



Добыча поступлений от природных ресурсов

Рабочие на добыче редкоземельных элементов в Баоту (Китай).

Филип Даниел, Санджив Гупта, Тодд Маттина и
Алекс Сегура-Убьерго

НАЛИЧИЕ значительных запасов природных ресурсов может быть полезно для развивающейся страны, но изобилие ресурсов может создавать для директивных органов трудности в разработке и проведении мер политики в области расходов и налогов.

Официальные органы в этих богатых природными ресурсами странах должны принимать во внимание несколько моментов.

- Невозобновляемые ресурсы (включая нефть, газ и минеральные ископаемые) являются истощимыми, и по этой причине также ограничен и временной горизонт соответствующего экспорта, от которого зависят эти страны.

- Цены на экспортируемые ими биржевые товары являются непредсказуемыми, поэтому значительная часть их поступлений является изменчивой, что может вызывать колебания в государственных расходах.

- Основы политики часто бывают недостаточно прочными, чтобы поддерживать проведение надежной политики в области налогов (т.е. налогово-бюджетной политики) и политики расходов. У стран могут быть ограниченные возможности по составлению долгосрочных прогнозов государственных поступлений и осуществлению высококачественных проектов государственных инвестиций.

Эти моменты сказываются на разработке надлежащей налогово-бюджетной политики, в том числе на том, насколько благоприятны условия для надлежащего принятия решений в целях обеспечения продуктивности любого увеличения государственных расходов.

Горизонт добычи природных ресурсов

Прежде чем принимать решения о налогово-бюджетной политике, официальным органам страны необходимо оценить, в течение какого количества лет можно ожидать, что природные ресурсы будут приносить поступления. Однако расчет горизонта добычи природных ресурсов в этих добывающих отраслях может быть непростой задачей, поскольку возможно открытие новых месторождений, а технологические сдвиги могут влиять на рыночную стоимость природных ресурсов, облегчая их добычу или увеличивая долю фактически добываемых ресурсов из месторождения.

Однако важно иметь обоснованную оценку того, продолжителен ли возможный срок добычи ресурсов (например, более 30–35 лет), поскольку вопрос истощения ресурсов должен играть решающую роль в определении налогово-бюджетной политики. В то время как долгосрочная устойчивость является важным вопросом для всех стран, адаптация

В странах с изобильными запасами нефти, газа и минеральных ресурсов разработка политики в области налогов и государственных расходов может быть непростой задачей

налогово-бюджетной политики к условиям истощения природных ресурсов в меньшей степени вызывает текущую обеспокоенность в странах с длительными горизонтами добычи ресурсов. Для них основной задачей, как правило, является управление изменчивостью государственных поступлений, связанной с колебаниями цен на ресурсы. Это относится, например, к Саудовской Аравии и России — странам с очень большими горизонтами добычи ресурсов, учитывая их огромные запасы нефти. И наоборот, страны, в которых более ограниченные запасы нефти обуславливают менее продолжительные горизонты добычи ресурсов, такие как Камерун и Йемен, должны сосредоточивать свое внимание на том, как поддерживать уровень государственных расходов, когда закончатся поступления от природных ресурсов.

Таким образом, управление изменчивостью цен на природные ресурсы является важнейшей задачей налогово-бюджетной политики в странах с длительными горизонтами добычи ресурсов и высокой зависимостью от поступлений, приносимых этими ресурсами. Для обеспечения того, чтобы политика в области расходов и налогов соответствовала средним долгосрочным поступлениям государства, официальные органы могут принимать правила, учитывающие колебания цен на ресурсы от года к году. Такое сглаживание в оценке структурных (или нормальных) поступлений, которых можно ожидать в среднем году, позволяет официальным органам определить, какой объем своих поступлений от природных ресурсов они могут безопасно расходовать через годовой бюджет. В оценках структурных поступлений используется как формула сглаживания цен, так и прогнозы объемов производства, и эти оценки основаны на прошлых, текущих и ожидаемых будущих ценах. На рис. 1 показано, как различные варианты правила (например, количество лет, за которые берутся прошлые, текущие и ожидаемые будущие цены для расчета структурных поступлений) дают различные прогнозы темпов роста первичных расходов и накопления финансовых активов.

