
АНАЛИЗ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДАМИ ОТ ПРОДАЖИ НЕФТИ

Камаль Мальхуф Фараж

Ключевые слова: ресурсное богатство, ресурсное проклятие, сберегательные фонды, стабилизационные фонды, фонды невозобновляемых ресурсов.

Проведение экономической политики в странах, зависящих от экспорта нефти и других невозобновляемых ресурсов, осложняется рядом принципиальных проблем. Первая из них заключается в высокой волатильности и непредсказуемости цен на нефть. Многочисленные эмпирические исследования не выявили определенного правила изменения цен в долгосрочном временном горизонте. Иными словами, высокая зависимость экономики от сырьевого сектора представляет собой серьезный потенциальный источник неопределенности. Как следствие, повышается возможность рисков нестабильности в финансовой сфере в случае шоков на мировых сырьевых рынках [9].

Вторая проблема состоит в том, что ресурсное богатство усиливает влияние несовершенств рынка, поэтому большинство стран, богатых природными ресурсами, использует их менее эффективно, нежели другие виды капитала. Ресурсное богатство может ускорить или замедлить рост в зависимости от качества институтов, ухудшает качество более слабых из них, оказывает существенное влияние на качество экономической политики, стимулирующей экономический рост [2].

При ресурсном изобилии усиливается роль неселективной промышленной политики, особое значение приобретает управление накоплением золотовалютных резервов и регулированием реального валютного курса. Увеличивается роль крупных предприятий, возрастает потребность в регулировании иностранных инвестиций и выработке социальной политики, направленной на снижение неравенства. Улучшение качества институтов позволяет осуществлять экономическую политику, способствующую преодолению ресурсного проклятия.

Таким образом, рыночные силы не обеспечивают оптимального использования

ресурсного изобилия, несовершенства рынка, а низкое качество институтов оказывает сильное влияние на экономики, богатые ресурсами.

Необходимо отметить, что проклятие ресурсов – отчасти болезнь нового времени. В конце девятнадцатого – начале двадцатого веков нефтедобыча вовсе не являлась технологически простым производством. Впрочем, и в то время в богатых ресурсами странах, в частности, в США, добывающий сектор был объектом пристального внимания правительств. Да и позднее, уже в семидесятых годах, внутренние цены на топливо регулировались правительством США [5].

Для решения названных проблем экономическая политика в странах-экспортерах сырьевых ресурсов должна быть направлена на смягчение негативного воздействия внешнеэкономической конъюнктуры как на бюджет, так и на экономику в целом. Возникает необходимость проведения долгосрочной бюджетной политики и стратегии государственных расходов. Для их реализации страны либо изымают сверхдоходы, получаемые вследствие высоких цен на нефть, и накапливают их в золотовалютных резервах центральных банков (Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Алжир), либо аккумулируют их в специально созданных фондах невозобновляемых ресурсов (Норвегия, Чили, Кувейт, Оман). Остановимся на них подробнее. В обоих случаях средства, как правило, инвестируются в иностранные активы [5].

Фонды невозобновляемых ресурсов начали создаваться в 1970-е годы в странах, экономика которых в значительной степени зависит от экспорта тех или иных видов минерального сырья. Общий принцип их функционирования – планирование доходов и расходов бюджета исходя из консервативного прогноза мировых цен на сырье и накопление «сверхплановых» доходов при благоприятных

экспортных ценах. Так, фактическая цена на нефть в 2005 г., по предварительной оценке, превысила уровень, заложенный в бюджетах стран-чистых экспортеров нефти, на 23 долл. США за баррель. Дополнительные бюджетные доходы при этом составили от 1,8 % ВВП в Мексике, до 15 % – в Алжире и Нигерии. В России в 2005 г. запланированные показатели по доходам федерального бюджета выросли на 7,4 % ВВП. Указанные фонды дают возможность сократить макроэкономические и бюджетные риски и обеспечить долгосрочную устойчивость бюджета. Они подразделяются на два основных типа – стабилизационные и сберегательные. Но такое разделение фондов довольно условно ввиду того, что одна и та же операция может соответствовать целям фондов обоих видов [7].

