочные проблемы, связанные с развитием, становятся более отчетливыми в свете необходимости пересбалансировать экономику, создавая отраслям, не основанным на биржевых товарах, стимулы

Рисунок 1

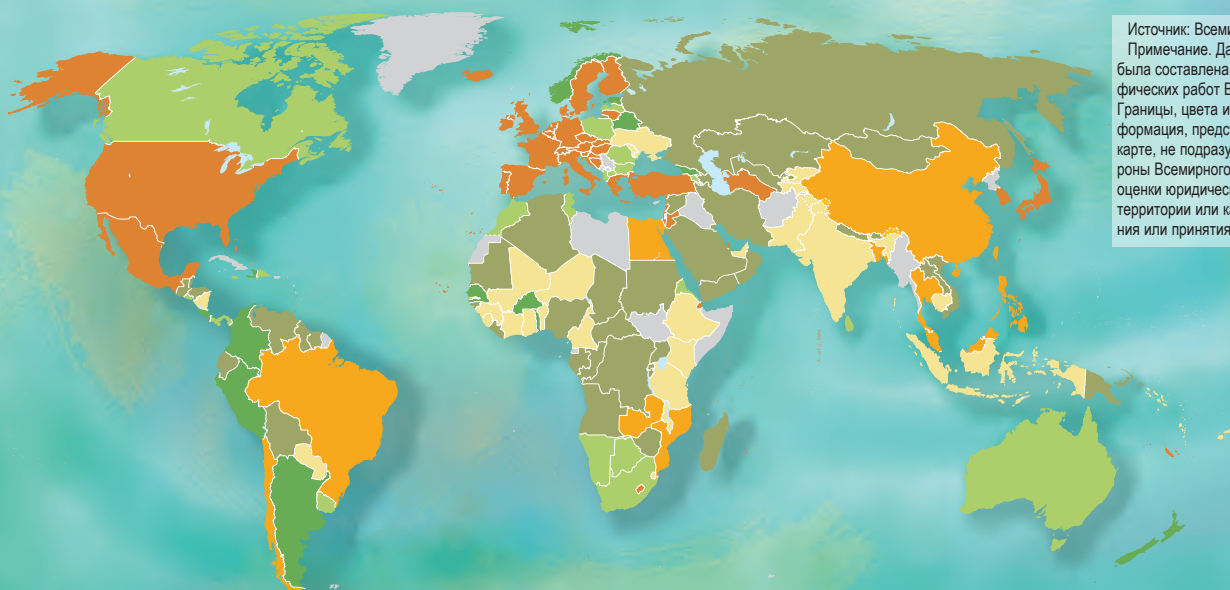
Не только изобилие биржевых товаров

Благосостояние бедных стран, как правило, сосредоточено в сфере природных ресурсов, таких как запасы нефти и газа и минеральное сырье, тогда как страны с развитой экономикой перешли от природного капитала к физическому и человеческому капиталу.

(Доля природного капитала, в процентах)



Источник: Всемирный банк (2006 год).
Примечание. Данная карта была составлена Отделом картографических работ Всемирного банка. Границы, цвета и любая другая информация, представленная на этой карте, не подразумевают, со стороны Всемирного банка, никакой оценки юридического статуса любой территории или какого-либо утверждения или принятия таких границ.



Большие доходы

Недавние открытия месторождений нефти и газа в Африке могут не привести к большим изменениям на мировых рынках нефти, но, вероятно, обеспечат значительный приток доходов в эти страны.

Страна	Дата	Оценка запасов
Чад	1973	Нефть, 1,5 млрд баррелей
Судан/Южный Судан	1979	Нефть, 5 млрд баррелей
Экваториальная Гвинея	1995	Нефть, 1,2 млрд баррелей
Уганда	2006	Нефть, 3,5 млрд баррелей
Гана	2007	Нефть, 660 млн баррелей
Южная Африка	2009	Сланцевый газ, 16 трлн кубометров
Мозамбик	2010	Газ, 2,8 трлн кубометров
Танзания	2010	Газ, 6,5 трлн кубометров
Кения	2012	Разведка запасов

Источник: отраслевые отчеты и информационные сообщения.
Примечание. Указанные годы обозначают первое значительное открытие запасов, представляющих вероятный коммерческий интерес.

к тому, чтобы производить товары с более высокой добавленной стоимостью и обеспечивать людям средства к существованию после того, как запасы биржевых товаров будут исчерпаны. Страны с развитой экономикой перешли от природного капитала — запасов нефти и газа и минеральных ресурсов — к физическому и человеческому капиталу (см. рис. 1). Но благосостояние бедных стран, как правило, сосредоточено в сфере природных ресурсов.

