



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
29 January 2014
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по сырьевым товарам и развитию
Шестая сессия
Женева, 9–10 апреля 2014 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

**Сектор природных ресурсов: рассмотрение
и выявление возможностей для торговли
и развития на базе сырьевого сектора**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Природные ресурсы оказали положительное влияние на экономическое развитие таких стран, как, например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в период первой промышленной революции XVIII и XIX веков. Природные ресурсы существенно повлияли также на ранних этапах – и до сих пор продолжают влиять – на развитие таких стран, как Соединенные Штаты Америки, Канада и Нидерланды. Австралия и некоторые развивающиеся страны со средним уровнем доходов, такие как Малайзия, Бразилия, Аргентина и Мексика, являются примерами развития на базе сырьевого сектора. Однако в случае ряда стран с развивающейся экономикой и наименее развитых стран эмпирические оценки взаимосвязи между природными ресурсами и развитием выявили отрицательные результаты, поскольку природные ресурсы порой ассоциируются с так называемой "голландской болезнью", из чего делается вывод о том, что природные ресурсы являются для страны скорее "проклятием", а не благом.

В настоящем справочном документе рассматриваются и выявляются возможности для торговли и развития на базе сырьевого сектора; при этом основное внимание уделяется таким секторам природных ресурсов, как энергетика, добыча минералов и металлов, в соответствии с Аккрским соглашением (пункты 91 и 98) и Дохинским мандатом (пункт 31 i)). В настоящем документе рас-

GE.14-50096 (R) 170314 180314



* 1 4 5 0 0 9 6 *

Просьба отправить на вторичную переработку



сма­три­ва­ет­ся ряд ключевых для этих сек­то­ров во­про­сов, в том числе удержания ресурсной ренты и ее использование в интересах развития на широкой основе, а также для интеграции зачастую анклавных сек­то­ров природных ресурсов в национальную политику и стратегии в области развития. В заключительной части доку­мен­та рассматриваются возобновляемые источники энергии, актуальность которых все больше возрастает.

Введение

1. В литературе, посвященной развитию, постоянно обсуждается вопрос о влиянии природных ресурсов на рост и устойчивое развитие, особенно в преломлении к торговле на базе сырьевого сектора. Этот вопрос стал приоритетным для богатых природными ресурсами стран в контексте недавнего сырьевого бума, который, по мнению большинства аналитиков, является самым глубоким и широким за всю историю, поскольку в той или иной степени затронул все группы сырьевых товаров. В частности, как показывает ряд исследований, касающихся воздействия сырьевого бума на ориентированные на экспорт страны, несмотря на беспрецедентные темпы экономического роста, наблюдавшиеся в большинстве стран, нет уверенности в том, что эти темпы могут быть сохранены в среднесрочной и долгосрочной перспективе, поскольку в производственные мощности, которые по-прежнему остаются слабыми, инвестировалась лишь небольшая часть полученных доходов или таких инвестиций не делалось вовсе.

2. Эта дискуссия обостряется на фоне опыта таких стран, как Соединенное Королевство, где, как считается, природные ресурсы внесли положительный вклад в экономическое развитие в XVIII и XIX веках во время первой промышленной революции. Действительно, природные ресурсы служили опорой на первых этапах развития таких развитых стран, как Соединенные Штаты, Канада и Нидерланды. Недавние примеры развития на основе сырьевого сектора являются собой Австралия и ряд развивающихся стран со средним уровнем доходов, таких как Малайзия, Бразилия, Аргентина и Мексика.

3. Однако в случае ряда стран с развивающейся экономикой и наименее развитых стран эмпирические оценки взаимосвязи между природными ресурсами и развитием выявили отрицательные результаты: природные ресурсы не оказывают реального влияния на экономический рост и развитие. Более того, иногда природные ресурсы ассоциируют с "голландской болезнью" – каскадом балансовых нарушений, ведущих к инфляции и повышению реального обменного курса. На этом основании делаются выводы о том, что залежи природных ресурсов являются "проклятием" для страны и ведут к "парадоксу изобилия" (Sachs and Warner, 1995, 2001; Gylfason, 2001; Brückner, 2010).

4. Чем являются природные ресурсы и полученное на их основе сырье для экономического роста и развития: добром или злом? При каких обстоятельствах торговля природными ресурсами может внести позитивный вклад в процесс развития? С помощью каких механизмов сырьевые товары, полученные на базе природных ресурсов, могут обеспечить расширение торговли и способствовать экономическому росту и развитию? Какими стратегическими рычагами располагают богатые природными ресурсами страны для усиления отдачи от сырьевой ренты для процесса развития? В настоящем документе предпринята попытка внести вклад в поиск ответов на эти вопросы, начиная с вопроса о самой распространенной форме распределения сырьевой ренты – режиме налогообложения.

5. Целью настоящего документа является рассмотрение и выявление возможностей для торговли и развития на базе сырьевого сектора с особым акцентом на секторах природных ресурсов – энергетике, минералах и металлах – в соответствии с Аккрским соглашением (пункты 91 и 98) и Дохинским мандатом (пункт 31 i)). По ходу рассмотрения и выявления этих возможностей в до-

кументе обсуждается ряд ключевых для этих секторов вопросов, включая повышение доли ресурсной ренты и ее использование для развития на широкой основе, а также для интеграции зачастую анклавных секторов природных ресурсов в национальную политику и стратегии развития на широкой основе, которые предусматривают создание добавленной стоимости и ее удержание в местной экономике. В заключительной части документа рассматривается все более и более актуальный вопрос о возобновляемых источниках энергии, который до недавнего времени обсуждался не столь активно, хотя они по-прежнему имеют чрезвычайно важное значение для устойчивого роста и развития в развивающихся странах.

I. Рассмотрение существующих возможностей

6. Существующие публикации изобилуют примерами конкретных методик получения и использования ресурсной ренты. Традиционно страны используют различные режимы налогообложения, в том числе на основе роялти и других выплат, в качестве инструмента для взимания своей доли природной ренты. Эти выплаты используются для финансирования государственных программ на основе ассигнований, предусмотренных в бюджете. Однако с учетом циклов, чередующихся бумов и спадов на сырьевых рынках большинство правительств расходуют слишком много средств в периоды бумов и в результате сталкиваются с проблемой бюджетного дефицита после того, как цены на сырье падают. Для преодоления этой проблемы ряд правительств вводят меры бюджетного регулирования для улучшения распределения ресурсов и разнесения государственных трат во времени путем использования стабилизационных фондов и инвестиционных правил в рамках общего процесса управления национальными доходами. Начиная с 1980-х годов для достижения этих целей, а также для обеспечения устойчивого развития на широкой основе с опорой на сырьевой сектор правительства все чаще используют фонды национального благосостояния, в том числе фонды будущих поколений.