Из мирового опыта известно, что позитивных результатов в экономике добивались только те страны, которые наряду с созданием фондов ограничивали объем расходов бюджета, например, обеспечивали сохранение расходов в реальном выражении на постоянном уровне или наращивали их лишь в меру увеличения объема ВВП (то есть за счет доходов, связанных с приростом экономики, а не с повышением цен на сырье), либо вводили «бюджетные правила»: ограничивали размер дефицита бюджета, государственных заимствований, регулировали уровень государственного долга. Напротив, страны, которые при создании стабилизационных фондов пошли по пути увеличения расходов бюджета, нарушая тем самым принцип лимитирования денежного предложения, столкнувшись с внезапным ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры, не смогли профинансировать возросший объем бюджетных обязательств. Сумма выпадающих доходов у них была столь велика, что накопленных средств фондов было недостаточно для финансирования расходов бюджета.

Учитывая значительную долю государства в нефтяном секторе и высокие государственные доходы от налогообложения нефти, влияние на экономику дополнительных доходов от продажи нефти определяется государственными решениями. Страны Ближнего Востока и Центральной Азии в среднем только 26 % нефтяных доходов использовали на финансирование дефицита (без учёта нефти) государственных бюджетов, а большая часть

доходов – 74 % – была направлена на сбережения, из них 45 % – на инвестиции в активы и 29 % – на выплату государственного долга. Объем государственного долга сократился с 45,1 % ВВП в среднем в 1998–2002 гг. до 22,1 % ВВП на конец 2005 г. Валовые официальные резервы возросли до 121,9 млрд. долл. [6].

Позитивные результаты развития экономики в этих странах явились следствием проведения взвешенной бюджетной политики и создания во многих из них фондов невозобновляемых ресурсов. Впервые сберегательные фонды были созданы в странах Персидского залива, на Аляске и в Чили. Большое внимание уделяется опыту управления Государственным нефтяным фондом Норвегии, где впечатляющие успехи достигнуты благодаря нивелированию влияния колебаний нефтяных цен на экономику и бюджет, информационной открытости, четкости и прозрачности правил наполнения фонда, инвестирования активов и использования средств.

Основными источниками формирования фондов невозобновляемых ресурсов являются: перечисления части доходов государственных добывающих компаний; бюджетные остатки по результатам финансового года; фиксированная доля бюджетных доходов; доходы от управления активами фонда. Во многих странах лишь вначале предпринимаются шаги к формированию фонда в виде четкого бюджетного или внебюджетного источника за счет доходов государственных компаний. Дальнейшее аккумулирование средств фонда обеспечивается в результате перечисления остатков бюджетных средств, так называемых «сверхплановых доходов», и управления активами. В зависимости от принципа наполнения стабилизационные фонды можно разделить на два типа – фонды, отчисления в которые привязаны к ценам сырьевых ресурсов, и фонды, отчисления в которые не зависят от уровня этих цен (табл. 1).

Средства фондов невозобновляемых ресурсов расходуются в случаях краткосрочной нехватки доходов при неблагоприятной внешней конъюнктуре, долгосрочной нехватки доходов вследствие истощения запасов минерального ресурса, превышения установленного максимума объема накопленных средств фонда, соответствующего решения государственных органов (табл. 2).

Таблица 1 – Источники формирования фондов невозобновляемых ресурсов в отдельных странах

Фонды, отчисления в которые не привязаны к ценам сырьевых ресурсов	Страны
Поступления от реализации нефти при цене выше 15 долл. за баррель	Оман
Профицит бюджета (поступления от продажи государственных активов, перечисление прибыли государственных предприятий), 10% всех доходов бюджета	Кувейт
Все доходы бюджета при цене на нефть выше цены отсечения	Венесуэла
25% всех доходов от сдачи в аренду месторождений, роялти, СРП – APF. Доходы от разрешения спорных налогов, (продажа) роялти – CBR	США, штат Аляска
Прибыль государственной медной компании. Размер отчислений в фонд зависит от разрыва между фактической ценой на медь и ее прогнозируемым долгосрочным уровнем, который оценивается на ежегодной основе	Чили
Все доходы от добычи нефти после покрытия ненефтяного дефицита бюджета	Норвегия

Источник: законодательство по фондам невозобновляемых ресурсов соответствующих стран.