Традиционный аргумент состоит в том, что страны должны использовать доходы от ресурсов для финансирования государственных инвестиций. Но возникают вопросы по поводу того, всегда ли это является оптимальным подходом. Из-за ограниченного государственного потенциала многих стран, экономика которых основана на природных ресурсах, надлежащие и эффективные инвестиции становятся труднодостижимыми. Ограниченный потенциал отражает не только недостаточную способность правительства определять, осуществлять и контролировать ключевые инвестиционные проекты. Нередко он является также результатом коррупции в государственном секторе, которая позволяет тем, кто имеет влияние, неразумно расходовать и нерационально распределять непредвиденную прибыль от природных ресурсов, в том числе путем заключения дорогостоящих контрактов на строительство, которые особенно часто становятся объектами бесхозяйственного управления. Как следствие, в некоторых случаях резкое увеличение государственных инвестиций может оказаться неверным путем. Возможно, было бы более эффективно в краткосрочном плане распределить часть непредвиденной прибыли между гражданами в качестве прямого дивиденда и рассчитывать на то, что их решения по расходованию этих средств будут создавать и стимулировать развитие нересурсных отраслей. В средне- и долгосрочном плане страны должны повысить свой управленческий потенциал — так сказать, инвестировать в инвестиционный потенциал, — с тем чтобы ослабить некоторые ограничения на использование доходов.

Избегая прошлых ошибок

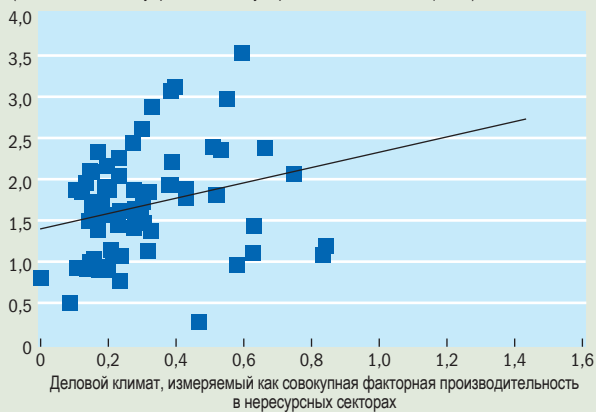
Во время бумов 1970-х годов многие традиционные экспортеры биржевых товаров предпринимали амбициозные, но часто расточительные проекты государственных расходов, — в том числе инфраструктурные, такие как строительство дорог, портов и железных дорог. В целевых исследованиях по странам приводятся документальные данные об инвестиционных проектах, которые страдали неэффективностью и были также одной из причин нерационального распределения ресурсов (Gelb, 1988). Иногда крупные проекты не способны были приносить пользу даже после их завершения, так как правительства

Рисунок 2

Разные траектории

Надлежащее управление государственными инвестициями и качество делового климата страны часто не сопутствуют друг другу.

(Индекс, качество управления государственными инвестициями)



Источники: Kyobe et al., (2011); Heston, Summers, and Aten (2006); World Bank (2011); расчеты авторов.

Примечание. Данные охватывают страны с низкими доходами, отвечающие критериям для получения средств в рамках механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту МВФ. Качество управления измеряется при помощи индекса управления государственными инвестициями, который включает 17 показателей, охватывающих стратегическое руководство и оценку проектов; отбор проектов; реализацию проектов и итоговую оценку, а также аудиторскую проверку проектов. Шкала составляет диапазон от 0 до 4, где более высокий балл отражает более высокие результаты управления государственными инвестициями. Деловой климат измеряется при помощи совокупной факторной производительности в нересурсных секторах (СФНР), которая представляет собой часть выпуска продукции нересурсных секторов, не обусловленную объемом вводимых ресурсов, используемых в производстве. СФНР рассчитывается таким образом, что максимальное значение равно 1 и соответствует уровню, существующему в США.

были не в состоянии оплачивать высокие затраты, связанные с их функционированием и эксплуатацией.