Выбор формулы цен отражает компромисс страны между желаемым сглаживанием расходов и адаптацией к изменениям в тенденциях динамики цен. Бюджеты, опирающиеся на формулы цен с коротким ретроспективным горизонтом, в большей степени учитывают изменения цен, но такие формулы могут вести к большей изменчивости расходов, что может обуславливать нежелательное ужесточение налогово-бюджетной политики при низких ценах на биржевые товары. И наоборот, бюджеты, опирающиеся на правила цен с большим количеством прошлых лет, дают более сглаженную динамику расходов, но при изменениях тенденций в динамике цен они могут вести к систематическому занижению или завышению поступлений относительно фактических.

Однако даже при использовании сглаживающих правил могут происходить резкие скачки структурных поступлений после крупных и резких изменений цен на природные ресурсы. Например, всплески цен на нефть в 1974 и 1979 годах привели бы к увеличению структурных поступлений от нефти более чем на 15 процентов при правиле сглаживания цен, включающем перспективные цены (аналогичном представленному красной линией на рис. 1). Это может вести к соответствующему крупному увеличению государственных расходов, несмотря на

действие правила сглаживания цен, и экономика может сталкиваться с трудностями в освоении этих увеличившихся расходов. Для более активного сдерживания изменчивости расходов система сглаживания может дополняться правилом, налагающим вспомогательные ограничения на рост расходов относительно предыдущего года (см. рис. 2). Зеленая линия показывала бы значительно более гладкую траекторию динамики расходов в случае введения этого дополнительного правила.

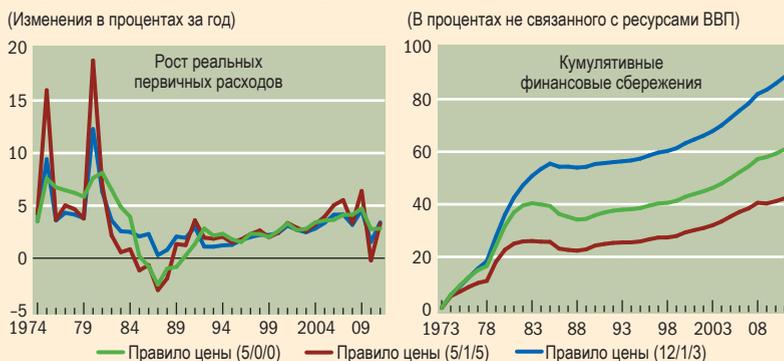
На практике используются самые различные формулы сглаживания цен. Например, в Монголии применяется 16-летнее скользящее среднее цен на минеральные ресурсы (цены за последние 12 лет и прогнозируемые цены на текущий год и последующие три года). В формуле придается значительный вес прошлым ценам, что дает стабильность прогнозам поступлений, одновременно позволяя постепенно включать в расчет перспективные ожидания в отношении цен. В Мексике применяется правило сглаживания, основанное на средних ценах на нефть за прошлые 10 лет (вес 25 процентов), краткосрочных фьючерсных цен на нефть (вес 50 процентов, умноженный на параметр «осторожности») и среднесрочных цен фьючерсов на нефть (вес 25 процентов). Такая спецификация в большей степени учитывает изменения в тенденциях ожидаемых цен, но формируемые ею прогнозы поступлений являются менее гладкими. Параметр осторожности обуславливает уменьшение структурного бюджетного сальдо, что делает правило более консервативным и сдерживает уровень расходов.

В странах с менее продолжительными горизонтами добычи природных ресурсов и большей неопределенностью в отношении объемов производства может использоваться альтернативный подход к сдерживанию влияния изменчивости цен на природные ресурсы. Этот подход заключается в том, чтобы в качестве основы для определения уровня государственных расходов использовать целевой показатель сальдо бюджета, не включающий поступления от природных ресурсов. Уровень не связанного с ресурсами сальдо бюджета основан на потенциале экономики по освоению поступлений от природных ресурсов, не вызывая инфляцию и крупный дефицит счета текущих операций. Этот подход создает прямую связь с бюджетной

Рисунок 1

Сглаживание

Чтобы не допускать циклов сильных увеличений и спадов государственных расходов, богатые природными ресурсами страны могут вводить правила, учитывающие годовые колебания цен на биржевые товары. Когда расходы регулируются таким сглаживанием, у государства появляется также возможность направлять средства в состав сбережений.



