

http://www.gazeta.ru/comments/2006/02/20_x_545977.shtml

ГАЗЕТА.ру, 21 февраля 2006 г.



Егор Гайдар
директор Института экономики переходного периода

Под страхом нефти

Кризис, следующий за падением цен на нефть, не могут пережить ни авторитарный режим, ни демократический.

«Газета.Ру-Комментарии» публикует фрагмент третьей главы «Нефтяное проклятье» из книги Егора Гайдара «Гибель империй. Уроки для современной России», который посвящен анализу современного опыта богатых ресурсами стран.

Казалось бесспорным, что ресурсное богатство, обеспеченность страны запасами важных для индустриализации полезных ископаемых, обилие плодородной земли помогают обеспечить высокий уровень благосостояния, однако опыт XX века показал, что эти взаимосвязи сложнее.

Венесуэла и Мексика к началу 1970-х – государства с уровнем душевого ВВП, сопоставимым с показателями, достигнутыми в СССР в то же время.

В Мексике экономический рост десятилетий, предшествующих 1970-м годам, с нефтью связан не был. Венесуэла в начале 1970-х – одно из крупнейших нефтедобывающих государств мира. Для ее экспорта, доходов бюджета нефть принципиально важна. Но и здесь на протяжении десятилетий, предшествующих скачку цен 1973–1981 гг., производство в секторах, не связанных с нефтью, быстро росло.

Мексика на протяжении десятилетий была закрытой демократией, с 1929 г. сохраняла политическую устойчивость. Венесуэла до начала 1990 годов – одна из немногих стабильных демократий в Латинской Америке. И в той и в другой стране министерства финансов имели репутацию высокопрофессиональных институтов. В течение многих лет ими руководили люди, понимающие риски, связанные с непредсказуемостью цен на сырьевые ресурсы.

Мексика: нефть – популизм – кризис

Скачок цен на нефть в 1973–1974 гг. наложился в Мексике на открытие новых крупных месторождений. Со второй половины 1970-х годов резко растут и объемы добычи нефти, и доходы бюджета от их использования. К 1970 году нефтяной сектор производил 2,5% ВВП Мексики и обеспечивал федеральному правительству 3,5% доходов. К 1983 году доля этого сектора в ВВП возросла до 14%. До 1974 года доля нефти в экспорте Мексики составляла примерно 0,5%, в 1980 нефть и газ обеспечивали 67,3% экспортных поступлений страны. Доля обрабатывающих отраслей в экспорте сократилась до 16,5%.

Все это накладывается на кризис модели импортозамещающей индустриализации, замедление роста мексиканской экономики в первой половине 1970-х годов. Пришедший к власти в 1976 году президент Мексики Хосе Лопес Портильо решает использовать поступившие в распоряжение правительства финансовые ресурсы, чтобы подстегнуть развитие экономики. Начинается реализация набора масштабных инвестиционных проектов.

Многие из них оказываются – при ограниченных возможностях эффективно использовать нефтяные деньги, низком качестве государственного аппарата – либо незавершенными, либо малозффективными.

Доля государственных расходов в ВВП, составлявшая в конце 1960-х годов примерно 20%, к 1982 году приближается к 50%. Темпы роста инвестиций, финансируемых за счет добычи нефти и внешних займов, составляли в 1978–1981 годах примерно 20%, темпы роста ВВП – 8,4%. Если бы такая экономическая политика была устойчивой, этого было бы достаточно для удвоения ВВП за десять лет.

К сожалению, опыт еще раз показал, что попытки подстегнуть темпы роста, используя средства, опасные для долгосрочной устойчивости развития, дорого обходятся и экономике, и обществу.

В это время проявляются и характерные черты распространения «голландской болезни» на мексиканскую

экономику – быстрое укрепление реального курса национальной валюты. Правительство наращивает внешний долг. Кредиторы, убежденные в том, что высокие цены на нефть – гарантия сохранности вложений, охотно предоставляют займы. В 1981 году внешний долг государственного сектора Мексики достиг 40 миллиардов долларов, частного сектора – примерно 20 млрд долларов.

