

<http://www.ej.ru/experts/entry/3114/>

«Еженедельный журнал», 26.02.06

Нефтяное проклятье

[26 ФЕВРАЛЯ 2006, 18:00] ЕГОР ГАЙДАР

«Лучше бы мы открыли воду!»
Шейх Ахмед Заки Ямани –
экс-министр нефти Саудовской Аравии

«Через 10 лет или 20 лет вы увидите,
что нефть приведет нас к краху»
Хуан Пабло Перес Альфонсо –
экс-министр нефтяной промышленности Венесуэлы

В 1985-1986 годах мировые цены на нефть упали в несколько раз. И все-таки, СССР рухнул не из-за игры на понижение на нефтяном рынке.

Хорошо сказал об этом Булат Окуджава на своем последнем концерте в Париже 23 июня 1995 года. Он прочел тогда это короткое стихотворение:

«Вселенский опыт говорит,
Что погибают царства
Не от того, что труден быт
Или страшны мытарства...
А погибают от того,
И тем больней, чем дольше,
Что люди царства своего
Не уважают больше...»

Однако, кризис советской экономики, приведший к распаду СССР, то, когда и в каких формах он разворачивался, был тесно сопряжен с развитием событий на нефтяном рынке. И так – почему случилось так, как случилось?

Разумеется, первым делом появились конспирологические объяснения произошедшего. Однако я своими глазами видел, каким невероятным «сюрпризом» для американских властей было крушение Советского Союза, каково было их потрясение, потому и не верю в достоверность подобных конструкций.

Но если предположить, что версия «об умысле» верна, то получается еще хуже. Тогда придется говорить о низком интеллектуальном уровне, безответственности и предательстве национальных интересов со стороны нескольких поколений советских властей, поставивших экономику и судьбу страны в полную зависимость от решений принятых США – государством, которое воспринималось как главный потенциальный враг.

СССР был не первой и не был единственной богатой ресурсами страной, которая столкнулась с тяжелым кризисом, связанным с труднопрогнозируемыми изменениями цен на предлагаемые ими важнейшие сырьевые товары.

Чтобы понять произошедшее в Советском Союзе в конце 1980-х – начале 1990-х годов, важно проанализировать суть проблем, связанных с колебаниями сырьевых цен, то, как они влияют на экономику стран-экспортеров. А это довольно долгая история...

§1. Испанский пролог

Классический пример воздействия крупного потока доходов, связанных с добычей сырьевых ресурсов, на национальную экономику – развитие событий в Испании XVI–XVII веков, после открытия Америки. Освоение месторождений золота и серебра, введение технологий, позволяющих разрабатывать их эффективно по стандартам того времени – все это привело к беспрецедентному в истории росту поступления драгоценных металлов в Европу.

За 160 лет, между 1503 и 1660 годами, в Севилью было доставлено 16 тыс. тонн серебра. Запасы этого металла в Европе возросли втрое. За тот же период ввоз 185 тонн золота увеличил европейские ресурсы этого металла примерно на 20%.

Рост предложения золота и серебра в условиях еще медленно растущей европейской экономики приводит к резкому, по стандартам общества, привыкшего к стабильности цен, удорожанию товаров. В Испании, куда в первую очередь поступают драгоценные металлы, цены растут быстрее, чем в остальных европейских странах. Это обстоятельство делает испанское сельское хозяйство неконкурентоспособным. Кастилия на многие десятилетия становится крупным импортером продовольствия. Кризис испанской текстильной промышленности также результат аномально высокого уровня цен в Испании, связанного с притоком драгоценных металлов из Америки.

В конце XVI века жалобы на дороговизну товаров в Испании становятся массовыми. Кортесы неоднократно обсуждают эту тему, звучат предложения полностью запретить вывоз испанского текстиля даже в испанские колонии в Америке. Дороговизна продовольственных товаров и текстильных изделий подталкивает к мерам, направленным на ограничение роста цен, те, в свою очередь, – к дефициту. И, как следствие, либерализации импорта продовольствия и текстиля в Испании становится неизбежной.

Гонсалес де Сельориго, анализировавший экономические проблемы Кастилии, связывает их с последствиями открытия Америки. В 1600 году он пишет, что влияние потока золота и серебра парализовало рост инвестиций, развитие промышленности, сельского хозяйства и торговли, доказывает, что открытие Америки было несчастьем Испании. Фламандский ученый Юстус Липсиус в 1603 году писал своему испанскому другу: «Завоеванный вами новый мир завоевал вас, ослабил и исчерпал вашу прежнюю храбрость».