Непредвиденная прибыль от биржевых товаров, поскольку она проходит непосредственно через государственную казну, предоставляет государственным чиновникам широкие возможности перенаправлять эти средства в целях получения личной выгоды. Манипулирование государственными расходами, особенно при выдаче строительных контрактов, является одним из основных препятствий успешному использованию непредвиденной прибыли. Исследование по 30 странам-экспортерам нефти за период с 1992 по 2005 год показывает, что крупная непредвиденная прибыль от нефти вызывает значительный прирост коррупции (Arezki and Brukner, 2012). Это повышает стоимость государственных инвестиций и снижает их качество. Индекс качества государственных инвестиций, составляемый МВФ, показывает, что их качество является заметно более низким в странах-экспортерах природных ресурсов (Kyobe et al., 2011). Кроме того, резкий рост расходов, обусловленный нефтяными доходами, часто превышал имеющиеся ресурсы и приводил к тому, что страны-производители, особенно те, которые имели слабые институты, залезали в долги (Arezki and Brukner, 2011).

Для того чтобы избежать таких проблем, страны-производители биржевых товаров должны учитывать состояние своих институтов при определении долгосрочного уровня и видов расходов после получения непредвиденной прибыли от биржевых товаров. Можно построить модель принятия оптимальных решений о расходах для стран с низким потенциалом государственного управления, исходя из предположения о существовании факторов неэффективности, — в связи со слабостью управления и государственных институтов, — из-за которых затраты на государственные инвестиции превышают их номинальную стоимость, и можно предположить, что эти затраты



Нефтеперерабатывающее предприятие в окрестностях Аккры, столицы Ганы.

увеличиваются вместе с размером непредвиденной прибыли от биржевых товаров. Можно также рассмотреть последствия лучшего или худшего инвестиционного климата для частных фирм, которые будут влиять на то, насколько сильно частные инвестиции реагируют на возможности, создаваемые государственными расходами на инфраструктуру. В различных странах существуют разные сочетания этих двух институциональных условий (см. рис. 2). В некоторых странах государственное управление может быть относительно сильным, а деловой климат — плохим (например, в Алжире), тогда как другим странам, имеющим относительно низкие показатели воспринимаемого качества государственных институтов, удается поддерживать достаточно эффективный частный сектор (например, Кении). Мы также рассматриваем альтернативу государственным расходам: прямой перевод доходов, связанных с непредвиденной прибылью от природных ресурсов, гражданам страны для дополнения их доходов в форме заработной платы и расширения их возможностей инвестирования и потребления.

Выгоды для граждан

Прямой перевод непредвиденной прибыли от природных ресурсов осуществлялся и раньше. В штате Аляска в США и провинции Альберта в Канаде гражданам ежегодно перечисляются платежи на основе доходов от нефти. Например, каждый житель Аляски в 2009 году получил дивиденд в размере примерно 1300 долларов (Ross, готовится к печати). В Монголии часть доходов горнодобывающей промышленности распределяется между гражданами, и недавно было принято обязательство предоставить каждому гражданину Монголии портфель привилегированных акций горнодобывающих предприятий, приносящих дивиденды. Один из аргументов в пользу выплаты дивидендов гражданам основан на данных о том, что налогообложение исторически играло центральную роль в формировании эффективных современных государств: распределяя доходы от природных ресурсов, а затем изымая часть из них в виде налогов, правительства повышают подотчетность государства, так как граждане более склонны следить за использованием государственных средств (Sala-i-Martin and Subramanian, 2003; Moss, 2011). Более прямые аргументы относятся к наблюдаемой неэффективности государственных расходов, особенно по мере увеличения программ, и к тому, что простые люди часто не могут получать выгоды от расширенных программ государственных расходов. Еще более непосредственные аргументы связаны с растущим объемом фактов, подтверждающих влияние денежных трансфертов на развитие и возможность их эффективного перечисления.

Социальные трансферты оправдывают себя и являются одним из наиболее эффективных, и проверенных, механизмов предоставления помощи на цели развития, особенно когда та-

кие трансферты обусловлены действиями со стороны получателей, — например, обязательством продолжать посылать детей в школу. Многие исследования документально показывают, как такие трансферты помогают домашним хозяйствам сократить бедность и улучшить показатели роста детей, поощряют посещение школы и расширяют доступ к услугам здравоохранения. Кроме того, практически нет свидетельств того, что трансферты малоимущим отбивают у них стремление работать. Напротив, оказывается, что получатели используют эти деньги, чтобы найти работу. Кроме того, трансферты, как представляется, поощряют производительную деятельность домашних хозяйств. Малоимущие домашние хозяйства менее ограничены узкими рынками кредита и страхования, которыми характеризуются менее развитые страны. Небольшие, но надежные потоки трансфертов помогали малоимущим домашним хозяйствам накапливать частные производительные активы, избегать экстренной распродажи имущества в плохие времена, получать доступ к кредиту на лучших условиях и диверсифицировать свою деятельность, переходя на занятия с более высоким риском и более высокой отдачей. Кроме того, имеются факты, подтверждающие, что введение трансфертов в бедных удаленных районах может стимулировать спрос и развитие местных рынков. Трансферты все чаще включаются в программы социальной защиты. Данные по многим социальным программам показывают, что трансферты, связанные с прибылью от природных ресурсов, могут помочь как получающим их домашним хозяйствам, так и стране.