Источник: расчеты персонала МВФ.
Примечание. На рисунке приводятся результаты расчетов динамики расходов, которая имела бы место при использовании различных основанных на ценах правил. Расчеты проведены за последние 35 лет на основе фактических цен и оценок будущих цен. Цифры в скобках показывают, в соответствующем порядке, за сколько лет в прошлом, настоящем и будущем берутся данные для расчетов. Например, в рамках правила цены 5/0/0 для расчета сглаженных поступлений от природных ресурсов используются только цены за последние пять лет; в правиле 12/1/3 используются цены за последние 12 лет, текущая цена и прогнозы цен на следующие три года. Реальные первичные расходы представляют собой непроцентные расходы с поправкой на инфляцию.

устойчивостью за счет установления целевого показателя не связанного с ресурсами сальдо бюджета на уровне, который может поддерживаться и после того, как закончатся поступления от природных ресурсов. Поскольку не связанное с ресурсами сальдо бюджета постепенно становится равным общему сальдо бюджета по мере сокращения поступлений от природных ресурсов, такое установление параметров налогово-бюджетной политики позволяет избежать необходимости резких сокращений государственных расходов или повышений налогов, когда природные ресурсы окажутся исчерпаны. Характеристики налогово-бюджетной политики в этих условиях аналогичны случаю страны, которая зависит от иностранной помощи и должна строить планы на то время, когда ожидается окончание потоков помощи в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Когда поступления от природных ресурсов выше заложенных в бюджете, избыточные средства направляются в состав сбережений, а не расходуются. Аналогичным образом, государство может расходовать свои финансовые активы, когда заложенные в бюджете поступления оказываются ниже ожидавшихся. Бюджетные основы в Норвегии, Тимор-Лешти и Папуа-Новой Гвинее строятся на этом подходе. Таким образом государству удастся избежать сильных всплесков и спадов расходов вследствие колебаний мировых цен на биржевые товары.

Обеспечение платежеспособности государства

В то время как вопросы долгосрочной устойчивости важны для всех стран, исчерпание ресурсов вызывает меньше беспокойства в странах с длинным горизонтом добычи природных ресурсов, поскольку их государственные расходы могут поддерживаться в течение длительного времени. Как обсуждалось ранее, в этих странах на структурные поступления от природных ресурсов обычно приходится крупная и стабильная доля общих государственных поступлений. И наоборот, в странах с относительно коротким горизонтом добычи природных ресурсов принципиально важно оценить, какие последствия для государственного бюджета будет иметь исчерпание природных ресурсов и постепенное сокращение структурных поступлений.

Одним из вариантов обеспечения долгосрочной устойчивости является направление поступлений от природных ресурсов в состав сбережений и расходование только прибыли на эти сбережения — так называемый подход на базе аннуитета. Например, в Норвегии государственный бюджет получает каждый год примерно 4 процента от стоимости накопленных поступлений от нефти. Этот подход хорошо зарекомендовал себя в Норвегии, но он необязательно является оптимальным для развивающихся стран со значительными потребностями в области развития.

Альтернативой подходу на базе аннуитета является использование нефтяного богатства для приобретения физических активов и улучшения здравоохранения и образования граждан (говоря экономическим языком — инвестиций в человеческий капитал). В странах с крупными потребностями в улучшении инфраструктуры и человеческого капитала норма прибыли на продуктивные государственные расходы, как правило, существенно выше, чем норма прибыли на финансовые активы. В случае инфраструктуры, например, правительство повышает государственные капиталовложения на 10–15 лет за счет расходования своих финансовых сбережений. Если поступления от природных ресурсов направляются на высококачественные инвестиционные проекты, очень вероятно, что это приведет к повышению экономического роста, а это увеличит поступления, не связанные с природными ресурсами. Безусловно, для получения этого результата требуется, чтобы государственные инвестиции были эффективными. Если расходы направляются на ненадлежащие цели, страдает благосостояние страны и ее будущих поколений. Это подчеркивает важность широкого раскрытия государством информации о выборе государственных проектов и их влиянии на экономический рост и поступления, не связанные с природными ресурсами.