Роль связанных с драгоценным металлом рентных доходов в бюджете испанской короны середины XVI века поначалу скромная, постепенно растет. Особенно явным это становится со времени открытия и освоения месторождений серебра в Потосе. Эти доходы не зависят от Кортесов, расширяют свободу действий правительства в использовании финансовых ресурсов. К тому же американское золото и серебро кажутся надежным обеспечением займов, которые охотно предоставляются международными банками.

В соответствии со стандартами времени более половины бюджетных поступлений направляется на военные нужды. Американское золото и серебро – база внешнеполитической активности, направленной на защиту католицизма, обеспечение господства Испании в Европе. Оно позволяет финансировать череду дорогостоящих войн.

В конце XVI века приток драгоценных металлов из Америки сокращается. К 1600 году наиболее богатые месторождения серебра исчерпаны. Рост цен также снижает доходы испанского бюджета. Между тем, Корона приняла на себя крупные обязательства по взятым кредитам. Это основа вереницы банкротств, ставших со второй половины XVI века характерной чертой испанских финансов. Государство объявляет о неплатежеспособности в 1557, 1575, 1598, 1607, 1636, 1647, 1653 годах.

Как нередко бывает, реакция властей на экономические проблемы, связанные с колебаниями ресурсных доходов, неадекватна. Запрещение испанским студентам учиться в иностранных университетах, введение ограничивающих торговлю монополий, повышение налогов на экспорт шерсти, таможенные пошлины, взимаемые на границах частей королевства, – все это не помогает мобилизовать ресурсы для финансирования военных предприятий.

Выясняется, что имперские обязательства соблазнительно легко принять. От них трудно отказаться, даже когда это неизбежно. В 1609 году Испания под влиянием нарастающих финансовых трудностей вынуждена заключить перемирие с Голландией. Через десять лет становится ясным, что этот шаг не решил бюджетных проблем. Операции голландцев на море, их нападения на испанские суда и колонии требуют финансирования вооруженных сил в масштабах, не меньших, чем во время войны.

Энергичный первый министр Испании (с 1621 по 1643 год) Оливарес, современник и соперник кардинала Ришелье, пытается провести либеральные реформы (упорядочить налоговую систему, сократить бюджетные расходы и численность государственного аппарата), ограничить власть олигархов, имевших доступ к государственным доходам, восстановить величие империи. Он компетентен, не коррумпирован и исключительно работоспособен. Но всего этого недостаточно, чтобы разрешить противоречие между расстройством государственных финансов и необходимостью финансировать военные действия, призванные сохранить империю. В 1631 году, поняв неразрешимость поставленных задач, Оливарес произносит свою знаменитую фразу: «Если великие завоевания этой монархии привели ее в такое печальное состояние, можно с достаточной долей уверенности сказать, что без Нового Света она была бы более могучей».

К 1640 году испанская корона утратила свои европейские владения вне Пиренейского полуострова, оказалась на грани потери контроля над Астурией, Каталонией и Арагоном. В сентябре 1640 года Оливарес пишет: «Этот год можно считать самым несчастным для монархии за все время ее существования». И это при том, что до 1643 года испанская армия не понесла поражений ни в одном крупном сухопутном сражении.

История Испании XVI–XVII веков – пример державы, пережившей крах, не потерпев поражения на поле брани, но рухнувшей под влиянием непомерных амбиций, основывавшихся на таком ненадежном фундаменте, как доходы от американского золота и серебра. То, что происходило с государствами, могущество которых зиждилось на притоке доходов от добычи природных ресурсов, в XX веке, в том числе с нашей страной, – хорошо известно.

§ 2. Ресурсное богатство и экономическое развитие

Проблемы, с которыми столкнулась Испания в XVI–XVII веках, были известны и в конце XVIII – начале XIX века, в канун старта современного экономического роста. И все-таки долго еще казалось аксиомой, что ресурсное богатство, обеспеченность страны запасами важных для индустриализации полезных ископаемых, обилие плодородной земли – важный и позитивный фактор развития. Опыт XX века показал, что эти взаимосвязи, увы, сложнее и драматичнее.

Между 1965 и 1998 годом душевой ВВП в таких богатых ресурсами странах, как Иран и Венесуэла, сокращается в среднем на 1% в год, в Ливии – на 2%, в Кувейте – на 3%, в Катаре (1970–1995 годы) – на 6% в год. В целом в

странах – членах ОПЕК душевой ВВП в 1965–1998 годы снижался на 1,3% в год на фоне среднегодового темпа роста в 2,2% в странах с низкими и средними душевыми доходами.