К началу 1980-х годов доходы Мексики от добычи нефти достигли примерно 20% валового внутреннего продукта страны. Руководство было убеждено в том, что повышение нефтяных цен в 1979–1981 годах отражает долгосрочные тенденции развития, их уровень не будет снижаться на протяжении многих лет. В 1981 году правительство Мексики приняло решение перейти к еще более агрессивной финансовой политике. В ее основе предположение, что рост доходов от добычи и экспорта нефти в среднесрочной перспективе составит 12% в год. Как нередко бывает, это произошло в самое неподходящее время.

В 1981–1982 гг. конъюнктура изменяется. Рост цен на нефть остановился. Усилия властей США, направленные на сдерживание инфляции, повышение процентной ставки, увеличивают стоимость обслуживания внешнего долга во всем мире, в том числе в Мексике. Неуверенность в его возврате стимулирует отток капитала. В феврале 1982 года мексиканское правительство было вынуждено на 70% девальвировать национальную валюту. Это усугубило проблемы, связанные с платежами по государственному внешнему долгу. Власти предпринимают ряд опасных шагов: вводят систему двойного валютного курса, отказываются возвращать взятые кредиты, ужесточают контроль за движением валюты, национализируют банки. Все это происходит на фоне продолжающегося снижения нефтяных цен.

С 1983 года правительство пытается стабилизировать финансы, останавливает незавершенные проекты, повышает налоги, сокращает бюджетные обязательства. И все это приходится делать на фоне снижения нефтяных цен 1983–1986 гг. Отсюда череда начатых и незавершенных стабилизационных программ, остановка экономического роста. Среднегодовые темпы роста душевого ВВП в Мексике 1980-х годов находились в области отрицательных значений (–0,54%).

Накануне открытия новых нефтяных месторождений Мексика давно была интегрированной в глобальный финансовый мир рыночной экономики. Последствия авантюрной политики Хосе Лопеса Портильо проявились быстро.

Правда, власти сумели сохранить политическую стабильность, но кризис развития 1980-х годов стал важнейшим фактором, сделавшим сохранение режима закрытой демократии невозможным.

Венесуэла: нефть – инвестиции – стагнация

Власти Венесуэлы, на протяжении десятилетий имевшие дело с нефтяным рынком, инициировавшие формирование ОПЕК, создавшие стабилизационный фонд, были лучше, чем руководство Мексики, подготовлены к тому, чтобы справиться с вызовами, связанными с повышением бюджетных доходов, следующим за ростом цен на нефть. Они хорошо понимают роль нефти в экономике стран.

Сразу после скачка цен 1973 года они проводят осторожную бюджетную политику, не допускают быстрого укрепления национальной валюты. Однако в условиях демократии еще труднее, чем при авторитарном режиме, противостоять волне популизма, возникающей на фоне возросших бюджетных доходов. Отсюда поток идей, связанных с тем, как использовать средства стабилизационного фонда на разнообразные расходные программы. Именно с такой платформой яркий популист Карлос Андрес Перес побеждает на выборах в 1974 году. Он начинает реализацию набора инвестиционных проектов, призванных диверсифицировать экономику Венесуэлы, улучшить состояние инфраструктуры, расширяет социальные обязательства государства, снижает налоги, не связанные с добычей нефти.

Изменение мировой конъюнктуры с середины 1980 годов делает продолжение такой политики невозможным. Отсюда череда тяжелых, непопулярных мер, которые приходится предпринимать.

С 1950 по 1980 гг. валовой внутренний продукт на душу населения в Венесуэле вырос на 234%. Между 1980 и 1989 годами он сократился на 18,1%. Курс национальной валюты, относительно стабильный на протяжении десятилетий, за период 1980-х годов упал в 10 раз. К 1989 году годовые темпы инфляции достигли 84%. Внешний долг, которого практически не существовало в 1974 году, в 1989 году составлял 54% валового внутреннего продукта и был равен трехгодичному объему экспорта. В течение 60 лет, предшествовавших 1980 году, в Венесуэле средние темпы роста производительности труда в секторах, не связанных с нефтью, составляли 6,7%. В 1920–1979 годах среднегодовой рост душевого ВВП составлял 6,4% в год. В течение 20 лет после 1980 года в секторах экономики, не связанных с нефтью, производительность труда снижалась. К концу 1990-х она достигла уровня, соответствующего показателям 1950 года.

В 1978 году кредитный рейтинг Венесуэлы составлял тройное А. В 1983 году она объявила

о прекращении выплат по внешнему долгу.

