

Труднодостижимый экономический подъем



Рабочие на золотомедном месторождении «Оюу Толгой», Сум Ханбогд, Монголия.

Эндрю Уорнер

ЗА ПОСЛЕДНЕЕ десятилетие мировые цены на нефть, углеводородные продукты и полезные ископаемые значительно выросли. Цены на металлы повысились на 66 процентов, а на нефть — на 159 процентов. В развивающихся странах были обнаружены крупные месторождения полезных ископаемых: золота в Буркина-Фасо, нефти у побережья Ганы и меди, золота и угля в Монголии. Многие ожидают, что за этим последует экономический рост. Если институты в этих странах функционируют хорошо и ресурсы инвестируются внутри страны в инфраструктуру, здравоохранение и образование, то можно предположить, что произойдет рост.

Но старое проклятие природных ресурсов — парадокс, при котором страны и регионы с обилием природных ресурсов, как правило, имеют более низкие темпы экономического роста и худшие результаты развития, чем страны с меньшими запасами природных ресурсов, — омрачает этот оптимизм. В 1970-х годах ожидания также были высокими, но страны богатые природными ресурсами имели в 1970-х и 1980-х годах значительно более низкие темпы роста, чем остальные страны.

Несмотря на всю привлекательность теории экономического подъема при ведущей роли сектора природных ресурсов, такой рост, к сожалению, остается труднодостижимым. Ключ к пониманию долгосрочных тенденций — ситуация в экономике за рамками сектора природных ресурсов. Хотя общие темпы роста являются положительными, базовые темпы без учета сектора природных ресурсов являются значительно более низкими.

Тем не менее не следует впадать в пессимизм. Безусловно, некоторые проблемы, связанные с богатством природных ресурсов, обусловлены базовыми экономическими силами, которые практически не подконтрольны странам. Однако многое им подконтрольно, прежде всего, государственные инвестиции. С учетом сохраняющихся низких показателей и неэффективности государственных инвестиций в странах как с высокими, так и с низкими запасами природных ресурсов, по-видимому, существуют широкие возможности для улучшения деятельности в этой области и противодействия возможным «темным силам», связанным с богатством природных ресурсов. Однако для этого государственным органам

Ожидаемое ускорение экономического роста в результате бума природных ресурсов еще не наступило

потребуется коренным образом пересмотреть порядок принятия соответствующих решений.

Проклятие сохраняется

Имеет место оживленная дискуссия по вопросу о том, существует ли по-прежнему «проклятие природных ресурсов». Некоторые утверждают, что оно закончилось, указывая на быстрый экономический рост стран, богатых природными ресурсами: экономический рост в Гане в 2012 году составил 7,1 процента, в Монголии — 12,3 процента, в Буркина-Фасо — 6,4 процента и в Объединенных Арабских Эмиратах — 4,4 процента.

Однако эти цифры искажает бум в секторе полезных ископаемых. Более точным показателем формирования возможностей для роста экономики по завершению бума является активность в остальной части экономики.

На протяжении последних пяти лет реальный рост на душу населения в Монголии без учета сектора природных ресурсов был по сути нулевым: 0,23 процента в год. Гана достигла более высокого результата на уровне 4,2 процента, в то время как Объединенные Арабские Эмираты (–3,4 процента) и Буркина-Фасо (1,9 процента) имели отрицательные или очень низкие темпы роста.

Феномен низких темпов роста экономики без учета сектора природных ресурсов, даже в периоды бума, не является необычным. Я изучил периоды бумов в 20 странах, помимо вышеуказанных, и обнаружил, что только три из 20 (Ангола, Экваториальная Гвинея и Мозамбик) имели значительные положительные темпы роста. В 13 из остальных стран темпы роста без учета сектора природных ресурсов были отрицательными.

Эти результаты ставят под сомнение общепринятые экономические модели, в которых предполагается автоматический экономический рост при увеличении государственных капитальных вложений. В странах, переживающих бум, безусловно, имело место увеличение государственных капитальных вложений, однако данные о росте ВВП указывают на негативный результат. Несмотря на огромные доходы от природных ресурсов и значительные внутренние инвестиции вне этого сектора, экономический рост в странах, богатых природными ресурсами, был разочаровывающим.

Некоторые будут утверждать, что требуется больше времени, но сведения по странам, которые пережили бум много лет тому назад, являются не менее разочаровывающими. После крупных

сверхдоходов от нефти или газа в 1970-х годах в Алжире, Габоне, Кувейте, Ливии и Саудовской Аравии рост в секторах, не связанных с добычей полезных ископаемых, не был высоким (см. таблицу).

Часто в качестве обратных примеров утверждению о том, что интенсивное освоение природных ресурсов вредит экономическому росту, приводятся Чили, Индонезия, Норвегия и Ботсвана. Однако Чили, Индонезия и Норвегия не входят в ту же категорию, что и богатые полезными ископаемыми страны Ближнего Востока и Африки. Доли природных ресурсов в экономике Чили и Норвегии колеблются на уровне 10 процентов, и хотя в 1980-х годах эта доля временно достигала 20 процентов в экономике Индонезии, она остается значительно ниже доли природных ресурсов в экономике Саудовской Аравии (68 процентов в 1976 году), Катар (62 процента) и Ливии (71 процент в 2006 году).