A. Торговля на базе сырьевого сектора и режимы налогообложения

7. Торговля сырьевыми товарами, полученными на базе природных ресурсов, имеет потенциал для генерирования существенных доходов в развивающихся странах через взимание различных типов налогов. Главными источниками доходов от экспорта зарекомендовали себя такие сырьевые товары, как сырая нефть, природный газ, металлы и минералы. Например, стоимостной объем экспорта природного и искусственного газа в мире вырос с примерно 88 млрд. долл. в 2002 году до порядка 421 млрд. долл. в 2012 году (+ 380%). На развивающиеся страны приходилось более одной трети от этого объема в 2002 году и почти половина от этого объема в 2012 году. Таким образом, стоимостной объем экспорта газа в развивающихся странах, который в начале этого периода составлял 35 млрд. долл., вырос на 500%¹. Следовательно, тщательно и надлежащим образом продуманные режимы налогообложения в состоянии помочь развивающимся странам получить максимальную отдачу от упомянутых и других сырьевых товаров.

¹ UNCTADstat.

8. Вместе с тем формирование оптимального налогового режима является сложным делом, учитывая многообразие существующих режимов налогообложения, в том числе на основе ренты и роялти за недропользование. Система, основанная на ренте, учитывает и издержки, и прибыли, в то время как роялти взимаются только с доходов. С точки зрения инвесторов, режим налогообложения на основе прибылей является наиболее благоприятным, поскольку гарантирует, что предприятия не будут облагаться налогом, если несут убытки, тогда как правительства обычно предпочитают режим на основе взимания роялти на недропользование, поскольку он позволяет обеспечить получение предсказуемых доходов в течение всего срока осуществления проекта (UNCTAD, 2005).

9. В одном из недавних исследований утверждается, что режим, основанный на ренте, теоретически обеспечивает ряд экономических возможностей, включая нейтральный подход при принятии решений об инвестициях и производстве (Mintz and Chen, 2012). Однако на практике эффективность режимов, основанных на ренте, подрывается информационной асимметрией в отношении издержек и доходов эксплуатирующих компаний, которыми обычно являются транснациональные корпорации (ТНК). Кроме того, не всегда легко определить экологические, социальные и политические издержки, что затрудняет способность налоговых органов точно рассчитать налоговые обязательства. В результате многие страны облагают налогом доходы, не учитывая при этом никаких понесенных издержек либо учитывая эти издержки лишь частично (Mintz and Chen, 2012). Система, основанная на взимании роялти, считается менее затратной с административной точки зрения. Однако и с этой системой не все обстоит гладко. Как было отмечено в одной из публикаций ЮНКТАД (UNCTAD, 2005), горнодобывающие компании могут использовать ряд стратегий для избежания чрезмерного налогообложения, в том числе варьирование ежегодных темпов добычи в случае фиксированного уровня роялти либо корректировку объемов добычи в случае адвалорных роялти.

10. Обычно системы, основанные на взимании ренты и роялти, сосуществуют с другими видами налогообложения, например корпоративными налогами, налогами на добавленную стоимость, экспортными сборами и арендной платой за используемые площади. Налоговые режимы могут также включать в себя такие стимулы, как "налоговые каникулы" и другие льготы. Недавний бум на рынке сырья в целом и на рынке сырьевых товаров, связанных с природными ресурсами, в частности подтолкнул богатые природными ресурсами страны к реформированию своих налоговых режимов в целях более справедливого распределения выгод, ставших следствием этого бума. Например, в июле 2012 года Австралия ввела 30-процентный налог для добывающих железную руду и уголь предприятий, прибыли которых превысили 75 млрд. австралийских долларов (InterrriaRMG Resource Sector Intelligence, 2013). Некоторые признаки указывают на то, что и другие страны, такие как Доминиканская Республика и Объединенная Республика Танзания, также планируют пересмотреть свои налоговые режимы применительно к сектору природных ресурсов.

11. Тот факт, что ожидаются пересмотры налоговых режимов, подчеркивает их роль в качестве инструмента для получения ресурсной ренты на справедливой основе. В то же время получение ресурсной ренты зависит от совместных действий правительства принимающей страны и частного сектора, в том числе иностранных инвесторов, в секторе природных ресурсов. Следовательно, участие частного сектора в этом процессе не должно недооцениваться. Именно поэтому Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ведет работу в этом направлении посредством предоставления ТНК на добровольной основе соответствующих рекомендаций. Что касается налогов, то ОЭСР под-

черкивает важность того, чтобы ТНК своевременно направляли отчисления в государственный финансовый сектор принимающей страны. Кроме того, эти рекомендации преследуют цель обеспечить для ТНК стимул к соблюдению норм и правил в тех странах, где они осуществляют свою деятельность (OECD, 2008).

12. Налоговые режимы могут не только быть инструментом для получения ресурсной ренты, но и служить серьезной движущей силой процесса развития. Например, режиму налогообложения для горнодобывающей промышленности в Чили были даны положительные оценки как способствующему экономическому развитию ввиду прозрачности, прогрессивности и предсказуемости (Koginek, 2013). Такая прозрачность позволяет инвесторам оценивать свои издержки и принимать соответствующие инвестиционные решения. Прогрессивный характер режима обеспечивает основу, которая позволяет включить в него целый диапазон горнодобывающих компаний, начиная от малых предприятий и кончая крупными, и таким образом увеличить объем налоговых обязательств. Предсказуемость также является ключевым элементом, поскольку инвестиции в сектор природных ресурсов характеризуются длительными сроками окупаемости; поэтому чрезвычайно важным является создание стабильной или по крайней мере предсказуемой политической среды (Dumas, 2012).

13. Дополнительные варианты получения ресурсной ренты включают в себя договорные схемы, такие как раздел продукции и участие государственного капитала (Sunley and Baunsgaard, 2001). В ряде случаев вместо того, чтобы становиться внешним партнером эксплуатирующих компаний, правительства могут напрямую участвовать в операциях ТНК или национальных эксплуатирующих компаний посредством вложения государственного капитала. Согласно точке зрения Международного валютного фонда (МВФ), этот вариант имеет преимущества благодаря тому, что он позволяет правительствам становиться собственником и облегчает для них надзор над всей производственной цепочкой, начиная от разведки недр и кончая добычей. Кроме того, он может служить мощным инструментом для обеспечения передачи знаний и технологий. Однако правительство, будучи акционером, будет вынуждено разделить убытки в случае возникновения таковых. Исследования показали также, что передача знаний и технологий не происходит автоматически, а зависит от преобладающих условий, в том числе уровня навыков, технологического развития, инфраструктуры и благоприятного политического климата (UNCTAD, 2005).

