



«ДОРЕСУРСНОЕ» ПРОКЛЯТИЕ

Открытие нефти может сначала вызвать ликование, но потом создать угрозу для экономики

Джеймс Каст и Дэвид Михаи

Крупные месторождения нефти и газа открываются каждый год по всему миру. Государственные должностные лица и граждане в равной степени ликуют, предвосхищая процветание, которое возвещают эти открытия. Но их энтузиазм часто оказывается неоправданным. В некоторых странах наблюдались вызвавшие разочарование темпы роста после открытия крупных нефтяных месторождений, вскоре после чего последовали экономические проблемы.

В мире давно признано, что в странах с избытком доходов от нефти и других природных ресурсов часто наблюдаются менее высокие темпы экономического роста и больше социальных проблем, чем в менее богатых странах, это явление называется «проклятием ресурсов».

Но оказывается, что во многих случаях, особенно в странах со слабыми политическими институтами, экономический рост начинает снижаться задолго до добычи первой капли нефти, это событие мы называем «доресурсным проклятием».

Возвращение на Землю

В 2009 года Гана была на взлете. Барак Обама выбрал ее как первую страну Африки для посещения в качестве президента Соединенных Штатов. Страна, осуществившая мирную передачу власти в 2007 году, в то время шла наперекор мировому экономическому спаду, темпы динамичного экономического роста в Гане составляли в среднем 7 процентов в период с 2003 по 2013 годы.

В дополнение ко всему, дважды было обнаружено золото — точнее, черное золото. В 2007 году было открыто крупное морское месторождение нефти, и еще одно в 2010 году. Все питали большие надежды на то, что эти открытия помогут продвинуть Гану к экономическому процветанию как страны со средними доходами. Джон Куфуор, в то время президент Ганы, заявил в 2007 году: «Даже без нефти у нас все хорошо... А с помощью нефти мы взлетим».

Перенесемся в настоящее: Гана не взлетает. Темпы роста упали уровня ниже 4 процентов в период между 2014 и 2016 годами, несмотря на прогнозы МВФ, которые были на уровне выше 7 процентов. Открытие нефти и финансовая манна, которую она сулила, ознаменовали начало эпохи экономической неосмотрительности: значительный объем заимствования, расточительность в расходах и уязвимость экономики в результате падения цен на нефть в 2014 году. Гане также удалось пренебречь духом собственных правил сбережения. Несмотря на сэкономленные на черный день предписанные 484 миллиона долларов нефтяных доходов, она также позаимствовала на международных рынках 4,5 млрд долларов. С 2015 года страна пользуется программой поддержки и надзора МВФ. Новое правительство пришло к власти в 2017 году, но кризис продолжается.

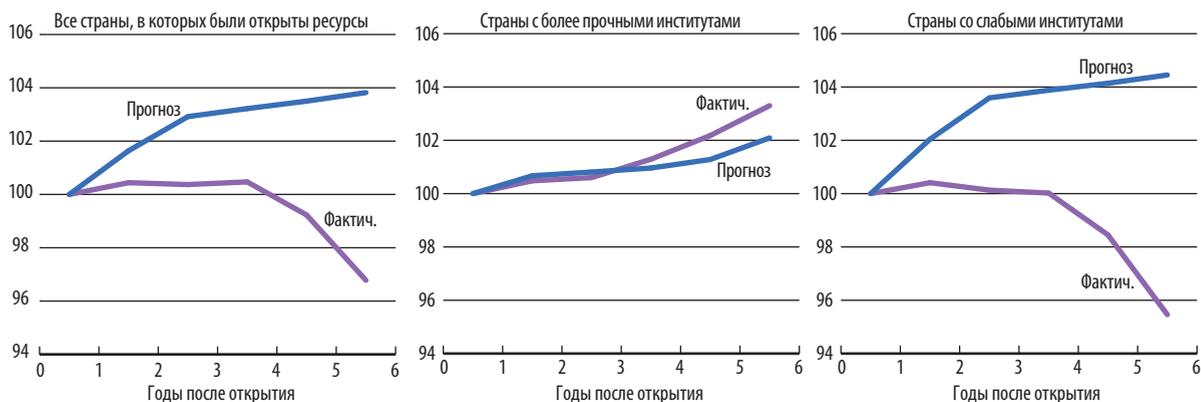
Гана не одинока. Другие страны тоже приветствовали открытия, только чтобы увидеть, как затем рост тормозится или падает. В Мозамбике в 2009 году были открыты крупнейшие морские месторождения газа в Африке к югу от Сахары. Темпы роста в среднем составляли 6 процентов. После этих открытий динамика роста прогнозировалась на уровне выше 7 процентов. Однако к 2016 году темпы роста упали в среднем до 3 процентов, по мере того как разворачивались катастрофические последствия гигантского бюджетного заимствования. Тем временем, поддержка МВФ была приостановлена до получения результатов аудиторской проверки внебюджетного заимствования.