Таблица 2 – Правила использования средств фондов невозобновляемых ресурсов в ряде стран

Страны	Название фонда	Цели
Кувейт	General Reserve Fund	Финансирование дефицита бюджета
США, штат Аляска	Alaska Permanent Fund	Около половины доходов фонда ежегодно выплачивается населению Аляски в виде дивидендов, остальная часть реинвестируется
	Constitutional Budget Reserve Fund	Кредиты на финансирование дефицита бюджета Аляски. Установлен предел использования средств фонда, который может пересматриваться (законодательно)
Оман	State General Reserve Fund	Финансирование дефицита бюджета
	Oil Fund	Инвестиции в нефтяной сектор
Чили	Copper Stabilization Fund	Правительство может использовать средства фонда при фактической цене на медь ниже долгосрочного прогнозируемого уровня. Правило для расходования средств симметрично правилу наполнения фонда
Норвегия	State Petroleum Fund	Средства фонда могут быть использованы только для трансфертов в бюджет центрального правительства на основании резолюции парламента
Венесуэла	Macroeconomic Stabilization Fund	С 1999 г. президент может принимать решения об использовании части средств фонда

Источник: законодательство по фондам невозобновляемых ресурсов соответствующих стран.

Анализ мирового опыта функционирования стабилизационных фондов свидетельствует о том, что их создание позволило целому ряду стран накопить довольно значительный объем средств на компенсацию выпадающих доходов вследствие исчерпания сырьевых ресурсов в будущем (Кувейт, Норвегия, штат Аляска США). В большинстве случаев стабилизационные фонды способствовали повышению эффективности бюджетной политики, снижению зависимости расходов бюджета от уровня его доходов. Кроме того, инвестирование средств фондов в активы в иностранной валюте ослабляло укрепление национальной валюты в период высоких цен на сырьевые ресурсы. В таких странах, как Венесуэла и Оман, функционирование стабилизационных фондов было

менее успешным: частые изменения правил накопления и использования средств привели к отклонению от поставленных целей и фактически сделали стабилизационные фонды неуправляемыми. В целом функционирование фондов было наиболее успешным в странах, осуществлявших более осторожную бюджетную политику [1].

Согласно оценкам, три страны (Чили, Норвегия и Кувейт) проводили явную антициклическую политику бюджетных расходов, когда рост цен на природные ресурсы и экспортная выручка сопровождалась ограничением государственных расходов. Снижение расходов правительства при повышении цены экспортируемого сырьевого товара на 50 % составило в Чили 6,2 %, в Кувейте – 0,2 и в Норвегии – 1,7 % [2].

В странах, где отсутствуют стабилизационные фонды, повышение цен на экспортные природные ресурсы при прочих равных условиях, как правило, сопровождалось увеличением бюджетных расходов. В странах, создавших стабилизационные фонды, соотношение между государственными расходами и экспортом сырьевых товаров не изменилось после их формирования. Этот результат можно интерпретировать следующим

образом: стабилизационные фонды создаются в тех странах, где проводится более осторожная бюджетная политика, и такие фонды становятся ее институциональным оформлением.

Существуют примеры как успешного опыта функционирования фондов невозобновляемых ресурсов, так и неэффективного. В качестве первого примера обратимся к опыту Норвегии и Казахстана, второго – Венесуэлы и Нигерии (табл. 3).

Таблица 3 – Показатели, характеризующие социально-экономическое развитие стран, зависящих от цен на сырьевые ресурсы