14. После получения ресурсной ренты она может быть направлена на цели развития принимающей страны. Однако для того, чтобы повлиять на развитие, недостаточно только налогового режима, каким бы он ни был. В дополнение к режиму налогообложения стране необходима стратегия развития с четкими приоритетами, в соответствии с которыми должны распределяться собранные налоги и прочие ресурсы. Эти приоритеты должны включать в себя меры воздействия на предложение, нацеленное на устранение "узких мест" в части предложения, с тем чтобы избежать сильного инфляционного давления и других тяжелых симптомов "голландской болезни" (UNCTAD, 2006a). "Голландская болезнь" не является неизбежной, хотя одновременные крупные вливания денежных средств, полученных от природной ренты, в экономику страны могут вызвать инфляционное давление и повышение реального обменного курса, что в свою очередь может привести к неправильному распределению ресурсов и, как следствие, иметь негативные последствия для экономического развития. Именно поэтому многие страны используют меры управления бюджетами, такие как фонды национального благосостояния, для управления своими доходами

ми от сектора природных ресурсов, о чем подробнее говорится в следующем разделе.

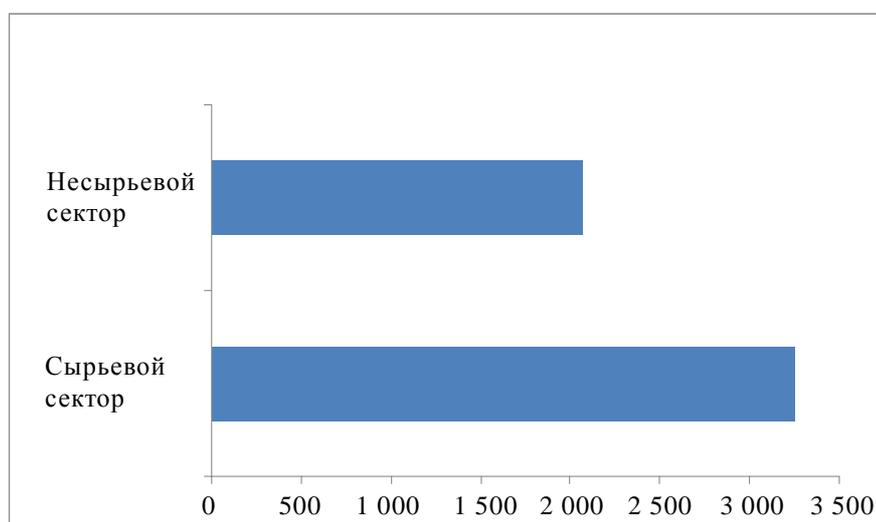
В. Торговля на базе сырьевого сектора и фонды национального благосостояния и фонды будущих поколений

15. Фонд национального благосостояния – это "государственный инвестиционный фонд или орган, который обычно создается за счет средств от профицита платежного баланса, официальных операций с иностранной валюты, поступлений от приватизации, государственных трансфертных платежей, бюджетного профицита и/или поступлений от экспорта ресурсов"². Источниками большинства таких фондов являются официальные валютные операции, связанные с такими сырьевыми товарами, как нефть, газ, минералы и металлы (диаграмма 1 и таблица 1). Распространенность таких фондов в мире в разное время показана на диаграммах 2 и 3.

Диаграмма 1

Активы фондов национального благосостояния в разбивке по источникам происхождения, по состоянию на 18 июля 2013 года

(в млрд. долл.)



Источник: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

16. Разнообразие заявленных целей фондов национального благосостояния отражает их различные роли в развитии. Среди широко распространенных целей и ролей – макроэкономическая стабилизация и стерилизация финансовых потоков во избежание проявления "голландской болезни". Кроме того, высокая волатильность, которую продемонстрировал сектор в ходе недавнего сырьевого бума, также продемонстрировала негативные последствия волатильности цен на сырье и важное значение ограждения национальной экономики и стабилизации экспортных доходов, с тем чтобы использовать их более предсказуемым образом для целей национального бюджета и производительных инвестиций в принимающей стране.

² См. <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund>.

Таблица 1

**Цели фондов национального благосостояния в отдельных странах
(по состоянию на 5 ноября 2013 года)**

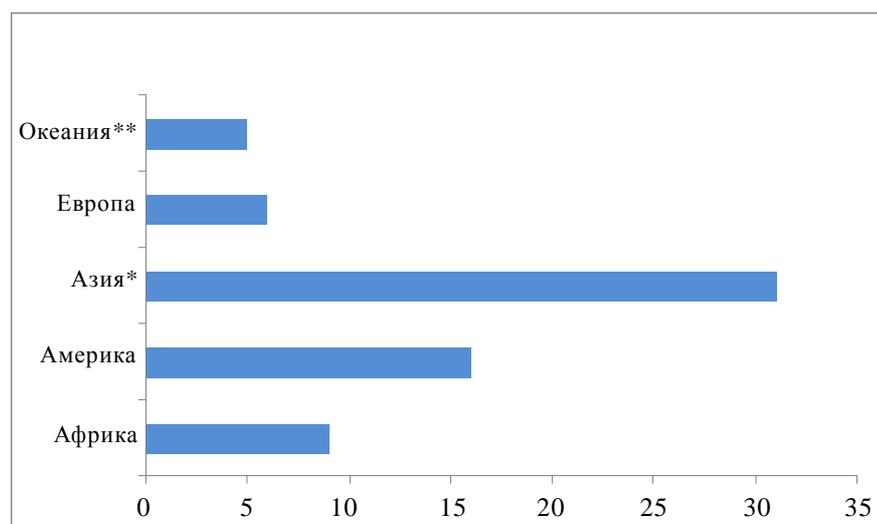
<i>Страна</i>	<i>Название фонда</i>	<i>Происхождение</i>	<i>Заявленная(ые) цель(и)</i>
Алжир	Фонд управления доходами	Нефть	Защита экономики от волатильности цен на газ и нефть
Ангола	Национальный фонд Анголы	Нефть	Постепенная диверсификация инвестиционного портфеля на основе ряда секторов и классов активов в соответствии с инвестиционной политикой и руководящими указаниями
Австралия	Фонд будущего Западной Австралии	Минеральное сырье	Инвестирование в зарубежные активы: в ликвидные средства и облигации, но не в акции
Азербайджан	Государственный нефтяной фонд Азербайджана	Нефть	Управление валютными запасами и активами, полученными в результате разведки и разработки нефтяных и газовых месторождений
Ботсвана	Фонд национальной валюты ("пулы")	Алмазы и минералы	Сохранение части доходов от экспорта алмазов для будущих поколений
Канада	Фонд "Альберта хэритедж"	Нефть	Осуществление инвестиций на благо будущих поколений Укрепление и диверсификация экономики Повышение качества жизни Накопление резервов на случай чрезвычайных обстоятельств
Чили	Фонд экономической и социальной стабилизации	Медь	Регулирование государственных расходов
Гана	Стабилизационный фонд Ганы	Нефть	Смягчение воздействия периодов дефицитов доходов и поддержание программ государственных расходов в такие периоды
Казахстан	Национальный фонд Казахстана	Нефть, газ и металлы	Обеспечение стабильности экономики в условиях колебаний цен на нефть, газ и металлы
Мавритания	Национальный фонд резервов от углеводородов	Нефть и газ	Аккумулирование накоплений для будущих поколений
Мексика	Стабилизационный фонд нефтяных доходов Мексики	Нефть	Использование автоматических налоговых стабилизаторов в контексте правила о сбалансированном бюджете
Монголия	Фонд финансовой стабильности	Горнодобывающая промышленность	Обеспечение финансовой стабильности, особенно в случае падения мировых цен на нетопливные сырьевые товары