Эффективность государственных инвестиций зависит от институциональных факторов, таких как способность отбирать, осуществлять и оценивать проекты. Соответственно, принципиальную роль здесь играют надежные системы управления государственными финансами, в том числе способные генерировать реалистичные прогнозы поступлений от природных ресурсов; возможности осуществлять среднесрочное бюджетное планирование; надлежащие системы управления наличными средствами и обязательствами; прозрачность процессов сбора и использования поступлений от природных ресурсов за счет надлежащего учета, отчетности и аудита. Требуются также показатели для отслеживания того, как используется богатство в форме природных ресурсов. Двумя из таких возможных показателей является доля государственных инвестиций в совокупных расходах и отношение прироста государственных инвестиций к увеличению поступлений от природных ресурсов.

Одним из приоритетов в богатых природными ресурсами развивающихся странах должно быть обеспечение прозрачности бюджета и надлежащего управления за счет надежных бюджетных институтов. Нарастивание государственных расходов требует принятия решения об использовании и распределении богатства страны в форме природных ресурсов. Для достижения бюджетной прозрачности странам важно следование надлежащей практике, в том числе четкое распределение ролей и ответственности различных

Рисунок 2

Осмотрительное сглаживание

Иногда страны стремятся к большей консервативности в расходовании поступлений от природных ресурсов, чем диктуется только правилом в отношении цены, поэтому они дополняют правило ограничения на рост расходов относительно предыдущего года.

(Изменения в процентах за год)



(В процентах не связанного с ресурсами ВВП)



Источник: расчеты персонала МВФ.

Примечание. На рисунке приводятся результаты имитационных расчетов динамики расходов при использовании правила цены 5/1/5, опирающегося в расчете сглаженных поступлений от природных ресурсов на прошлые пять лет, текущий год и последующие пять лет. Ежегодные расходы могут дополнительно корректироваться за счет лимита на темпы роста расходов, независимо от того что дает правило в отношении цен. В этом примере на рост расходов налагается 10-процентный лимит, а также устанавливается минимальный порог для роста реальных первичных расходов на уровне 1 процента. Реальные первичные расходы представляют собой непроцентные расходы с поправкой на инфляцию. Директивные органы могут устанавливать более низкие предельные уровни, если они стремятся к тому, чтобы расходы увеличивались меньше, чем на 10 процентов.

государственных структур, создание открытого бюджетного процесса, предоставление публичного доступа к информации и обеспечение целостности данных.

Политика в области поступлений

Поступления из добывающих отраслей имеют большое значение для финансирования продуктивных расходов на инфраструктуру и социальные цели. Однако на практике поступления от природных ресурсов часто являются разочаровывающими вследствие ненадлежащей реформы и проведения сопровождающей их политики в отношении поступлений и налогово-бюджетной политики. Недавние открытия месторождений во многих развивающихся странах, таких как Гана и Сьерра-Леоне, снова ставят срочные задачи в отношении формирования такой налогово-бюджетной политики.

Проводимые меры политики должны максимизировать поступления от природных ресурсов, не создавая отрицательных стимулов для производства. Кроме того, при общей важности целей в области поступлений требуется также учитывать другие факторы, такие как создание рабочих мест в смежных направлениях деятельности, а также экологическое и социальное влияние соответствующих отраслей.

И при этом поступления часто представляют собой основной источник выгод для богатых природными ресурсами стран. Поскольку инвесторы могут получать такую норму прибыли, которая значительно выше требуемой для поддержания нормальной коммерческой жизнедеятельности (так называемая экономическая рента), эти отрасли являются особенно привлекательными в качестве потенциального источника поступлений. То есть правительство может получать значительную долю экономической ренты, а для инвесторов эта деятельность по-прежнему остается выгодной.