Еще совсем недавно было бы трудно, или даже невозможно, перечислять дивиденды от непредвиденной прибыли гражданам в более бедных странах без того, чтобы значительная часть ее не потерялась или не была присвоена коррумпированными государственными чиновниками. Но новая технология открыла пути для перевода средств домашним хозяйствам четко и эффективно, а также с низкими затратами. Все более широко используются мобильные телефоны и биометрические смарт-карты, даже в странах со слабыми институтами и низким потенциалом. Например, в рамках программы Watan Card в Пакистане была предоставлена помощь на восстановление более полутора миллионам домашних хозяйств, пострадавших от наводнения. Эта технология эффективно используется в системе социальных грантов в Южной Африке, а также программе поддержки демобилизованных сотрудников милиции в Демократической Республике Конго. Биометрическая технология позволяет преодолеть традиционные трудности идентификации получателей, препятствуя получению многократных платежей и исключая мнимых получателей. В работе Gelb and Decker (2012) рассматривается 19 программ. Не все программы прошли полную оценку, но данные показывают, что они могут осуществляться в крупных масштабах, причем почти все средства используются по назначению (с «малой утечкой»), выражаясь экономическим языком), с применением технологии идентификации и платежей, которые приносят пользу, выходящую за пределы самой программы переводов, — например, доступ к банковскому счету для создания сбережений на непредвиденные расходы и более полные и точные списки избирателей. Поскольку эти технологии могут минимизировать затраты на равномерное распределение нефтяных дивидендов среди населения, обоснованно предположить, что директивные органы могут использовать часть непредвиденной прибыли от биржевых товаров на предоставление прямых трансфертов практически с нулевыми издержками.

Что делать

Рассмотрение всех этих элементов в модели оптимального использования непредвиденной прибыли ведет к ряду заключений, которые могут послужить руководством для разработки и проведения политики. Разумеется, все решения должны приниматься в долгосрочном контексте, который поощряет создание сбережений, когда доходы от природных ресурсов высоки,

чтобы обеспечить возможность продолжать расходы, когда эти доходы низки. Но, помимо этих соображений, оптимальное использование непредвиденной прибыли определяется институциональными характеристиками. При более слабом потенциале государственного управления оптимальный уровень государственных инвестиций снижается в пользу более крупных трансфертов гражданам: лучше передать частным домашним хозяйствам часть средств напрямую, чем расточить их на неэффективные расходы. Кроме того, при прочих равных условиях более крупная непредвиденная прибыль от биржевых товаров должна приводить к более низким, а не более высоким государственным инвестициям, так как поведение чиновников, стремящихся присвоить эту непредвиденную прибыль, еще больше ослабляет потенциал страны. Эти условия подкрепляют аргументы в пользу трансфертов гражданам.

Основополагающий деловой климат также играет роль в определении оптимального использования доходов от природных ресурсов. Хорошие условия — такие как безопасность и стабильные, благоприятствующие ведению бизнеса нормативы, которые стимулируют развитие частного сектора, — могут компенсировать слабый потенциал и служить основанием для увеличения государственных инвестиций. Это связано с тем, что расходы на государственные инвестиции обычно стимулируют более продуктивные частные инвестиции, что фактически повышает отдачу от государственных инвестиций. Потенциал правительства может влиять на деловой климат, но надлежащее управление и хороший деловой климат не всегда сосуществуют, как показано в вышеприведенном примере. Правительства стран, производящих биржевые товары, и их стратегические экономические советники должны учитывать эти институциональные факторы при определении направлений использования своих доходов.