Страна	Название фонда	Происхождение	Заявленная(ые) цель(и)
Нигерия	Национальное инвестиционное управление Нигерии ³	Нефть	Управление сверхприбылями от продажи страной сырой нефти
Норвегия	Государственный глобальный пенсионный фонд Норвегии ⁴	Нефть	Противодействие последствиям предстоящего падения доходов и смягчение негативного эффекта от резких колебаний цен на нефть
Оман	Государственный общий резервный фонд Омана	Нефть и газ	Обеспечение долгосрочной прибыли для государства, использование в качестве стабилизационного фонда для правительства и, в случае необходимости, обеспечение правительства ликвидностью
Катар	Инвестиционное управление Катара	Нефть	Укрепление экономики страны путем диверсификации с привлечением новых классов активов и инвестиций

Источник: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

Диаграмма 2

Распределение фондов национального благосостояния по континентам, по состоянию на 18 июля 2013 года



Источник: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

* Нет данных об активах трех фондов национального благосостояния.

** Нет данных об активах одного фонда национального благосостояния.

17. Другая положительная роль фондов национального благосостояния состоит в аккумулировании иностранных активов, которые служат буфером от волатильности цен и способствуют сокращению внешнего долга (UNCTAD, 2013а). Из этого следует, что фонды национального благосостояния могут быть полезными в текущей экономической и финансовой ситуации. Однако контрар-

³ В ведении Управления находятся три фонда, а именно Фонд будущих поколений, Инфраструктурный фонд Нигерии и Стабилизационный фонд.

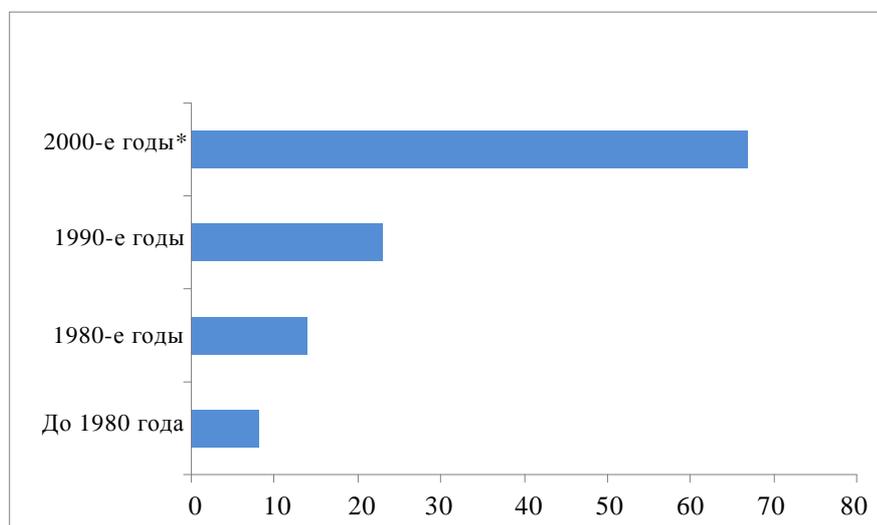
⁴ Ранее назывался Нефтяным фондом.

гументом для такого вывода является тот факт, что аккумуляция резервов влечет за собой альтернативные издержки, которые могут быть выше в некоторых африканских странах по сравнению с остальными странами, поскольку доход от использования этих активов не компенсирует неиспользованные потенциальные возможности для роста (UNCTAD, 2002).

18. Мало эмпирических исследований проводилось для изучения влияния национальных фондов благосостояния на экономические показатели стран. Кроме того, в публикациях на эту тему не приводятся четких доказательств способности этих фондов предотвращать "голландскую болезнь" или защищать экономику от волатильности цен на сырье (PricewaterhouseCoopers, 2011). Несмотря на отсутствие прямой взаимосвязи, было подтверждено наличие корреляции между фондами национального благосостояния и снижением инфляции, ограничением темпов повышения обменного курса и улучшением прозрачности. Таким образом, считается, что эти фонды являются хорошими стратегическими инструментами, особенно для развивающихся стран, ситуация в которых характеризуется ограниченным потенциалом для освоения средств и притоком крупных денежных средств, полученных от продажи природных ресурсов. Расчет число стран, которые недавно создали такие фонды или планируют это сделать в связи с открытием месторождений природного газа, как, например, Папуа-Новая Гвинея (Basu et al., 2013)⁵. Для стран, обладающих достаточной способностью к освоению средств, создание фондов национального благосостояния в зависимости от конъюнктуры финансовых рынков может являться недостаточно оптимальным решением. Как утверждает в одной из работ (Al-Hassan et al., 2013), перед принятием решения о создании фондов национального благосостояния следует тщательно изучить макроэкономическую ситуацию в стране в целом.

Диаграмма 3

Количество фондов национального благосостояния в мире в разбивке по датам создания



Источник: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

* Включая данные за период 2010–2012 годов.

⁵ См. также <http://www.swfinstitute.org/swfs/papua-new-guinea-swfs/>.