Наши исследования свидетельствуют о том, что Гана и Мозамбик не являются исключением. В среднем во всем мире после крупных открытий темпы роста не достигали прогнозных. В случае некоторых стран такие открытия вызвали значительное разочарование по поводу роста, даже по сравнению с трендами, предшествовавшими открытию.

«Надлежащее» управление имеет значение

Страны с более слабыми политическими институтами, например, немногочисленными ограничениями на полномочия исполнительной власти, не только отстают от прогнозов роста, подготовленных МВФ, но имеют средние темпы роста ниже, чем до открытия гигантских месторождений нефти и газа.

(Данные нарастающим итогом, 0 год — год после открытия, индексирован по ВВП = 100)



Источник: Cust, James, and David Mihalji. 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments."

Примечание. Синяя линия показывает влияние открытия гигантских месторождений нефти и газа на прогнозы МВФ. Фиолетовой линией обозначен фактический рост. Качество институтов основано на базе данных Polity IV.

Начиная с 1988 года было сделано 236 открытий гигантских месторождений (более 500 млн баррелей) в 46 странах (см. карту). Это значительные открытия — потенциальная стоимость каждого в среднем составляет 1,4 процента ВВП страны.

В теории открытие должно привести к увеличению объема производства и, следовательно, ускорению экономического роста, поскольку экономика адаптируется к своему новому богатству и более высокому уровню потребления, который может быть устойчивым. Прогнозы МВФ соответствуют этому положению, они указывают на то, что после открытий темпы роста повышаются в первые пять лет на 0,52 процентного пункта в год. Чтобы определить, реализует ли страна позитивный потенциал открытия крупного месторождения нефти или газа, мы сравниваем два показателя:

- выше ли средние темпы роста после открытия, чем до него;
- соответствует ли рост прогнозам МВФ после открытия месторождения (опубликованным в «Перспективах развития мировой экономики» МВФ), другими словами, достигают ли страны темпов роста, предсказанных теорией?

Картина по обоим аспектам не очень позитивная. Темпы роста в среднем систематически отстают от прогнозов МВФ и, в некоторых странах, падают.

Но график также раздваивается (см. рисунок). Мы видим самые значительные последствия в странах с более слабыми политическими институтами, такими как неэффективные ограничения на полномочия исполнительной власти. Эти страны не только отстают от прогнозов роста МВФ, но их средние темпы роста ниже, чем до открытия. С другой стороны, в странах, имевших сильные политические институты во время открытия, дела идут хорошо, темпы роста остаются на прежнем уровне и соответствуют прогнозам МВФ.

В странах, которые отстают от своих потенциальных темпов роста, наблюдается то, что мы называем «доресурсным проклятием».

Как и в случае с родственным ему понятием, «ресурсным проклятием», мы обнаруживаем, что изобилие природных ресурсов может негативно сказываться на некоторых странах при определенных обстоятельствах — и проблемы могут возникать гораздо раньше, чем принято считать. В случае с «доресурсным проклятием» к плохим последствиям приводит, скорее, обещание, чем реальность изобилия ресурсов.