Ботсвана представляет собой особый случай. До середины 1990-х годов рост вне сектора полезных ископаемых был не особенно быстрым. Добыча алмазов росла столь быстрыми темпами, что с 1970 по 1996 годы 70 процентов прироста ВВП Ботсваны было вызвано увеличением ВВП, связанным только с производством алмазов. С 1996 года экономика продолжает расти быстрыми темпами, и Ботсвана стала одной из немногих богатых полезными ископаемыми стран, в которых имеет место быстрый рост по окончании бума природных ресурсов.

Двумя основными причинами низких темпов роста в богатых природными ресурсами странах являются низкое качество институтов и «голландский синдром» — негативные последствия сильного увеличения доходов страны (см. «Dutch Disease: Wealth Managed Unwisely» («Нерациональное управление избыточным богатством») в подборке статей *Ф&П* «Возвращение к основам», www.imf.org/basics). Однако ни одна из причин не предлагает непосредственных решений проблемы.

Одна из проблем первой причины состоит в том, что концепция институтов является слишком широкой. Под слабыми институтами может пониматься все, что угодно: от ненадлежащим образом сформулированных или не обеспеченных применимыми мерами законов до слабого администрирования, неэффективных мер борьбы с коррупцией или слабой экономической политики. Поэтому рекомендации в отношении политики носят слишком общий характер. И хотя многие подразумевают неэффективные меры борьбы с коррупцией, когда они говорят о слабых институтах, непосредственный захват природного богатства сам по себе не объясняет причин отрицательного роста экономической активности, наблюдаемого в некоторых странах, ведущих интенсивную добычу полезных ископаемых.

Голландский синдром — второе широко используемое объяснение медленного экономического роста в странах, интенсивно разрабатывающих природные ресурсы. Он имеет место, когда бумы природных ресурсов ведут к увеличению спроса, повышая цены и подрывая рост фирм, которые используют эту продукцию в качестве вводимых ресурсов для своего экспорта. Немногим странам, интенсивно добывающим полезные ископаемые, удается наращивать свой экспорт, не связанный с природными ресурсами, и немногие развивающиеся страны быстро растут без существенного увеличения экспорта вне сектора природных ресурсов. Однако несмотря на то, что страны могут сдерживать рост спроса в основе голландского синдрома (например, используя доходы от природных ресурсов на иностранные товары), его вряд ли можно полностью избежать. Голландский синдром, возможно, будет продолжать насыщать бедствия на богатые природными ресурсами страны.

Помимо смягчения воздействия голландского синдрома путем ограничения расходов, двумя часто предлагаемыми мерами политики для преодоления «проклятия природных ресурсов» и усиления роста являются инвестиции в офшорные активы или

Медленный рост

Несмотря на бум в секторе природных ресурсов, темпы экономического роста за его пределами остаются низкими.

	Добыча полезных ископаемых или производство углеводородов (оценочные доходы в процентах от экономики в 1970 году)	Среднегодовые темпы роста реального подушевого ВВП в остальной части экономики (1970–2011 годы, в процентах)
Ливия	73	–3.4
Кувейт	70	–0.8
Габон	59	1.0
Саудовская Аравия	46	0.0
Алжир	20	0.7
Чили	12	2.6
Индонезия	7	3.7
Норвегия	6	2.0
Ботсвана	4	5.3

Источники: МВФ, база данных издания «Перспективы развития мировой экономики»; расчеты автора статьи.

Примечание. Добыча полезных ископаемых или производство углеводородов в 1970 году были оценены с использованием показателей дохода от экспорта, что является оптимальной подстановочной переменной для добавленной стоимости. Рост в остальной части экономики был оценен как разность всего ВВП и данного значения.

вложения в государственные капитальные товары во внутренней экономике.

Выбор между ними во многом зависит от реального дохода от внутренних государственных инвестиций. Чем выше доход от государственного капитала, измеряемый внутренним экономическим ростом, тем он более привлекателен в сравнении с офшорными инвестициями. Но эта оценка не может основываться на самообольщении и непроверенных допущениях. Слишком часто выдвигаются предположения того, что отдача от государственных инвестиций должна быть высокой только потому, что развивающиеся страны испытывают в них большие потребности. Однако собранные данные на удивление неоднозначны.

Попытки использовать государственные инвестиции для усиления роста предпринимались неоднократно, но с ограниченным успехом. В 1970-х годах крупные кампании государственных инвестиций проводились рядом стран. Например, на Филиппинах государственные инвестиции с 1972 по 1982 годы увеличились с 1,6 до 7,2 процента ВВП, а в Мексике они выросли с 1971 по 1980 годы с 4,9 процента ВВП до 10 процентов. Кроме того, практически все страны, в которых имел место бум природных ресурсов, увеличили государственные капитальные вложения. Заметным примером служит Саудовская Аравия, расширившая мощности своих морских портов и электростанций, замостившая дороги и построившая один новый крупный международный аэропорт.

