

# Распределение богатства

Санджив Гупта, Алекс Сегура-Убьерго и Энрике Флорес

**Страны, располагающие непредвиденными доходами от ресурсов, должны осмотрительно подходить к непосредственному распределению этих доходов среди населения**


**А**НГОЛА занимает второе место в списке крупнейших производителей нефти в странах Африки к югу от Сахары и является одной из самых богатых стран континента. Тем не менее, число смертей детей в возрасте до пяти лет в Анголе превышает число таких смертей в большинстве стран мира.

В большинстве стран, богатых природными ресурсами, недостаточно видов институтов, необходимых для эффективного управления богатством в виде природных ресурсов, и прошлые результаты не сулят ничего хорошего странам, располагающим непредвиденными доходами от ресурсов. Многие из их граждан по-прежнему живут в бедности, и их шансы на существенное повышение уровня жизни невелики. Коэффициент смертности детей в возрасте до пяти лет в Анголе — яркий тому пример.

В последние годы высокие цены на биржевые товары и открытия новых месторождений природных ресурсов повысили доходы от ресурсов многих стран, выраженные как их доля в бюджете или в процентах ВВП, открывая новые перспективы повышения уровня жизни населения (см. рис. 1). Но лишь немногие страны выделяются как хорошие примеры эффективного управления природными ресурсами. Ботсвана, Норвегия, Чили и штат Аляска в США являются такими исключениями.

Согласно примерам успешного опыта, в управлении запасами природных ресурсов необходимо придерживаться трех взаимосвязанных принципов: прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, налогово-бюджетной политики, основанной на правилах, и прочных институтов управления государственными финансами. Например, Норвегия и Аляска служат моделями прозрачности в методах сбора и включения в бюджет доходов от природных ресурсов. Эта прозрачность помогает населению понять, каким образом используются природные ресурсы, и обеспечивает подотчетность политических лидеров за принятые решения. Бюджетные правила Чили защищают природные ресурсы от капризов политического давления, а сильные институты страны в состоянии управлять государственными инвестициями. Это содействует преобразованию запасов природных ресурсов в производительные активы, включая инфраструктуру и человеческий капитал.

Некоторые считают, что правительствам следует отказаться от своих доходов от ресурсов и распределять эти доходы непосредственно среди населения. Существуют как убедительные аргументы в поддержку этой точки зрения, так и весомые аргументы против нее. Прямое распределение — не «волшебная палочка» (Gupta, Segura-Ubiergo, and Flores, 2014).



Трубопровод на Аляске, освещенный Северным сиянием, возле Милн-Пойнт, Аляска, США.

## «Экскременты дьявола»

Плохой послужной список большинства стран, богатых природными ресурсами, в использовании доходов от этих ресурсов подтверждает точку зрения, согласно которой новые открытия могут быть не только благословением, но и проклятием. Почему это происходит?

Ресурсный бум может привести к повышению реального обменного курса валюты, что снижает конкурентоспособность экспорта страны и отвлекает ресурсы в сектора экономики, не осуществляющие внешне-торговую деятельность — что известно как голландская болезнь. Кроме того, аналитики обнаружили, что богатство в виде природных ресурсов часто связано с коррупцией в секторе государственного управления, которая ослабляет демократическую подотчетность. Эти аргументы часто используются для подтверждения того, что природное богатство может превратиться в «проклятие природных ресурсов». Эту идею ярко выразил Хуан Пабло Перес Альфонсо, бывший министр шахт и углеводородов Венесуэлы и один из основателей Организации стран-экспортеров нефти, назвавший нефть «экскрементами дьявола» и предупреждавший о ее способности привести к расточительству, коррупции, чрезмерному потреблению и долгам.

Во многих странах, богатых природными ресурсами, недостает как надежных систем управления государственными финансами для обеспечения прозрачности и эффективности бюджетного процесса, так и сдержек и противовесов в процессе принятия решений, необходимых для обеспечения эффективного использования природного богатства. Без этого странам нелегко следовать положительному примеру Ботсваны, Норвегии и Чили.