19. Основным недостатком фондов национального благосостояния обусловлен тем, что они предполагают либо накопление денежных средств для передачи будущим поколениям, либо инвестирование в иностранные активы значительных денежных средств, которые жизненно необходимы для удовлетворения базовых потребностей бедных слоев населения в развивающихся странах. Парадоксальным образом эти страны одновременно нуждаются в наращивании производственных мощностей для подкрепления своих усилий в сфере развития, и для этого сверхдоходы от экспорта природных ресурсов как раз имеют чрезвычайно важное значение. Согласно широко распространенному мнению, производительные инвестиции, в том числе в инфраструктуру, образование (техническое и профессионально-техническое) и здравоохранение, действительно считаются предпосылками экономического развития (Gylfason, 2001; Morris et al., 2012). Эти предпосылки не только являются ключевыми элементами, на которых строится и поддерживается экономическое развитие, но и расширяют торговлю на базе сырьевого сектора через создание добавленной стоимости, привлечение местного компонента и диверсификацию экономики, что играет решающую роль в обеспечении ее структурной трансформации. Таким образом, от управления активами фондов национального благосостояния зависит то, будут ли они иметь негативные экономические последствия, связанные с неадекватным реагированием на проблемы, решить которые они были первоначально призваны.

II. Получение максимальной отдачи от использования природных ресурсов

20. Помимо взимания ренты и надлежащего управления этими поступлениями принимающая страна в целях получения наиболее полной отдачи от использования природных ресурсов может максимально увеличить потенциал местных поставщиков в деле создания добавленной стоимости товаров и услуг либо организовать систему закупок и взаимовыгодных партнерств на местах. Кроме того, принимающая страна может предусмотреть в своем законодательстве положения или требования, касающиеся местного компонента. В одной из работ (Gibbon, 2001), посвященной анализу глобальных производственно-сбытовых цепей с точки зрения партнерств, предлагается, например, проводить адресные интервенции посредством добровольного отбора некоторых местных предприятий и налаживания их связей с ведущими компаниями в целях обеспечения доступа на глобальные рынки. И хотя такое предложение может быть истолковано как повышающее зависимость от иностранных компаний, оно имеет преимущество с точки зрения поддержки местных компаний, которые получают выгоды от участия в производственной цепочке в виде повышения производительности (Gibbon, 2001). Ниже рассматриваются примеры различных механизмов для поощрения использования или развития местного компонента.

A. Сырьевые товары и структурная трансформация: добавленная стоимость, местный компонент и экономическая диверсификация

21. Было отмечено, что сектор природных ресурсов обычно является изолированным и имеет слабые связи с другими секторами. Поэтому в контексте недавнего сырьевого бума в ряде докладов, в том числе подготовленных ЮНКТАД, рекомендовалось использовать полученные непредвиденные доходы

для расширения и углубления горизонтальных и вертикальных связей с другими секторами экономики (UNCTAD, 2013a). Исследования, посвященные связям в секторе природных ресурсов, в котором, как правило, преобладают прямые иностранные инвестиции (ПИИ), выявили четыре основных элемента, которые могут повысить роль прямых и обратных связей (Morris et al., 2012). Этими элементами являются форма собственности, инфраструктура, потенциал и стратегия.

22. Форма собственности компании является важным фактором развития связей по крайней мере по двум причинам:

а) местные эксплуатирующие компании, как считается, более укоренены в экономике принимающей страны по сравнению с иностранными компаниями; поэтому считается, что они имеют больше инструментов для поиска местных поставщиков и потребителей и налаживания как прямых, так и обратных связей;

б) некоторые иностранные компании с большей вероятностью будут устанавливать большее количество связей по сравнению с другими ввиду оказываемого на них внутреннего давления, например в виде общественного мнения, в таких вопросах, как корпоративная социальная ответственность и стратегическое видение применительно к поддержке зон промышленной переработки (Morris et al., 2012; United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 2012).

23. Инфраструктура также является важным фактором развития связей, поскольку ряд объектов инфраструктуры, таких как автомобильные дороги и железнодорожный транспорт, могут снизить транзакционные издержки и, таким образом, стимулировать налаживание экономических связей в принимающей стране (UNIDO, 2012), а также расширить возможности для создания добавленной стоимости. Необходимость инфраструктурного развития подкрепляется тем, что по состоянию на 2010 год в развивающихся странах на дороги с твердым покрытием приходилось лишь 20,8% от общего количества дорог, в то время как в мире этот показатель в среднем составляет 55,2%⁶.

24. Важность факторов потенциала и стратегических мер обусловлена потребностью в квалифицированной рабочей силе, которая необходима для создания добавленной стоимости. Поэтому развитие национального потенциала является основополагающей детерминантой формирования прямых и обратных связей. В частности, среди слабых мест в том, что касается потенциала, были выявлены такие сферы, как инженерные работы, менеджмент и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, проводимые в собственных компаниях (UNIDO, 2012). Для устранения этих слабых мест требуется создание благоприятного климата на уровне политики. Такой климат не только призван привлечь ПИИ, но и стать катализатором формирования связей благодаря развитию местного потенциала. Однако в Африке, как было отмечено, принимающие решения лица были в основном заинтересованы в привлечении ПИИ, а не в стимулировании связей через развитие местных компаний (UNCTAD, 2005). В этой связи ЮНКТАД (UNCTAD, 2013a) обратилась с настоятельным призывом к развивающимся странам, зависимым от сырьевого сектора, диверсифицировать свою экономику путем создания добавленной стоимости и развития различных секторов. Недавние исследования показали, что это не исключает привлечения ПИИ. Например, Чили сумела успешно при-

⁶ Онлайн-база данных "Показатели мирового развития" (*World Development Indicators*), просмотр – 24 декабря 2013 года.

влекать ПИИ, сохранив в то же время в собственности ведущую национальную компанию и обеспечив благоприятный климат для местных предприятий (Korinek, 2013; Sigam and Garcia, 2012).