После нескольких лет политики «затягивания поясов» избиратели в 1989 году вновь приводят к власти Карлоса Андреса Переса. С ним ассоциируется период благополучия. Но ситуация изменилась. Сам президент понимает, что другого выхода, кроме проведения жесткой бюджетной политики, у него нет. Он предупреждает, что, если правительственные расходы не будут резко сокращены, страна столкнется с жесточайшим бюджетным дефицитом. Это отнюдь не то, чего от него ждали. Попытка переворота, предпринятая в 1992 году Уго Чавесом, подводит черту под периодом стабильности венесуэльской демократии.

Как и многие другие страны, Венесуэла – пример того, как трудно справиться с вызовами, связанными с колебанием цен на сырьевые товары.

Нередко крупнейшими заемщиками на мировых финансовых рынках оказываются не сами государства – экспортеры сырья, а их национальные ресурсодобывающие предприятия. Так, уже в 1974 году долг индонезийской государственной нефтяной компании «Петромине» превышает внешний долг индонезийского правительства.

Есть и другие, противоположные примеры. Так, к концу 1970-х чилийский платежный баланс и государственный бюджет зависели от динамики цен на медь. В 1976 году доходы от экспорта меди составляли более 50% объема экспорта. В 1980-х годах эта доля составляла примерно 40%. До начала 1990-х годов платежи государственной медной компании в бюджет равнялись 20% его общих доходов. Чилийское правительство отказалось проводить регулируемую государством политику диверсификации национальной экономики, реализовывать масштабные инвестиционные проекты; оно создает институциональные основы развития конкурентоспособных производств в отраслях, не связанных с медью, формирует хорошо управляемый стабилизационный фонд, не допускает резкого укрепления курса национальной валюты, обеспечивает условия беспрецедентного в Латинской Америке конца XX века экономического роста. Но это редкое в истории исключение.

Как усидеть на мешке с деньгами.

То, что поток сырьевых товаров, цены на них – величины нестабильные, известно не со вчерашнего дня. Многие богатые ресурсами страны пытались найти пути решения проблем, связанных с этой нестабильностью. Один из возможных – хеджирование рисков, заключение форвардных контрактов. Однако политически этот путь опасен.

Если динамика цен окажется более благоприятной, чем та, которая предусмотрена сделками, объяснить обществу, почему бюджет понес потери, трудно. Всегда найдутся охотники доказать, что контракты были заведомо вредными для национальной экономики.

Наиболее распространенные решения предполагают формирование стабилизационных фондов, пополняемых во время благоприятной конъюнктуры и используемых, когда цены падают. Это не значит, что такие проблемы неразрешимы. Чили – страна, в значительной степени зависящая от конъюнктуры рынка меди, – создала стабилизационный фонд в 1985 году, чтобы ограничить влияние изменений конъюнктуры рынка меди на обменный курс национальной валюты и бюджетные поступления. Управление Норвежским стабилизационным фондом считается образцовым, является предметом подражания для других ресурсобогатых стран. Фонд штата Аляски, Кувейтские резервный фонд и фонд будущих поколений, Оманский государственный резервный фонд – примеры подобного рода институтов. Мотивы создания их правительствами, понимающими масштабы и серьезность рисков, связанных с нестабильностью бюджетных доходов в богатых ресурсами странах, очевидны.

Существуют два основных вида таких институтов: фонды, предназначенные для защиты экономики страны от колебаний цен, и фонды будущих поколений, созданные, чтобы поддержать благосостояние на длительную перспективу, в период, когда запасы природных ресурсов будут исчерпаны. Иногда они функционируют по определенной законом формуле, устанавливающей зависимость масштаба отчислений от цены на экспортные ресурсы; в других случаях объемы поступлений определяются при утверждении бюджета.

Опыт показал, что это эффективный инструмент регулирования рисков, связанных с нестабильностью цен на ресурсы. Но преувеличивать его надежность нельзя.

В том, что касается укрепления реального курса национальной валюты, связанных с этим проблем развития нессырьевых отраслей, действенность стабилизационных фондов ограничивается тем, что рост финансовых резервов, вложенных в высоколиквидные, надежные международные активы, повышает инвестиционную привлекательность национальных ценных бумаг, стимулирует приток краткосрочного капитала.

Острее, однако, оказываются политические противоречия, связанные с функционированием

стабилизационных фондов.