Сальдо счета текущих операций, % к ВВП							
Год	Норвегия	Кувейт	Мексика	Оман	Объединенные Арабские Эмираты	Казахстан	Россия
2000	15,6	39,8	-3,2	9,3	17,2	2,0	18,0
2001	15,4	24,5	-2,8	6,6	9,4	-6,3	11,1
2002	12,8	12,1	-2,1	4,0	5,0	-4,2	8,5
2003	12,8	17,5	-1,3	1,7	8,7	-0,9	8,3
2004	13,7	29,1*	-1,1	...	11,8	1,3	10,3
2005	16,2	31,8*	-1,1	...	19,2	...	12,7**
Профицит (+), дефицит (-) расширенного правительства, % к ВВП							
Год	Норвегия	Кувейт	Мексика	Оман	Объединенные Арабские Эмираты	Казахстан	Россия
2000	...	40,8	...	...	12,4	-0,6	2,4
2001	17,7	17,5	-3,6	8,5	-0,4	-0,4	2,7
2002	11,5	21,3	-3,4	5,4	10,3	-0,3	0,6
2003	10,5	19,1	-3,1	4,4	13,0	-0,9	1,1
2004	14,6	22,1	-2,0	4,7	18,3	-1,0	5,0
2005	15,6	24,7	-2,4	...	22,6	...	7,6
Укрепление национальной валюты (реальный эффективный курс), %							
Год	Норвегия	Кувейт	Мексика	Оман (1990 = 100)	Объединенные Арабские Эмираты	Казахстан	Россия
2000	-1,8	4,2	10,0	...	5,9	-0,6	14,2
2001	3,8	5,1	8,3	96,6	6,5	-1,5	8,0
2002	8,4	-0,9	-0,2	92,7	-0,5	-4,8	-2,3
2003	-2,0	-7,7	-12,8	82,0	-7,8	-1,1	4,1
2004	-3,8	-5,4	-5,3	74,0	-5,1	5,5	4,7
2005	...	...	...	...	...	...	10,2***
Инфляция, %							
Год	Норвегия	Кувейт	Мексика	Оман	Объединенные Арабские Эмираты	Казахстан	Россия
2000	...	1,6	9,0	-1,2	1,4	-0,6	20,2
2001	3,0	1,4	4,4	-0,8	2,8	6,4	18,6
2002	1,3	0,8	5,7	-0,2	2,9	6,6	15,1
2003	2,5	1,0	4,0	0,2	3,1	7,4	12,0
2004	0,4	1,8	5,2	0,8	4,6	6,8	11,7
2005	1,4	1,8	3,9	...	6,0	...	10,9
Рост ВВП, %							
Год	Норвегия	Кувейт	Мексика	Оман	Объединенные Арабские Эмираты	Казахстан	Россия
2000	2,9	1,9	6,6	5,5	12,4	9,8	10,0
2001	2,7	0,7	0,0	7,5	1,7	13,5	5,1
2002	1,1	-0,5	0,8	2,3	2,6	9,8	4,7
2003	0,4	9,7	1,4	1,9	11,6	9,3	7,3
2004	2,9	7,2*	4,4	4,5	7,8	9,4	7,2
2005	3,7	3,2*	3,0	...	7,3	...	6,4

* Оценка; ** 9 месяцев; *** 11 месяцев.

Источник: данные статистических ведомств, центральных банков соответствующих стран; расчеты автора.

Анализ международного опыта позволяет выявить ряд проблем, требующих решения при формировании стабилизационных фондов. Речь идет прежде всего об общем качестве государственного управления и управления государственными финансами в частности. В отдельных случаях первоначальные правила формирования и расходования фондов подвергались пересмотру, что существенно снижало их эффективность. Функционирование Государственного нефтяного фонда в Норвегии является одним из наиболее успешных во многом именно благодаря тому, что здесь в целом сохранены изначальные цели фонда.

В подавляющем же большинстве случаев использование средств стабилизационных фондов для финансирования различного рода расходов приводило к их неограниченному росту, резкому снижению качества планирования бюджета, а также его исполнения. Как примеры такой ситуации рассмотрим результаты деятельности двух фондов в Венесуэле – Фонда макроэкономической стабилизации (ФМС) и Венесуэльского инвестиционного фонда (ВИФ), а также фондов в Нигерии, которые финансировались за счет поступлений от продажи нефти [8].

В Венесуэле ФМС был образован в конце 1998 г., чтобы нивелировать воздействие на бюджет и экономику колебаний цен на нефть. Первоначально были приняты довольно жесткие правила пополнения фонда и использования его средств. Взносы в него определялись как доходы от экспорта нефти сверх базового уровня, соответствующего пятилетнему скользящему среднему уровню доходов от экспорта нефти. Ресурсы могли изыматься из фонда только в том случае, если доходы, получаемые от экспорта нефти в данном году, были ниже базовых уровней либо если ресурсы фонда составляли более 80 % указанного пятилетнего скользящего среднего уровня. В последнем случае избыточные ресурсы подлежали использованию на погашение государственного долга.