На протяжении последних десятилетий появилось немало работ, посвященных влиянию ресурсного богатства на экономическое развитие. Точно определить, что такое ресурсное богатство, непросто. Одни авторы определяют его как долю сырьевых ресурсов в экспорте, объеме валового внутреннего продукта, другие – как площадь территории, приходящейся на одного жителя страны. Важно, что вне зависимости от определения, результаты исследований оказывались близкими. Они демонстрируют статистически значимую негативную корреляцию между долгосрочными темпами экономического роста и ресурсным богатством. То есть, попросту говоря, наличие природных богатств не только не гарантирует государству будущего процветания, но и, скорее всего, осложнит путь к таковому.

Типичный пример из этого печального ряда, один из многих, – Нигерия. Крупные нефтяные месторождения здесь были введены в эксплуатацию в 1965 году. В течение последующих 35 лет совокупные доходы от добычи нефти, если исключить платежи международным нефтяным корпорациям, составили примерно 350 миллиардов долларов (в ценах 1995 года). В 1965 году душевой ВВП был равен 245 долларам. К 2000 году он остался на том же уровне. Полученные финансовые ресурсы не повлияли на уровень жизни населения.

Исследователи спорят о том, какой из факторов, связанных с ресурсообеспеченностью, создает наибольшие препятствия на пути динамичного экономического роста. Однако набор рисков, связанных с ресурсным богатством, хорошо описан.

Природные ресурсы, связанные с ними возможности извлечения рентных доходов, позволяют властям очередной «ухватившей бога за бороду» страны наращивать бюджетные поступления, ни мало не озабочиваясь повышением общих налогов (см. табл. 1).

Таблица 1

Доля нефтяных доходов в суммарных доходах бюджета в Венесуэле, Мексике и Саудовской Аравии в 1971–1995 годах. Средние значения по пятилетиям, %

| Страна | 1971–1975 | 1976–1980 | 1981–1985 | 1986–1990 | 1991–1995 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Венесуэла | 67,0 | 61,7 | 54,7 | 60,4 | ... |
| Мексика | 14,9 | 19,0 | 42,7 | 32,6 | ... |
| Саудовская Аравия | 89,1 | 74,4 | 61,0 | 74,5 | ... |

Источник расчеты по данным из Auty R.M. (ed.). Resource Abundance and Economic Development. Oxford: Oxford University Press, 2004 (Мексика, Саудовская Аравия); Salazar-Carrillo J. Oil and Development in Venezuela during the Twentieth Century. Praeger Publishers, Westport, CT, 1994 (Венесуэла).

Но это просто напросто означает, что у власть предержащих нет необходимости налаживать долговременный диалог с обществом – налогоплательщиками и их представителями. Тот исторический диалог (ведущий к компромиссу), который только и прокладывает русло формирования набора институтов, ограничивающих произвол власти, обеспечивающих гарантии прав и свобод граждан. Благодаря этому трудному диалогу только и создаются правила игры, позволяющие запустить механизм современного экономического роста. Вот и получается, что шансы на создание системы сдержек и противовесов (популярнейший в ельцинское время, ныне вышедший из моды комплекс понятий), надежных институтов, позволяющих ограничивать коррупцию и произвол властей и чиновничества, у населения в богатых ресурсами странах всегда меньше, чем в тех, которые подобными ресурсами обделены. Атмосфера тут создается другая. И климат другой. Салтыков Щедрин классически описал эту атмосферу: «Когда делили между чиновниками сначала западные губернии, а впоследствии Уфимскую, то мы были свидетели явлений поистине поразительных. КАЗАЛОСЬ БЫ, УЖ НА ЧТО ЛУЧШЕ: УРВАЛ КУСОК КАЗЕННОГО ПИРОГА И ПРОВАЛИВАЙ! Так нет, тут именно и разыгрались во всей силе свары, ненависть, глумление и всякое бестыжество, главной мишенью для которых – увы! послужила именно та неоскудевающая рука, которая то и дележку-то с той специальной целью предприняла, чтоб угробить господ чиновников и, что само собой разумеется, положить начало корпорации довольных».

Оценки качества национальных институтов, вырабатываемые международными организациями, субъективны. Но все они показывают, что между показателями политических свобод, гражданских прав, качеством бюрократического аппарата, практикой применения закона, с одной стороны, и ресурсным богатством – с другой, есть сильная негативная корреляционная зависимость.

Распределение доходов, генерируемых в экономике стран богатых ресурсами, зависит от дискреционных решений органов власти. Это стимулирует конкуренцию не в том, кто произведет больше качественной продукции с минимальными издержками, а в умении давать взятки чиновникам, увеличение того, что А. Крюгер в своей классической работе назвала административной рентой. К тому же ресурсное богатство повышает риски политической нестабильности, связанной с борьбой за перераспределение рентных доходов.