25. Ряд богатых природными ресурсами стран использовали различные механизмы для развития и углубления связей со своей национальной экономикой. В этих механизмах задействованы следующие концепции:

а) создание кластеров, объединяющих правительства и компании, через посредство партнерств и секторальных связей в национальной экономике; примеры: Южная Африка (золотодобывающая и алюминиевая промышленность) и Мозамбик (предприятие по выплавке алюминия "Мозал");

б) стимулирование меж- и внутрисекторальных связей, взаимодействия и сетевых схем, а также создание стратегических альянсов на уровне компаний; наиболее известные примеры – это программы промышленных связей и программы развития поставщиков Малайзии. Программы налаживания промышленных связей нацелены на развитие национальных малых и средних предприятий до уровня конкурентоспособных производителей и поставщиков деталей и компонентов, а также соответствующих услуг горнодобывающим ТНК путем осуществления таких мер политики, как предоставление ТНК льготного статуса на первоначальный период, а также использование других финансовых стимулов, например налоговых льгот (UNCTAD, 2011). Целью программ развития поставщиков является стимулирование малых и средних предприятий в качестве надежных изготовителей и поставщиков промышленных деталей и компонентов, необходимых ТНК и крупным промышленным предприятиям, посредством создания опорных компаний, готовых принять участие в этой цепи.

26. При осуществлении всех этих мер политики правительство играет решающую роль, например в качестве катализатора этого процесса, однако такие кластеры могут возникать и спонтанно (UNCTAD, 2011). При этом важно, чтобы правительство взаимодействовало с частным сектором в целях укрепления и использования потенциала существующих и развивающихся кластеров, а не пыталось создавать новые.

27. К условиям, которые имеют решающее значение для успеха всех упомянутых программ, относятся стабильный макроэкономический климат, надлежащая инфраструктура, квалифицированный персонал и технологический потенциал. Важно также применять подход, предусматривающий привлечение широкого круга заинтересованных сторон, при планировании стратегий и мер политики в отношении местного компонента, которые интегрированы в политику развития принимающей страны. Не менее важное значение имеет и то, чтобы такие стратегии не вступали в конфликт с обязательствами, принятыми на себя странами на основании соответствующих международных соглашений. Применительно к фактору местного компонента не существует какой-либо универсальной модели, поэтому наиболее целесообразным путем является разработка стратегий исходя из конкретных условий в той или иной стране. И хотя государственные добывающие компании могут играть важную роль в стимулировании участия местных предприятий в производственной цепи, это решение не является панацеей.

В. Сырьевые товары и местная экономика: создание рабочих мест

28. В целом слабые связи между сектором природных ресурсов и остальными секторами национальной экономики в развивающихся странах, как было доказано, являются основной причиной создания недостаточного количества рабочих мест. Кроме того, по мнению ряда исследователей, важными определяющими факторами в деле создания рабочих мест являются также форма собственности компаний, занимающихся добычей природных ресурсов, и используемые ими стратегии. Например, Чили приняла решение о привлечении иностранных инвесторов при сохранении в собственности своей национальной горнодобывающей компании – "Коделько". В одной из публикаций (Bova, 2009) утверждается, что это стало ключевым фактором получения экспортных доходов через обеспечение диверсифицированных источников (национальных и иностранных) доходов для Чили. Аналогичным образом, в другой работе (Sigam and Garcia, 2012) отмечается, что "Коделько" не только обеспечивала в среднем 13,5% национального бюджета в период 1990–2010 годов через аутсорсинг, но и способствовала развитию связей, которые стимулировали спрос на услуги местных поставщиков и позволили осуществить подготовку отечественных специалистов. Эта точка зрения разделяется также автором еще одной публикации (Kotinek, 2013), который подкрепляет ее фактами. По его мнению, "в Чили доля сотрудников, нанятых по принципу аутсорсинга, составляет более 60% от общего числа занятых в горнодобывающей промышленности". Кроме того, страна перешла от этапа чистого импорта инженерных услуг в горнодобывающей промышленности, который она переживала в 1980-е и 1990-е годы, к самостоятельному обеспечению себя этими инженерными услугами (Kotinek, 2013). Этого удалось достичь в основном благодаря тому, что были подготовлены собственные чилийские инженеры.

29. Можно выделить три основных вида стратегий иностранных инвесторов: стратегии по освоению рынков, стратегии по получению доступа к ресурсам и стратегии по повышению эффективности (UNCTAD, 2006b). Стратегии первого вида – по освоению рынков – нацелены на получение значительных выгод от использования потенциала местного рынка в области роста. Поэтому такие стратегии подразумевают интегрирование ТНК в рыночную систему принимающей страны; ввиду этих же причин такая интеграция ведет к созданию значительного количества рабочих мест, обусловленных появлением прямых и обратных связей (Markusen and Zhang, 1999). При использовании стратегий двух других видов речь идет об инвестициях, направляемых на получение доступа к ресурсам и повышение эффективности, т.е. о ПИИ, более ориентированных на экспорт по сравнению со стратегиями по освоению рынков, а потому использование стратегий двух последних групп, как правило, не приводит к устойчивому значительному увеличению количества рабочих мест. Таким образом, общее влияние ПИИ на занятость является неоднозначным.

30. Форма собственности и другие факторы, такие как цели иностранных инвесторов и глубина связей с местной экономикой, представляются важными факторами создания рабочих мест. В одной из работ (Morris et al., 2012) выделяются связи с горнодобывающим сектором, имеющие различную степень глубины, в качестве ключевых факторов создания добавленной стоимости. Такое создание добавленной стоимости охватывает и создание рабочих мест в местной экономике. Связи первой степени характерны для диапазона производственных факторов, необходимых в период до и после добычи. Считается, что связи этого типа не приводят к устойчивому значительному увеличению заня-

тости, поскольку необходимые производственные факторы могут быть импортированы при создании небольшой добавленной стоимости в местной экономике. Связи второго типа являются глубинными связями и характеризуются большей добавленной стоимостью на местном уровне; таким образом, связи этого типа являются гораздо более предпочтительными по сравнению со связями, направленными вширь.

С. Какова роль возобновляемых источников энергии в будущем?

31. Природные ресурсы являются неотъемлемой частью современной жизни, и сектор сырьевых товаров в целом вносит значительный вклад в мировую экономику (Weitzman, 1999; Mideksa, 2013). По оценкам автора одной из публикаций (Weitzman, 1999), истощение запасов 14 видов сырья⁷ привело бы к ежегодным потерям, эквивалентным 1% от среднего уровня потребления, т.е. сокращению на 1% глобального ВВП. Что касается ситуации по странам, то в одной из самых недавних публикаций (Mideksa, 2013) предполагается, что в Норвегии с середины 1970-х годов "около 20% ежегодного роста подушевого ВВП обусловлено наличием большого количества нефтяных ресурсов, таких как нефть, природный газ, жидкий природный газ и газоконденсат". Однако добыча этих ресурсов и их использование все больше и больше загрязняет окружающую среду; кроме того, прогнозируется исчерпание имеющихся на сегодняшний день запасов по крайней мере нескольких видов сырья, таких как сырая нефть. Например, по данным Организации стран – экспортеров нефти, если сырая нефть будет добываться на уровне объемов, добытых в 2011 году, ее запасы иссякнут примерно через 109 лет⁸.