Инвестируя в инвестиции

Недостаточный потенциал государственного управления является ограничением, но не обязательно постоянным. Некоторые страны, например Чили, укрепили свой потенциал; другие, предположительно, ослабили его. Часть непредвиденной прибыли вполне можно потратить на улучшение возможностей страны управлять своей инвестиционной программой и предоставлять ключевые государственные товары и услуги, такие как эффективные дороги, энергоснабжение и регулирование, которые необходимы для процветания частного сектора. Для изучения такой возможности мы расширили нашу базовую модель, включив в нее, за определенную плату, возможность снижения затрат на корректировку в государственных инвестициях с течением времени. Мы установили, что оптимальные государственные инвестиции увеличиваются с течением времени, а использование трансфертов уменьшается, по мере того как постоянно растущий государственный капитал привлекает больше частного капитала и приносит больше доходов в форме заработной платы. В целом, чем лучше деловой климат, тем убедительнее доводы в пользу этой стратегии. Менее целесообразно увеличивать государственные инвестиции, если они впоследствии не в состоянии стимулировать частные инвестиции для производства ценной конечной продукции. Необходимо продолжать изучать моделирование государственного потенциала, способы инвестирования в этот потенциал и сроки таких улучшений.

Для борьбы с коррупцией экспортеры биржевых товаров могли бы обеспечить большую прозрачность в том, как они распоряжаются непредвиденной прибылью. Например, Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях предоставляет глобальный стандарт прозрачности в нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности, а Хартия природных ресурсов, основанная на инициативе по обеспечению прозрачности, предлагает правительствам и обществам более всесторонние принципы в отношении оптимального использования возможностей для развития, создаваемых

непредвиденной прибылью от добычи биржевых товаров. Эти инициативы могут служить в качестве опорной точки для повышения прозрачности и подотчетности в странах, богатых природными ресурсами. Более конкретно, открытая публикация контрактов на государственные закупки может способствовать повышению качества инвестиций и снижению затрат на контракты и перерасхода средств (Kenny and Karver, 2012).

Страны могут также улучшить свои технические возможности по определению и осуществлению проектов. Одним из примеров является Чили, где в течение трех десятилетий все государственные проекты подвергались строгому и прозрачному анализу экономической эффективности. Эта южноамериканская страна стандартизировала подход к оценке проектов и отделила организацию, проводящую оценку проектов, от организации, представляющей их. Национальная система инвестиций базируется в Министерстве планирования и управляется совместно с Министерством финансов. Сочетание усилий, направленных на повышение технического потенциала и искоренение коррупции, является наилучшим путем использования возможностей, создаваемых непредвиденной прибылью от биржевых товаров, в развивающихся странах. ■

Рабах Арезки — экономист в Институте развития потенциала МВФ, Арно Дютюи — профессор экономики в Реймской школе менеджмента, а Алан Гелб — старший научный сотрудник в Центре глобального развития.

Настоящая статья основана на подготовленном авторами Рабочем документе МВФ 12/300 “Resource Windfalls, Optimal Public Investment, and Redistribution: The Role of Total Factor Productivity and Administrative Capacity” («Непредвиденная прибыль от природных ресурсов, оптимальные государственные инвестиции и перераспределение: роль совокупной факторной производительности и административного потенциала»).

Литература:

- Arezki, Rabah, and Markus Brückner, 2011, “Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence from Panel Data Regressions,” *European Economic Review*, Vol. 55, No. 7, pp. 955–63.
- , 2012, “Commodity Windfalls, Democracy and External Debt,” *Economic Journal*, Vol. 122, No. 6, pp. 848–66.
- Gelb, Alan, and associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: World Bank/Oxford University Press).
- Gelb, Alan, and Caroline Decker, 2012, “Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Developing Countries,” *Review of Policy Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 91–117.
- Heston Alan, Robert Summers and Bettina Aten, 2006, *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania (Philadelphia).
- Kenny, Charles, and Jonathan Karver, 2012, “Publish What You Buy: The Case for Routine Publication of Government Contracts,” *CGD Policy Paper 011* (Washington: Center for Global Development).
- Kyobe, Annette J., Jim Brumby, Zac Mills, Era Dabla-Norris, and Chris Papageorgiou, 2011, “Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency,” *IMF Working Paper 11/37* (Washington: International Monetary Fund).
- Moss, Todd, 2011, “Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers,” *CGD Working Paper 237* (Washington: Center for Global Development).
- Ross, Michael L., forthcoming, “The Political Economy of Petroleum Wealth in Low-Income Countries: Some Policy Alternatives,” in *Commodity Prices and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).
- Sala-i-Martin, Xavier, and Arvind Subramanian, 2003, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria,” *IMF Working Paper 03/139* (Washington: International Monetary Fund).
- World Bank, 2006, *Where Is the Wealth of Nations?* (Washington).
- , 2011, *World Development Indicators* (Washington).