Даже в высокоразвитой демократической Норвегии доля экспорта в ВВП оставалась неизменной со времени открытия месторождений в Северном море. Рост экспорта нефти по отношению к ВВП компенсировался сокращением вывоза других товаров. Из стран – членов ОЭСР в этот период подобное же развитие событий характерно лишь для еще одной богатой ресурсами страны – Исландии, в экспорте которой половину объема составляла рыба.

Непрозрачные операции государственных компаний, реализующих экономически бессмысленные, но политически прибыльные проекты в Индонезии, Мексике, Венесуэле, других богатых ресурсами странах – документированный факт. Как правило, привлеченные для их финансирования ресурсы государство, раньше или позже, вынуждено возвращать за счет бюджета.

Эта проблема разрешима. Есть богатые ресурсами страны, в которых сложилась демократия налогоплательщиков, постепенно трансформировавшаяся в демократию всеобщего избирательного права с эффективными, мало коррумпированными бюрократиями. США, Канада, Австралия, Норвегия – наглядные тому примеры. Однако это страны, в которых демократические механизмы формировались веками, где сформированные институты были достаточно эффективными и устойчивыми, чтобы справиться с вызовом ресурсного богатства. Есть и государства, не имеющие долгосрочной демократической традиции, сумевшие эффективно управлять ресурсным богатством (Ботсвана, Чили, Малайзия, Маврикий). Но, как показывает опыт, создать демократические институты там, где велика роль природной ренты, труднее, чем в странах, где этот фактор риска отсутствует.

Проблема, связанная с природным богатством, состоит в том, что рентные доходы ресурсного сектора осложняют развитие иных секторов экономики. Она подробно описана на примере влияния открытых в 1960-е годы в Голландии крупных месторождений газа на обрабатывающую промышленность этой страны и получила название «голландской болезни». Собственно, Голландия справилась с ней удачнее, чем большинство других богатых ресурсами стран. Впрочем, это не стало основанием для изменения закрепившегося термина. На деле эту болезнь с тем же успехом можно назвать «венесуэльской», «нигерийской», «индонезийской», или, в последние годы, – «российской». Если говорить о сырьевых товарах, не являющихся топливом, то ее с тем же правом можно назвать замбийской или заирской (медь), колумбийской (кофе).

Суть «голландской болезни» в том, что рентные доходы сырьевых отраслей стимулируют рост заработной платы и издержек в прочих отраслях национальной экономики (статистическая зависимость уровня национальных цен от ресурсного богатства убедительно подтверждена). Секторы, продукция и услуги которых сталкиваются с международной конкуренцией, становятся неконкурентоспособными как на внутреннем, так и на внешнем рынке, вынуждены сокращать производство. Отсюда риски формирования экономики, которая все в большей степени зависит от колебаний цен на сырье.

Характерная черта богатых ресурсами стран – недостаточное внимание к развитию образования. Причины этого не очевидны, но многие исследователи связывают это со своеобразием структуры спроса на рабочую силу, предъявляемого добывающими компаниями. А, быть может, это связано еще и с психологическими характеристиками возникающих в этих странах элит, о которых писал Салтыков-Щедрин: временщики не думают о будущем, а образование – это вложение в будущее.

В 1950-х – начале 1960-х годов распространенным было представление, что важнейшие проблемы государств, экономика которых зависит от экспорта сырья, связаны с долгосрочной тенденцией снижения цен на него по отношению к ценам на продукцию обрабатывающих отраслей. Эти взгляды, основанные на опыте кризисного развития мировой экономики 1920–1930-х годов, были широко представлены в работах, опубликованных Экономической комиссией ООН по Латинской Америке, книгах и статьях известного аргентинского экономиста Р. Пребиша.

Развитие событий во второй половине XX века показало, что цены на сырьевые товары по отношению к ценам на продукцию обрабатывающих отраслей действительно снижаются. Но это процесс медленный. Темпы падения относительных цен на сырье в долгосрочной ретроспективе составляли примерно 1% в год. Более серьезная проблема в том, что цены на сырье колеблются в широком и трудно прогнозируемом диапазоне. И при их росте, и при падении такие колебания создают серьезные проблемы, как для экспортеров, так и для импортеров.

Известный американский экономист, лауреат Нобелевской премии П. Самуэльсон писал: «Экономист не может предвидеть будущее с точностью..., но если даже почти может предсказывать, то все что угодно, только не цены». Применительно к ценам на сырьевые товары это утверждение во второй половине XX века оказалось более чем справедливым.