В недемократических странах, а к таким из богатых ресурсами относятся многие, велики риски, что средства будут вложены в неэффективные проекты, финансируемые государством, а значительная часть из них разворована.

История нигерийского стабилизационного фонда - классический пример такого развития событий.

В демократических странах крупные финансовые ресурсы стабилизационных фондов делают трудной задачу ограничения экспансии бюджетных обязательств. Компетентный и ответственный министр финансов Венесуэлы в октябре 1978 года сказал: «Самым важным оружием министра финансов, который сталкивается с многочисленными бюджетными запросами, является его способность сказать «нет денег», но как я мог сказать это при таком количестве денег в наличии?» Объяснить руководителям ведомств, расходующих бюджетные средства, политическим лобби, парламентариям, что правительство не может выделить ассигнования на те или иные цели из-за того, что денег нет, – задача решаемая, но, конечно же, очень нелегкая. Доказать, что оно не может этого сделать, потому что это окажет влияние на укрепление реального курса национальной валюты, подорвет конкурентоспособность несырьевых отраслей, создаст обязательства, выполнить которые при неблагоприятной конъюнктуре рынка сырья невозможно, как показывает опыт, еще труднее.

Норвегия – страна разумно и ответственно распоряжающаяся нефтяными доходами. Через двадцать лет после открытия нефтяных ресурсов Северного моря Норвегия по-прежнему сохраняла долю государственных расходов ВВП более низкую, чем Дания, Финляндия и Швеция. Норвежский стабилизационный фонд имеет репутацию прозрачного, ответственно управляемого. Однако со времени его создания ни одна правящая коалиция не выигрывала выборы. Риторика, связанная с тем, что правительство, сидящее на мешках с деньгами, отказывается решать важные для общества проблемы, – сильное оружие в политической борьбе. В начале сентября 2005 года Организация Объединенных Наций назвала Норвегию страной с самым высоким уровнем жизни. Это не помогло в том же месяце правящей коалиции выиграть выборы. Главные темы предвыборной кампании оппозиции были связаны с тем, как расходовать доходы в условиях высоких цен на нефть, в каких масштабах их можно использовать в различных социальных программах. Конкурирующие политические партии в Норвегии имеют длинную историю, политически ответственны. Выиграв выборы, сформировав правительство, они объясняют избирателям, что переоценили возможность расходования средств стабилизационного фонда, недооценили связанные с этим риски. Оппозиция может обвинить их в невыполнении предвыборных обещаний, построить на этом платформу следующих выборов. В условиях стабильной экономики и эффективной демократии это не так страшно. К сожалению, не все богатые ресурсами страны имеют такие политические системы.

Современный экономический рост – процесс беспрецедентный в истории, труднопрогнозируемый. Изменения условий мирового развития ставят перед государствами новые проблемы, требуют выработки адекватных ответов, способности менять социальные институты, формы организации общественной жизни. В странах, экономики которых зависят от сырьевых товаров, непредсказуемость цен на них осложнит ситуацию.

От динамики цен на ресурсы зависит уровень инфляции, доходы населения, возможность оплачивать внешний долг. Это серьезный вызов. Не все богатые ресурсами страны оказываются способными на него ответить.

В этом одна из причин того, что темпы экономического роста в них более низкие, чем в странах, не обладающих ресурсным богатством. Опыт решения проблем, порождаемых нестабильностью сырьевых рынков, не дает простых рецептов. Что он показывает несомненно – это значимость готовности национально-политической элиты к изменениям мировой конъюнктуры, понимания ею того обстоятельства, что здесь таится реальная угроза.

Во второй половине XX и в начале XXI веков войны стали скорее исключением, чем правилом. Вооруженных конфликтов между крупными державами в последние 60 лет не было. Но военная традиция, идущая от штабной культуры XIX века, заставляет иметь то, что называется «планом боевого применения вооруженных сил», – проработанную программу мероприятий, осуществляемую в случае нападения или угрозы нападения потенциального противника.

Опыт XX века показал, что для богатых ресурсами стран, сталкивающихся с рисками неблагоприятной конъюнктуры, важно иметь нечто подобное такому плану для четкого понимания, что правительства будут делать в случае падения цен на сырье, какие последствия это будет иметь для бюджета, платежного баланса, потребительского рынка, обслуживания внешнего долга, стабильности банковской системы.

Советский Союз в начале 1980 годов такого плана не имел. Последствия этого оказались тяжелыми.