Гипотеза «проклятия ресурсов» сосредотачивается на долгосрочных негативных последствиях для экономики от производства и налогообложения природных ресурсов. Например, так называемая голландская болезнь характеризует бум в секторе ресурсов, который вытесняет сектор обрабатывающей промышленности и замедляет рост производительности. Волатильность экспортных и налоговых поступлений от природных ресурсов может ухудшить ситуацию с государственными финансами. Проблемы также могут быть политическими. Доходы от ресурсов могут привести к коррупции или началу и продолжению вооруженных конфликтов. Некоторые утверждают, что нефтяное богатство может ослабить демократические институты.

«Доресурсное проклятие», в отличие от этого, сосредоточено на происходящем в короткий период между открытием и началом добычи. В течение этого периода могут возникнуть экономические проблемы, если экономическое поведение исходит из чрезмерно оптимистичной оценки благосостояния на основе будущего ресурсного богатства. Более того, иногда страны сталкиваются с трудностями,

Открытие крупных месторождений

С 1988 года в мире открыто 236 месторождений нефти и газа, резервы которых превышают 500 миллионов баррелей.



Источник: Cust, James, and David Mihalyi. 2017. "Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments."

предпринимая шаги, необходимые для монетизации открытий, и оказываются не в состоянии перейти к добыче.

Реальность прогноза

Прогнозировать темпы роста нелегко. В «Перспективах развития мировой экономики» МВФ каждые шесть месяцев публикуются прогнозы темпов роста стран, а авторы других прогнозов составляют аналогичные оценки, правда часто с меньшим охватом стран. Исследования показали, что прогнозы МВФ точны, хотя и не всегда безошибочны. Например, в документе, опубликованном в 2013 году, бывший главный экономист МВФ Оливье Бланшар и его коллега Даниэль Ли показали, что прогнозы для стран ЕС были неоправданно пессимистичными в отношении мультипликаторов роста после глобального финансового кризиса. С другой стороны, мы обнаружили, что эксперты бывают чрезмерно оптимистичными в своих прогнозах роста для определенных типов стран после открытия природных ресурсов.

Чрезмерный оптимизм или пессимизм в прогнозах имеет значение. Во-первых, правительства и частный сектор полагаются на прогнозы в планировании и принятии

решений. Во-вторых, на средства массовой информации и избирателей также можно влиять. Их повышенные ожидания могут оказать давление на правительства, подталкивая их к неосторожному поведению: чрезмерным расходам и заимствованию. В-третьих, прогнозы могут повлиять на оценки кредиторов и рейтинговых агентств и, следовательно, на стоимость заимствования. Если стоимость заимствования искусственно занижена, она может привести к чрезмерному его объему. По нашим расчетам, рейтинг заимствования страны институциональными инвесторами зависит от прогнозов роста: рейтинги улучшаются, когда прогнозы растут, даже с учетом темпов экономического роста страны за прошлые периоды.

Для перехода от открытия ресурсов к устойчивому процветанию необходим ряд шагов. Страны должны обеспечить инвестиции для доведения проекта до добычи, а политика правительства должна надлежащим образом реагировать, подготавливая экономику в целом к притоку инвестиций и иностранной валюты. Могут возникнуть и другие проблемы до начала добычи, например, государственные доходы от авансовых платежей, таких как подписные бонусы.

СТРАНАМ, НЕДАВНО ВОШЕДШИМ В КАТЕГОРИЮ БОГАТЫХ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ, ВОЗМОЖНО, ПРИДЕТСЯ БОЛЕЕ ОСТОРОЖНО ПОДХОДИТЬ К ИХ ОТКРЫТИЮ.

Некоторые страны, такие как Танзания и Мозамбик, так и не наладили добычу. В других странах, таких как Казахстан, где для начала добычи на Кашаганском нефтяном месторождении потребовалось 13 лет, этот процесс занял гораздо больше времени, чем ожидалось. Такие задержки или сбои широко распространены. Консультационная компания Ernst & Young сообщила в 2016 году, что на 73 процентах нефтегазовых проектов по всему миру наблюдается отставание от графика. По словам Темини Хан и ее соавторов по рабочему документу Всемирного банка за 2016 год, переход от открытия к добыче, по крайней мере в горнодобывающем секторе, происходит медленнее в странах с более слабыми институтами и более высокой степенью коррупции.