На создание сильных стабильных институтов требуется время. Между тем, как предлагают некоторые ученые, странам следует распределять свои доходы от ресурсов непосредственно среди населения в целях стимулирования экономического роста и повышения уровня жизни (см. «Потратить или раздать» в декабрьском выпуске *Ф&Р* за 2012 год).

Эта точка зрения опирается на разные аргументы, главным образом, на утверждение, согласно которому распределение не позволяет правительству неправильно использовать доходы от ресурсов и разрастаться за счет этих доходов. Некоторые страны, богатые природными ресурсами, возможно, приветствовали бы прямое распределение доходов в какой-то форме, но в других странах оно сдерживало бы оптимальное предоставление общественных товаров. Кроме того, даже если цель заключается в ограничении размера сектора государственного управления при помощи ограничения доступа к доходам от ресурсов, такие альтернативы как снижение налогов, вероятно, более эффективны.

Другой аргумент основан на влиянии налогообложения на подотчетность (Sandbu, 2006). Если бы доходы от ресурсов передавались населению и облагались налогами для финансирования части общественных товаров, граждане потребовали бы усиления подотчетности в программах государственных расходов. При этом предполагается, что преимущества усиления подотчетности органов государственного управления перевешивают снижение эффективности, связанное с передачей доходов населению и последующим их взиманием с населения в виде налогов. Также не учитывается, что механизм передачи может страдать от тех же недостатков организационной структуры и коррупции, присущих типичной богатой ресурсами стране.

## Сколько и кому

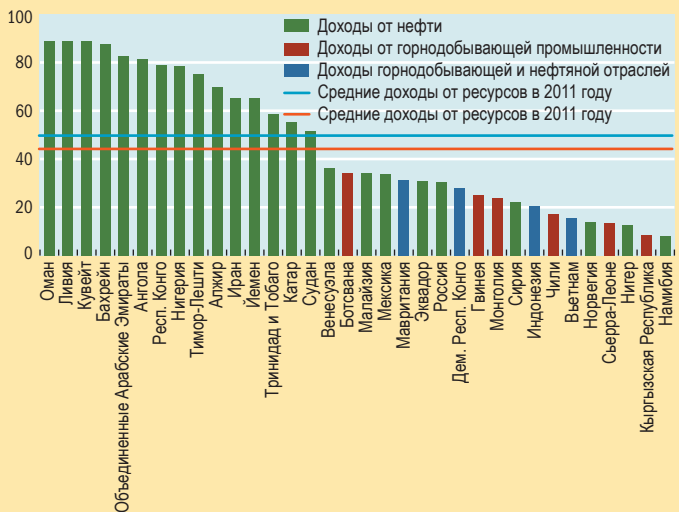
Прямое распределение предусматривает частичную или полную передачу доходов от природных ресурсов гражданам

Рисунок 1

## Большой и растущий объем

Объем доходов от ресурсов значителен во многих странах и продолжает расти.

(Доходы от природных ресурсов, в процентах от совокупных доходов, 2011 год)



Источник: оценки персонала МВФ.

в целях ограничения дискреционных полномочий правительства на использование таких ресурсов и содействие усилению подотчетности. Дискреционные полномочия и подотчетность взаимосвязаны, поскольку граждане реже склонны требовать подотчетности, если политики могут выбирать, кто будет получать доходы от ресурсов.

Есть разные мнения по поводу того, *какая часть* расходов подлежит распределению. Одна крайность заключается в передаче всех доходов от природных ресурсов гражданам, тогда как в более умеренных вариантах — Birdsall and Subramanian (2004) предлагают распределять не менее половины таких доходов в случае Ирака — передается только часть доходов или даже часть инвестиционного дохода из фонда природных ресурсов. В центре дебатов о масштабах распределения стоят экономические последствия такого распределения, в том числе его воздействие на стимулы к работе, сбережения домашних хозяйств и общую макроэкономическую стабильность.