Несмотря на все достигнутое с помощью таких инвестиций (например, в Саудовской Аравии существенно повысились показатели здравоохранения и образования), они не смогли обеспечить сильное увеличение темпов экономического роста в долгосрочной перспективе. ВВП на душу населения в Саудовской Аравии без учета сектора углеводородов рос медленными темпами. За кампаниями государственных инвестиций в Мексике и на Филиппинах в 1970-х годах последовал экономический спад 1980-х годов.

Некоторые утверждают, что государственные инвестиции в инфраструктуру ускорили развитие быстро растущих стран, таких как Корея и провинция Китай Тайвань, но в обоих этих случаях кампании государственных инвестиций не предвосхищали, а следовали за процессом экономического роста. Президент Кореи Парк Чен Хи объявил о крупной программе строительства автомобильных дорог в 1967 году, после того как в стране в 1960-х годах начался быстрый экономический рост. В провинции Китая Тайвань кампания «десяти крупных строительных проектов» началась в 1973 году, более десяти лет спустя после того, как в экономике начался быстрый рост.

Как обеспечить успех

В целом трудно найти однозначные свидетельства того, что кампании государственных инвестиций дадут положительные результаты. Существует много примеров стран, испытывавших бум природных ресурсов и проводивших кампании государственных инвестиций, которые в долгосрочной перспективе демонстрировали низкую эффективность. Имеются также примеры кампаний государственных инвестиций, которые не финансировались бумами природных ресурсов и также не были особенно эффективными. Очевидно, что либо положительная отдача от инвестиций отсутствует, несмотря на заявления обратного, либо правительства не способны определить эффективные инвестиции и проводить эффективную политику.

Что может лежать в основе низкой эффективности государственных инвестиций и выбора мер политики в богатых природными ресурсами странах? Описания кампаний государственных инвестиций в Мексике, Боливии и на Филиппинах, приводимые в работах Buffie (1990), Morales and Sachs (1990) и Doherty and Intal (1990), отражают, несомненно, опыт многих других стран.

В работе Morales and Sachs указывается на почти полное отсутствие рациональных экономических решений в рамках кампании государственных инвестиций в Боливии. Авторы отмечают общие чрезмерно оптимистические допущения и оценки выгод, недостаток серьезного анализа затрат и выгод и широкое использование неэкономических целей, таких как национальный престиж или безопасность, для оправдания инвестиций. Правительство Боливии состояло из фракций, каждая из которых поддерживала свои предпочтительные инвестиции, и не было центрального органа, который мог бы сопоставить альтернативные инвестиции и выбрать наиболее эффективные.

Из этого повествования ясно, откуда исходят угрозы для надлежащей политики. Когда речь идет о больших деньгах, особенно государственная политика инвестиций может быть подчинена интересам определенных групп. Группами влияния — например, строительные фирмы, консультанты и почти любые коммерческие интересы, связанные с инвестициями, — оказываются те, кто могут получить выгоду от простой реализации инвестиций, независимо от их социальной ценности. Политические и региональные группы агрессивно агитируют за предпочтительные для них инвестиции. Формируется культура продвижения интересов, нарушающая объективный анализ и принятие рациональных решений.

Хотя дополнительные данные, безусловно, всегда полезны, повествование показывает, как правительства могут действительно улучшить процесс принятия решений в государственном секторе. Они, к примеру, могут сосредоточиться на процессе принятия решений по государственным инвестициям: создании структур, которые могут препятствовать искажающему влиянию заинтересованных групп, рационально анализировать альтернативы, тщательно измерять результаты и при необходимости корректировать политику. Это даст столь необходимую возможность сконцентрироваться на общем призыве к совершенствованию институтов в богатых природными ресурсами странах.

Как только будут точно определены возможности ускорения экономического роста посредством внутренних государственных инвестиций, правительства богатых природными ресурсами стран смогут более оптимально принимать решения по другим вариантам политики, включая инвестиции в суверенные фонды, повышающие благосостояние социальные инвестиции и создание обеспечения дивиденда от природных ресурсов для населения. ■

Эндрю Уорнер — приглашенный научный сотрудник Исследовательского департамента МВФ.

Настоящая статья основана на двух готовящихся к печати рабочих документах МВФ, составленных автором: "Economic Growth during Natural Resource Booms" и "Public Investment as an Engine of Growth."

Литература:

- Buffie, Edward F., 1990, "Economic Policy and Foreign Debt in Mexico," in *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), pp. 393–547.
- Doherty, Robert S., and Ponciano Intal, Jr., 1990, "The Marcos Legacy: Economic Policy and Foreign Debt in the Philippines," in *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 3: Country Studies—Indonesia, Korea, Philippines, Turkey (Washington: National Bureau of Economic Research).
- Morales, Juan Antonio, and Jeffrey D. Sachs, 1990, "Bolivia's Economic Crisis," in *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), pp. 157–268.