Если «доресурсное проклятие» действительно существует, оно связано с рядом последствий для экономической политики. Странам, недавно вошедшим в категорию богатых природными ресурсами, возможно придется более осторожно подходить к их открытию. Они должны уделять больше внимания подготовке к добыче, а не «делить шкуру неубитого медведя». Это означает новый подход к заимствованию и расходованию средств правительством до поступления доходов. В центре экономической политики после открытий месторождений стоит разработка сберегательных инструментов, таких как фонды суверенного благосостояния.

Мы пришли к заключению, согласно которому странам следует обращать больше внимания на действия до поступления доходов, например, на достижение общественного консенсуса по поводу сдерживания государственных бюджетов, вместо того, чтобы думать о том, какой процент будущих поступлений будет сберегаться. Кроме того, странам, возможно, придется уделять больше внимания своей позиции по налогам и расходам в разных сценариях. Что произойдет, если проекты задержатся? А если цены резко снизятся? А если правительство не сможет добиться ожидаемого увеличения поступлений от налогов в полном объеме?

Асимметричные риски

Открытие месторождений природных ресурсов создает асимметричные риски. При определенном снижении цен в странах могут быть отменены проекты и упущены ожидаемые инвестиции, налоги и рабочие места. Но если цены окажутся выше, странам достанется только часть увеличения прибыли в виде налогов.

Если ожидания основных финансовых организаций чрезмерно оптимистичны, они могут предоставить в кре-

дит слишком много денег или контролировать заемщиков менее тщательно, чем следовало бы.

«Доресурсное проклятие» может также повлечь за собой последствия для других сторон, таких как МВФ. Возможно, потребуются систематически учитывать в прогнозах условия и управление в стране. От этих факторов могут зависеть сроки получения и размер богатства в виде ресурсов и приносимые им выгоды.

Многое зависит от управления ожиданиями граждан. Как отмечал Пол Коллиер в статье в *Journal of Development Studies* 2017 года, посвященной в основном Гане, проклятие обусловлено психологическими факторами. Открытие месторождения в размере 500 миллионов баррелей нефти может быть неверно истолковано как обещание огромного богатства для всех граждан. Но в расчете на душу населения и при распределении на типичный 20-летний период добычи на каждого жителя Ганы может приходиться всего 30 долларов государственных доходов.

«Доресурсное проклятие», как и «проклятие ресурсов» не является неизбежным. Многие страны, такие как Танзания, избежали и того, и другого. В Танзании, как и в соседнем Мозамбике, были открыты крупные шельфовые газовые месторождения. В Танзании месторождение было открыто на год позже, в 2010 году. Но темпы роста в стране после открытий повысились с 6 до 7 процентов, поскольку страна удерживала долг на низком уровне и оставалась приверженной устойчивости бюджета, приняв закон о бюджетном правиле. С другой стороны, в Танзании пока нет ожидаемых значительных инвестиций в этот сектор, а поскольку цены на сжиженный природный газ остаются на низком уровне, его добыча может не начаться на протяжении многих лет.

Видимо, имеют значение не только ресурсы, но и реакция правительств на новости об открытии этих ресурсов. Время, протекающее от открытия до добычи, также зависит от технологии, меняя характер потенциальной проблемы. Гана — не последняя страна, в которой будут открыты значительные новые нефтяные месторождения. Но она может стать последней жертвой чрезмерно оптимистической реакции на эту хорошую новость. **ФР**

ДЖЕЙМС КАСТ — экономист в офисе главного экономиста Всемирного банка по Африке и внештатный научный сотрудник Оксфордского университета, **ДАВИД МИХАИ** — экономист в Институте управления природными ресурсами и приглашенный ученый-исследователь в Центральном-Европейском университете.