В вопросе же о том, *кто* должен получать ресурсные доходы, распределение ресурсов всем гражданам привлекает тем, что устраняет политический выбор групп, которые окажутся в выигрыше. Но общие трансферты могут привести к непреднамеренным последствиям — таким как поощрение многодетных семей, которого можно избежать, ограничив трансферты взрослыми получателями. Некоторые выступают за достижение социальных целей при помощи целевых трансфертов беднейшим сегментам населения или введения условий, таких как посещение детьми школы. Эти похвальные цели могут обеспечить поддержку таких механизмов. Они могут, однако, поставить перед выбором между сужением охвата в результате целевых мер для определенного сегмента населения — особенно малоимущих, обычно менее активно участвующих в политическом процессе, — и усилением подотчетности. Кроме того, малоимущие не подготовлены к тому, чтобы справляться с изменчивостью доходов, что придется делать таким механизмам.

Некоторые выступают за прямое распространение вне бюджета, который подвержен коррупции органов государственного

управления. Это предложение вывело бы доходы от природных ресурсов из бюджетных счетов и подвергло их проверке, возможно, независимым органом, а не парламентом. Сбор и распределение можно поручить даже не национальной налоговой службе, а другой организации. Сторонники этой идеи утверждают, что отдельный механизм для распределения доходов от ресурсов внушает больше доверия населению. Но как бы ни осуществлялось прямое распределение, оно не является рецептом для искоренения коррупции. Наивно предполагать, что коррумпированное правительство согласится на прямое распределение для решения проблемы. И нет никакой гарантии, что механизм распределения не будет страдать от такой же коррупции.

## Прямое распределение в крупных масштабах не испытывалось ни в одной стране мира

### Выводы из опыта

На Аляске введен наиболее известный и, пожалуй, самый успешный пример механизма прямого распределения. Но это консервативная модель с относительно небольшим дивидендом, составляющим всего от 3 до 6 процентов дохода на душу населения жителей Аляски. В фонд поступает лишь доля доходов от нефти Аляски, и распределяется только инвестиционный доход из этого фонда — с верхним пределом на уровне 5 процентов общей рыночной стоимости фонда. Фондом управляет Департамент доходов Аляски, и прочные сдержки и противовесы в бюджете делают его во многих отношениях моделью прозрачности. Этот пример получил признание как успешный, но успех был явно достигнут с позиции институциональной силы и прозрачности, а не в качестве решения институциональной проблемы.

Ввиду ограниченного числа механизмов прямого распределения в мире, рассмотрение соответствующей политики дает представление о том, что срабатывает, а что — нет. Всегда рискованно делать выводы, исходя из соответствующей политики, но некоторые уроки можно извлечь из следующих примеров.

- Венесуэла ввела ряд социальных программ, названных *миссиями*. В центре одной из них стоит грамотность взрослого населения и классы в средней школе для отстающих и бросивших школу; другие сосредоточены на универсальном первичном здравоохранении; в центре третьих программ — строительство новых домов для малоимущих, пенсионные пособия для нуждающихся, питание по сниженным ценам, а также стипендии для учебы в аспирантуре. Как подчеркнуто в работе Rodríguez, Morales, and Monaldi (2012), эти программы финансируются непосредственно государственной нефтяной компанией и, следовательно, относятся к внебюджетным. Таким образом, они расширяют дискреционные полномочия органов государственного управления. Согласно некоторым исследованиям, эти программы страдают от такой же коррупции и популистского давления, как и сам бюджет, что ставит под сомнение то, что прямые внебюджетные механизмы в состоянии избежать коррупции.

- Опыт программ поддержки минимального уровня доходов в странах с развитой экономикой обращает внимание

на правдоподобное негативное влияние трансфертов в рамках прямого распределения на предложение рабочей силы. Эти программы призваны предоставить базовую поддержку домашним хозяйствам, имеющим низкие доходы или не имеющим доходов. Часть этой поддержки доходов затем взимается в виде налогов. Такие программы подвергались критике за предоставление недостаточных стимулов к работе лицам с низкими доходами; одной из альтернатив могут послужить программы кредита на заработанный доход, на который имеют право только работающие.