32. На фоне ухудшающейся ситуации с загрязнением окружающей среды и возможного исчерпания запасов реализуются инициативы по поиску альтернативных источников возобновляемой энергии. Одной из самых заметных и всеобъемлющих инициатив является инициатива "Устойчивая энергетика для всех"⁹, возглавляемая Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций. Она имеет триединую цель: во-первых, обеспечение всеобщего доступа к современным источникам энергии; во-вторых, удвоение глобальных темпов повышения энергоэффективности; в-третьих, удвоение доли возобновляемых источников энергии в мировом энергетическом балансе. Эти цели основываются на прогрессе, достигнутом на сегодняшний день многими странами, в том числе Бразилией и Китаем. О перспективности этой инициативы говорит тот факт, что в Бразилии в 2009 году на долю возобновляемых источников энергии пришлось около 50% от общего объема полученной первичной энергии (ЮНКТАД, 2013b)¹⁰.

33. В период 2008–2011 годов темпы использования возобновляемых источников энергии, в том числе гидроэлектроэнергии, неуклонно возрастали, хотя доля таких источников в общем объеме производства первичной энергии оставалась относительно стабильной – примерно на уровне 13% (см. диаграммы 4 и 5). По оценкам, содержащимся в Статистическом обзоре мировой энергетики за 2013 год, подготовленном компанией "БП" (BP Statistical Review of World En-

⁷ Сырая нефть, природный газ, каменный уголь, бурый уголь, бокситы, медь, железная руда, свинец, никель, фосфаты, олово, цинк, золото и серебро.

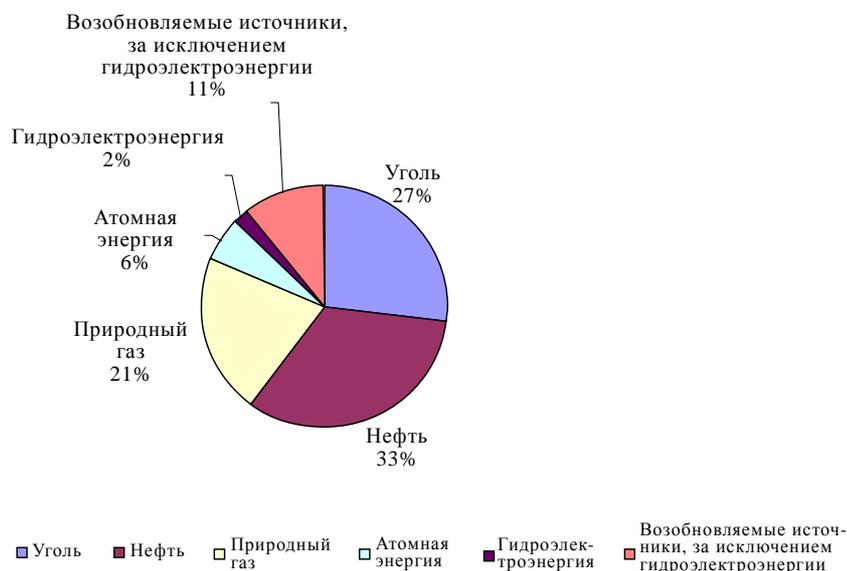
⁸ См. http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/180.htm (просмотр – 15 августа 2013 года) или http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/179.htm (просмотр – 29 сентября 2013 года).

⁹ См. www.sustainableenergyforall.org (просмотр – 16 августа 2013 года).

¹⁰ В этой публикации ЮНКТАД содержится также более подробный анализ развития возобновляемых источников энергии в 2012 году.

ergy 2013), на долю возобновляемых источников энергии, в том числе гидроэлектроэнергии, в 2011 году пришлось 8,2% от мирового объема потребления первичной энергии, а в 2012 году она увеличилась, составив за тот же период 8,6%.

Диаграмма 4
Мировой энергобаланс, 2008 год



Источник: Данные взяты из различных выпусков (2009–2014 годы) публикации "Ключевые мировые показатели энергетической статистики" (Key World Energy Statistics) Международного энергетического агентства (МЭА).

Диаграмма 5
Мировой энергобаланс, 2011 год



Источник: Данные взяты из различных выпусков (2009–2014 годы) публикации "Ключевые мировые показатели энергетической статистики" (Key World Energy Statistics) МЭА.

34. Мировой энергобаланс (см. диаграммы 4 и 5) вероятнее всего был бы иным, если в нем был бы учтен недавний рост масштабов использования сланцевого газа (особенно в Соединенных Штатах в период 2012–2013 годов). Использование сланцевого газа является нетрадиционным, поскольку этот газ считается более трудным и затратным для добычи по сравнению с обычным природным газом (IEA, 2012). Технология производства сланцевого газа предполагает закачку сильнодействующих кислот и гидроразрыв пласта, для чего требуется подача жидкости под высоким давлением в скважину и затем в окружающую газоносную породу, в пластах которой заключен сланцевый газ (IEA, 2012). В связи с необычностью технологии производства этого газа и рядом ее особенностей высказываются опасения относительно возможных последствий добычи сланцевого газа для окружающей среды.

35. Существуют серьезные разногласия в вопросе о последствиях добычи сланцевого газа для окружающей среды. И хотя в Соединенных Штатах объемы его производства растут, в ряде европейских стран, таких как Франция и Болгария, были введены запреты на технологии, применяемые в ходе его производства. В других странах по-прежнему идут дискуссии по вопросу об альтернативных издержках производства сланцевого газа. Африка также изучает затраты и выгоды, связанные с производством этого газа.

III. Заключительные замечания

36. Существующая литература изобилует примерами, иллюстрирующими ситуацию в ряде стран с низким уровнем доходов, экономика которых зависит от сырьевого сектора и которые по-прежнему остаются бедными или не достигли существенного прогресса на пути структурной трансформации, несмотря на наличие у них огромных запасов природных ресурсов. Лишь немногие из этих стран, в том числе Малайзия, Индонезия и Бразилия, сумели перейти от этапа зависимости от торговли природными ресурсами к диверсификации своей экономики. За последние примерно десять лет ряд других стран, экономика которых зависит от сырьевого сектора, предпринимали попытки перенять опыт этих успешных стран, в частности через посредство механизмов сотрудничества по линии Юг–Юг. В настоящий момент повсеместно распространены такие стратегии, как программы развития промышленных связей, программы развития поставщиков, создание кластеров под общей рубрикой развития местного компонента, а также стратегии создания и удержания добавленной стоимости. В ряде других случаев создавались фонды национального благосостояния в качестве инструментов для избежания синдрома "голландской болезни". Однако, как отмечалось в настоящем документе, сами по себе эти меры политики и стратегии не являются панацеей. Их эффективность зависит от таких предпосылок, как уровень квалификации персонала, технологический потенциал, сильный частный сектор и – прежде всего – благоприятный климат на уровне политики.