Налогово-бюджетные режимы, действующие в самых различных частях мира, приносят государству в среднем примерно половину ренты, создаваемой горнодобывающей промышленностью, и примерно две трети в случае нефтедобывающей промышленности — вероятно, в связи с тем, что нефть обычно дает более высокую ренту. Фактически собираемые средства могут быть меньше, если существуют лазейки для неуплаты или факторы неэффективности в процессе сбора этих средств. Если налогово-бюджетная политика приносит меньше поступлений, чем средние контрольные показатели, это может являться поводом для беспокойства.

Государство имеет в своем распоряжении самые разнообразные налоговые инструменты для извлечения ренты от природных ресурсов, в том числе конкурентные торги, роялти, прямые налоги для сбора ренты и государственное участие с помощью



Образец железной руды.

государственных компаний по разработке природных ресурсов. Некоторые из важнейших соображений при определении надлежащего сочетания этих налоговых инструментов включают следующее: желаемые сроки получения налоговых поступлений; стремление правительства получать более значительную долю ренты от природных ресурсов при повышении цен, что повышает изменчивость поступлений; потенциал в области взимания налогов и обеспечения соблюдения налогового законодательства. При всех различиях в ситуации между странами политика, соединяющая в себе роялти и прямой налог на сверхприбыль (вместе со стандартным налогом на доходы предприятий), может быть привлекательной для многих развивающихся стран. Это сочетание обеспечивает, чтобы некоторые поступления (такие как роялти) перечислялись государству с самого начала производства и чтобы поступления государства увеличивались с ростом сверхприбыли при повышении цен на биржевые товары или снижении издержек.

Во многих странах внесены или вносятся принципиальные изменения в общие характеристики бюджетного подхода к добывающим отраслям для обеспечения устойчивого потока поступлений от роялти, который совместим с продолжением инвестиций при одновременном установлении целевых показателей избыточной прибыли. Примерами являются добывающие отрасли Гвинеи, Либерии и Сьерра-Леоне.

Как отмечалось выше, когда поступления от природных ресурсов выше заложенных в бюджете, они должны направляться в состав сбережений. Они могут храниться в фондах природных ресурсов, которые называются фондами национального благосостояния, стабилизационными фондами или фондами для будущих поколений. При этом фонды природных ресурсов должны быть вспомогательным инструментом для налогово-бюджетной политики; их финансирование должно обеспечиваться фактическими бюджетными профицитами, а не за счет заимствования. Они должны включаться в более широкий бюджетный процесс, чтобы у правительства была возможность обеспечивать эффективное распределение ресурсов при установлении приоритетов в области расходов. Соответственно, фонды природных ресурсов не должны иметь собственных полномочий на производство расходов. В то время как фонды природных ресурсов могут иметь различные мандаты, например, стабилизация государственных расходов или формирование сбережений для распределения средств между поколениями, в странах со слабым институциональным потенциалом следует ограничиться использованием одного фонда природных ресурсов.

Горизонт добычи природных ресурсов и изменчивость их цен сказываются на структуре бюджетных основ в богатых природными ресурсами развивающихся странах. Эти основы должны быть достаточно гибкими, чтобы была возможность адаптировать их к различным уровням институционального потенциала и предпочтениям богатых природными ресурсами стран. Благодаря таким гибким основам рассматриваемые страны могут наращивать государственные расходы, финансируя их за счет растущих поступлений от природных ресурсов, и это облегчает эффективное и прозрачное использование поступлений от природных ресурсов без угрозы для макроэкономической стабильности и долгосрочной устойчивости. ■

Филип Даниел — советник, Санджив Гупта — заместитель директора, а Тодд Маттина и Алекс Сегура-Убьерго — заместители начальников отделов Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Данная статья основана на двух документах, подготовленных для Совета МВФ и вышедших в 2012 году: «Основы макроэкономической политики для богатых природными ресурсами развивающихся стран» и «Бюджетные режимы для добывающих отраслей. Разработка и введение».