- Обусловленные программы денежных трансфертов, популярные в настоящее время во многих развивающихся странах, также могут ослабить стимулы к работе. Эти программы направлены на сокращение бедности путем предоставления поддержки в виде денежных выплат при соблюдении определенных условий, таких как посещение детьми школы или вакцинация. Цель состоит в том, чтобы разорвать цикл бедности, помогая нынешнему поколению и оказывая содействие инвестициям в будущее поколение. Большинство исследований показало, что воздействие на предложение рабочей силы незначительно, если трансферты невелики и предназначены самым бедным домохозяйствам. Программы с более значительными трансфертами и более широким охватом, в том числе более обеспеченных слоев населения, в большей степени сокращают участие в рабочей силе.

- Значительные энергетические субсидии в богатых нефтью странах популярны, поскольку население рассчитывает на получение выгоды от изобилия нефтяных ресурсов. Субсидии до вычета налогов, позволяющие фирмам и домашним хозяйствам платить более низкие цены, чем сложившиеся международные цены, составляют примерно 8½ процентов ВВП в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. Эти общие субсидии приводят к неэффективному распределению ресурсов — препятствуя росту — и приносят непропорционально большую выгоду более обеспеченным группам, усугубляя неравенство доходов. Несмотря на эти недостатки, общественность поддерживает субсидии, потому что не видит другого способа извлечь выгоду из обилия природных ресурсов.

- Денежные переводы работников — деньги, отправляемые домой трудящимися за границей, — приносят дополнительные ресурсы сектору домашних хозяйств, как и механизмы прямого распределения. Опыт свидетельствует об использовании большинства денежных переводов для оплаты текущего потребления, и их влияние на рост в долгосрочной перспективе неоднозначно. Это ставит под сомнение утверждение о том, что прямое распределение не усугубляет эффект голландской болезни, поскольку частный сектор делает сбережения, когда получает непредвиденную прибыль, точно также как государство.

### Извлеченные уроки

Из опыта Аляски и соответствующих мер политики можно извлечь несколько уроков.

Во-первых, в общую структуру налогово-бюджетной политики можно включить механизмы прямого распределения, сначала небольшого масштаба, чтобы ограничить воздействие на предложение рабочей силы. Ограничение распределяемой напрямую доли ресурсов обеспечит наличие достаточного объема ресурсов в распоряжении правительства для предоставления важнейших общественных услуг, а также смягчения последствий голландской болезни, как подчеркнуто в работе Hjort (2006).

Во-вторых, прямое распределение не свободно от коррупции, как и государственные программы, поэтому оно не должно производиться вне бюджета.



И наконец, важно помнить о том, что прямое распределение доходов от ресурсов не дает гарантий будущим поколениям.

Прежде чем приступить к прямому распределению доходов от ресурсов, страна должна подготовить свои бюджетные основы путем:

- определения уровня государственных доходов и расходов, необходимых для обеспечения внутренней макроэкономической стабильности и устойчивого внешнего равновесия;
- принятия мер политики, смягчающих воздействие нестабильных цены биржевых товаров на доходы;
- учета неопределенности в отношении объема производства природных ресурсов и способности экономики к освоению доходов;
- экономии ресурсов для будущих поколений.

Прямое распределение не устраняет необходимости в непосредственном решении этих вопросов. Несмотря на некоторые утверждения, согласно которым передача бремени по управлению волатильностью частному сектору может улучшить результаты, аргументов в их пользу немного. Как отмечалось выше, согласно данным по странам-получателям денежных переводов работников-мигрантов, большая часть полученных денег используется для оплаты потребления, а не в качестве сбережений. Несмотря на то что управление изменчивостью государственным сектором в странах, богатых природными ресурсами, было далеко не блестящим, исследование МВФ (2012) указывает на его очевидное улучшение по мере перехода этих стран от политики, усугублявшей изменения цен на биржевые товары с 1970 по 1999 годы, к нейтральной, в целом, политике за последнее десятилетие.

Прямое распределение может оказывать сильное влияние на распределение доходов. В Гане, например, доходы от природных ресурсов составляют примерно 5 процентов ВВП. Беднейшие 10 процентов населения зарабатывают всего 2 процента ВВП, поэтому универсальное прямое распределение повысило бы доходы этой группы примерно на 25 процентов. Но распределение доходов от ресурсов уменьшит бюджетные ресурсы,

имеющиеся в наличии для предоставления государственных услуг, что может, в свою очередь, негативно повлиять на распределение доходов.