37. По мере того как развивающиеся страны, зависящие от сырьевого сектора, стремятся получить большую отдачу от сектора природных ресурсов для развития, на передний план выдвигается энергетический сектор. Поэтому такие страны будут вынуждены обращать больше внимания на такие вызывающие беспокойство вопросы, как выбросы парниковых газов и связанное с ними изменение климата, а также на необходимость перехода от ископаемых видов топлива к более чистым источникам энергии. Тем не менее доля возобновляемых источников энергии в общем энергобалансе оставалась неизменной в тече-

ние последних трех–четырёх лет, несмотря на усилия большинства развитых и ряда развивающихся стран, направленные на увеличение этой доли. Для достижения этой цели используется целый набор стратегических вариантов, в том числе налоговые и финансовые стимулы и система квот.

38. Наблюдающееся сокращение использования биотоплива обусловлено ощутимыми последствиями такового для продовольственной безопасности; отсюда следует, что директивным органам нужно более тщательно изучить взаимосвязь между политикой в области энергетики и другими целями развития, в частности в сфере экономики и экологии (ЮНКТАД, 2010)¹¹.

¹¹ Более подробный анализ этих мер политики, а также последствий использования возобновляемых источников энергии для энергетической и продовольственной безопасности см. в документе TD/B/C.1/MEM.2/8.

Справочная литература

- Al-Hassan A, Papaioannou M, Skancke M and Cheng C (2013). Sovereign wealth funds: Aspects of governance structures and investment management. IMF Working Paper WP/13/231.
- Basu S, Gottschalk J, Schule W, Vellodi N and Yang SC (2013). The macroeconomic effects of natural resource extraction: Applications to Papua New Guinea. IMF Working Paper. WP/13/138.
- Bova E (2009). The implications of mine ownership for the management of the boom: A comparative analysis of Zambia and Chile. Swiss National Centre of Competence in Research. Working Paper No. 2009/13.
- British Petroleum (2013). *BP Statistical Review of World Energy 2013*. London.
- Brückner M (2010). Natural resource dependence, non-tradables and economic growth. *Journal of Comparative Economics*. 38(4):461–471.
- Dumas D (2012). Revenue management and the 5 “S” concept. Presented at the Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. Geneva, Switzerland. 17 October.
- Gibbon P (2001). Upgrading primary production: A global commodity chain approach. *World Development*. 29(2):345–363.
- Gylfason T (2001). Natural resources, education and economic development. *European Economic Review*. 45:847–859.
- IEA (2009–2013). Various editions of *Key World Energy Statistics*. OECD/IEA. Paris.
- _____ (2012). *Golden Rules for a Golden Age of Gas: World Energy Outlook Special Report on Unconventional Gas*. OECD/IEA. Paris.
- InterriaRMG Resource Sector Intelligence (2013). *State of the Market: Mining and Finance Report*. InterriaRMG.
- Korinek J (2013). Mineral resource trade in Chile: Contribution to development and policy implications. OECD Trade Policy Papers. No. 145. OECD Publishing. Paris.
- Markusen J and Zhang KH (1999). Vertical multinationals and host-country characteristics. *Journal of Development Economics*. 59(2): 233–252.
- Mideksa TK (2013). The economic impact of natural resources. *Journal of Environmental Economics and Management*. 65(2):277–289.
- Mintz J and Chen D (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. The School of Public Policy Research Papers. University of Calgary, Canada. Volume 5, Issue 30.
- Morris M, Kaplinsky R and Kaplan D (2012). *One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. ISBN 978-1-4717-8188-9.
- PricewaterhouseCoopers (2011). *The Impact of Sovereign Wealth Funds on Economic Success*. October. Available at https://www.pwc.co.uk/en_UK/uk/assets/pdf/the-impact-of-sovereign-wealth-funds-on-economic-success.pdf.
- OECD (2008). *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris.

- Sachs JD and Warner AM (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper No. 5398. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts.
- Sachs JD and Warner AM (2001). Natural resources and economic development: The curse of natural resources. *European Economic Review*. 45:827–838.
- Sigam C and Garcia L (2012). *Extractive Industries: Optimizing Value Retention in Host Countries*. UNCTAD/SUC/2012/1. United Nations. New York and Geneva.
- Sunley E and Baunsgaard T (2001). The tax treatment of the mining sector: An IMF perspective. Background paper prepared for a World Bank workshop on the taxation of the mining sector. 4–5 April.
- UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction – What is New?* UNCTAD/GDS/AFRICA/2. United Nations publication. Sales No. E.02-II-D.18. New York and Geneva.
- _____ (2005). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1. United Nations publication. Sales No. E.05.II.D.12. New York and Geneva.
- _____ (2006a). *Economic Development in Africa: Doubling Aid – Making The “Big Push” Work*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.10. New York and Geneva.
- _____ (2006b). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies – Implications for Development*. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.11. New York and Geneva.
- ЮНКТАД (2010). Будущая структура энергетического баланса и возобновляемая энергия: последствия для энергетической и продовольственной безопасности. TD/B/C.I/MEM.2/8. Женева, 12 января.
- UNCTAD (2011). *Best Practices In Investment For Development: How To Create And Benefit From FDI-SME Linkages – Lessons from Malaysia and Singapore*. Investment Advisory Series B, No. 4. UNCTAD/DIAE/PCB/2009/18. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.12. New York and Geneva.
- _____ (2013a). *Commodities and Development Report: Perennial Problems, New Challenges and Evolving Perspectives*. UNCTAD/SUC/2011/9. United Nations. New York and Geneva.
- ЮНКТАД (2013b). Последние изменения и новые вызовы на сырьевых рынках, а также возможные варианты политики обеспечения инклюзивного роста и устойчивого развития на базе сырьевого сектора. TD/B/C.I/MEM.2/25. 29 января.
- UNIDO (2012). *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies: The Experience of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. Vienna.
- Weitzman M (1999). Pricing the limits to growth from minerals depletion. *The Quarterly Journal of Economics*. 114(2):691–706.
-