Обобщая практику формирования и функционирования фондов невозобновляемых ресурсов можно сделать вывод, что механизм и политика изъятия нефтяных сверхдоходов должны быть подкреплены жесткими правилами ограничения расходов бюджета определенным уровнем к ВВП или приростом не выше темпов прироста экономики, а основой планирования бюджетных расходов должен стать нефтяной баланс – баланс доходов и расходов без учёта доходов, получаемых от использования невозобновляемых ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. <http://institutiones.com/general/1097-efektivnost-byudzhetno-nalogovogo-administrirvaniya.html>. Эффективность бюджетно-налогового администрирования.
2. <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/Section2.htm>
3. http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php4?id=1656&lang=1&m=contributor. Stiglitz, J.E., (2004), The Resource Curse Revisited, Project Syndicate. ()
4. <http://www.nes.ru/english/research/pdf/2005/PopovPolterovich.pdf>. Polterovich, V., and V. Popov (2004), Appropriate Economic Policies For Different Stage of Development. NES project paper.
5. Кондратьев, В. <http://www.intertrends.ru/sixteenth/001.htm> / В. Кондратьев. Реальность и теория. Участь и предназначенность нефтяных доходов.
6. Разумнова, Л.Л. http://dibase.ru/article/22032010_razumnoval10/ / Л.Л. Разумнова. Трансформация мирового рынка нефти в условиях финансовой глобализации (22.03.2010).
7. Торкунов, А. http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/tork/06.php / А. Торкунов. Современные международные отношения.
8. <http://www.barrell.ru/news/html/5.html> // Современная система международных отношений. Новые измерения отношений Север – Юг.
9. Кудрин, А. http://library.by/portalus/modules/ruseconomics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1192972239&archive=&start_from=&ucat=9& / А. Кудрин. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт.
10. Панина, Т. <http://www.rg.ru/2010/06/17/stepashin.html> / Т. Панина. Не счетом единым. Сергей Степашин: Рост или падение ВВП не отражает истинное самочувствие экономики.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается экономическая политика в странах-экспортерах сырьевых ресурсов. Раскрывается необходимость ее направления: смягчение негативного воздействия внешнеэкономической конъюнктуры, как на бюджет, так и на экономику в целом.

В сложившейся мировой конъюнктуре возникает необходимость проведения долгосрочной бюджетной политики и стратегии государственных расходов. Для их реализации страны либо изымают сверхдоходы, получаемые вследствие высоких цен на нефть, и накапливают их в качестве остатков на счетах в центральных банках (Саудовская Аравия, ОАЭ, Алжир), либо аккумулируют их в специально созданных фондах невозобновляемых ресурсов (Норвегия, Чили, Кувейт, Оман). В обоих случаях средства, как правило, инвестируются в иностранные активы.

Фонды невозобновляемых ресурсов начали создаваться в 1970-е годы в странах, экономика которых в значительной степени зависит от экспорта тех или иных видов минерального сырья. Общий принцип их функционирования – планирование доходов и расходов бюджета исходя из консервативного прогноза мировых цен на сырье и накопление «сверхплановых» доходов при благоприятных экспортных ценах. Указанные фонды дают возможность сократить макроэкономические и бюджетные риски и обеспечить долгосрочную устойчивость бюджета. Они подразделяются на два основных типа – стабилизационные и сберегательные.

SUMMARY

The article discusses the economic policy in the countries exporting raw materials. The article divulges the necessity for its direction: mitigate the negative impact of external economic conditions, both the budget and the economy in whole.

In the current global conjuncture arises the need for a long-term budget policy and strategy for governmental expenditure. For their realization the countries withdraw surplus profits, obtained as a result of high oil prices and store them as account balances at central banks (Saudi Arabia, UAE, Algeria), or accumulate them in special funds of non-renewable resources (Norway, Chile, Kuwait, Oman). In both cases, funds are usually invested in foreign assets.

Funds of non-renewable resources were set up in 1970s in countries whose economies were heavily dependent on exports of certain types of minerals. The general principle of their functioning is planning budget revenues and expenditures, based on conservative prediction of world prices for raw materials and the accumulation “of above the plan” income under favorable export prices. These funds make possible to reduce the macroeconomic and fiscal risks and provide a long-term fiscal sustainability. They fall into two basic types – stabilization and savings funds.

* Статья поступила в редакцию 9 декабря 2010 г.