Другим последствием прямого распределения станет, несомненно, уменьшение размеров сектора государственного управления. Перевод ресурсов в частный сектор может сдерживать непродуктивное расходование в некоторых странах, богатых природными ресурсами, но в других он может снизить государственные расходы в такой степени, что создаст угрозу необходимой инфраструктуре и общественным товарам. Совокупные расходы в странах, богатых природными ресурсами, в среднем составляют примерно 28 процентов ВВП, что в целом представляется соответствующим их уровню в странах, не богатых природными ресурсами. При этом существуют значительные расхождения в размерах сектора государственного управления и институциональном потенциале стран, богатых природными ресурсами (см. рис. 2). Вероятные последствия для распределения доходов и предоставления государственных услуг только подтверждают необходимость приступить к прямому распределению в небольших масштабах.

## Стоит ли игра свеч?

Несмотря на привлекательность мнения, согласно которому прямое распределение усиливает подотчетность, прямое распределение в крупных масштабах не испытывалось ни в одной стране мира. Мало данных о том, что экстремальная степень распределения всех ресурсных доходов среди населения эффективна, но можно рассмотреть аргументы в пользу скромного по масштабам прямого распределения, подобного модели Аляски.

Даже осмотнительное распределение должно осуществляться на надлежащей налогово-бюджетной основе и в небольшом масштабе, чтобы уменьшить весьма правдоподобный риск того, что это распределение будет сдерживать предоставление важнейших государственных услуг, приведет к снижению доли участия населения в рабочей силе или перегрузит административный потенциал правительства.

*Санджив Гупта — заместитель директора, Энрике Флорес — старший экономист Департамента по бюджетным вопросам МВФ, а Алекс Сегура-Убьерго — постоянный представитель МВФ в Мозамбике.*

### Литература:

Birdsall, Nancy, and Arvind Subramanian, 2004, "Saving Iraq from Its Oil," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, pp. 77–89.

Gupta, Sanjev, Alex Segura-Ubiergo, and Enrique Flores, 2014, "Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering?" *IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund)*.

Hjort, Jonas, 2006, "Citizen Funds and Dutch Disease in Developing Countries," *Resources Policy*, Vol. 31, No. 3, pp. 183–91.

International Monetary Fund (IMF), 2012, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (*Washington*).

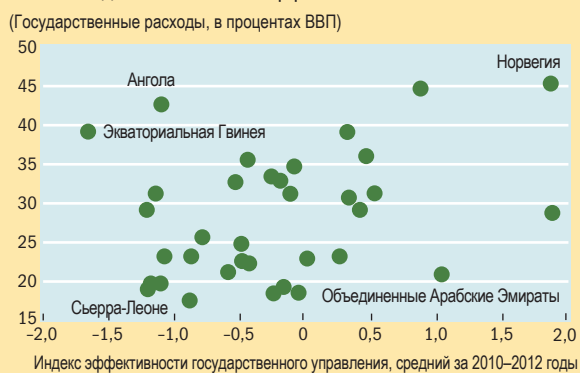
Rodríguez, Pedro L., José R. Morales, and Francisco J. Monaldi, 2012, "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?" *Center for Global Development Working Paper 306 (Washington)*.

Sandhu, Martin E., 2006, "Natural Wealth Accounts: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse," *World Development*, Vol. 34, No. 7, pp. 1153–170.

Рисунок 2

### «Раздутые» или «на голодном пайке»?

Размеры сектора государственного управления неодинаковы в странах, богатых природными ресурсами, но не всегда связаны с его эффективностью.



Источники: Всемирный банк, индекс эффективности государственного управления; и оценки персонала МВФ.

Примечание. Средний объем государственных расходов на имеющиеся даты по каждой стране в 1980–2013 годы. Индекс отражает восприятие качества государственных услуг, государственной службы и степени независимости от политического давления, качества формулирования и проведения политики, а также доверия к приверженности правительства этой политике.