Факторы, обуславливающие колебания цен на сырье, известны. Производство в сырьевых отраслях капиталоемко, осуществление инвестиционных проектов требует многих лет. Текущие затраты относительно капитальных невелики. Нарастить добычу в короткие сроки – трудно или невозможно; сократить не просто и по технологическим, и по социальным причинам. Одним из факторов, проложивших дорогу ценовой войне середины 1980-х годов, было то, что власти Саудовской Аравии, сократившие между 1981 и 1985 годами объем добычи нефти почти в 4 раза, столкнулись с тяжелыми проблемами в обеспечении газоснабжения населения. Вместе со снижением добычи нефти сокращалось производство попутного газа, от которого зависело функционирование коммунальной сферы. Сокращая добычу нефти, чтобы поддержать цены на этот ресурс, власти Саудовской Аравии были вынуждены снизить и выпуск попутного газа. А от него зависели условия ежедневной жизни

значительной части населения королевства. Это лишь один из примеров того, с какими проблемами сталкивается сырьевая экономика.

В краткосрочной перспективе объемы производства сырья слабо зависят от цен мирового рынка. Спрос на сырьевые товары связан с мировой экономической конъюнктурой. Он резко повышается при росте темпов развития мировой экономики и сокращается при их замедлении. При ограниченной способности сырьевых отраслей наращивать и снижать добычу, цены на сырье колеблются значительно сильнее, чем на продукцию обрабатывающих отраслей. Данные рисунков иллюстрируют, насколько сильным оказывается влияние даже незначительного замедления темпов развития мировой экономики на динамику сырьевых цен.

Трудно прогнозируемые изменения мирового климата также оказывают существенное влияние на рынок сырья. В свою очередь, то, что происходит на сырьевых рынках, сказывается на глобальном развитии. С начала 1970-х годов изменение цен на нефть оказывает большее влияние на мировую экономику, чем колебания обменных курсов. Богатым ресурсами странам приходится решать проблемы, порожденные резкими и непредсказуемыми колебаниями цен на товары, от экспорта которых зависит финансовое положение страны. Повышение цен на сырьевые ресурсы сказывается в мировом хозяйстве сильнее, чем их понижение. Впрочем, странам-экспортерам природных ресурсов, в условиях падения цен, от этого не легче.

Волатильность цен, связанная с мировой конъюнктурой, накладывает на специфические проблемы сырьевых отраслей. Технические открытия, внедрение новых способов производства изменяют объем спроса. Классические примеры тому – массовое внедрение материалов, замещающих медь, во второй половине XX века, рост потребности в палладии, обусловленный повышением требований к чистоте выхлопных газов автомобильной промышленности.

Открытие и ввод в эксплуатацию новых месторождений сырья, иногда имеющих преимущества по условиям добычи по сравнению с существующими, прогнозировать непросто. Отсюда риски падения цен на сырье с началом их разработки. Но мир не застрахован и от того, что такие месторождения на протяжении периода, составляющего десятилетия, не будут открыты, а дефицит ресурсов приведет к долгосрочному росту цен на них.

Еще один фактор нестабильности сырьевых рынков – их зависимость от политики. Характерный пример – развитие событий на рынке меди в конце 1940-х – начале 1950-х годов. Начало корейской войны, рост потребности военной промышленности США привели к повышению спроса на этот металл. Быстро нарастить добычу было невозможно. Отсюда скачок цен в начале 1950-х годов и затем последующее за окончанием войны их снижение.

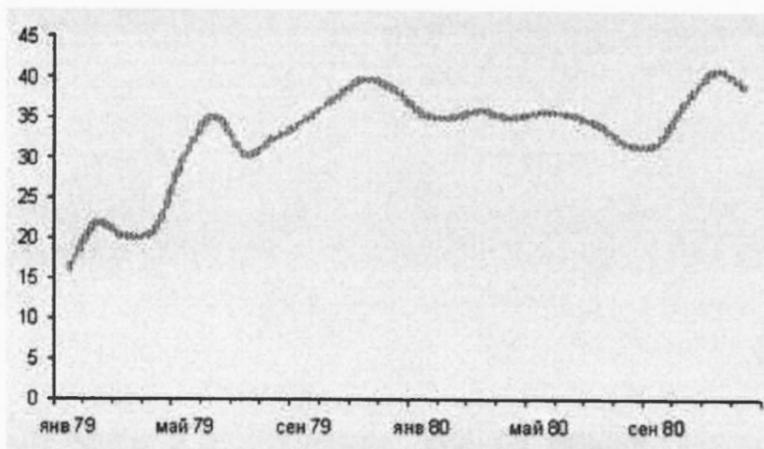
В 1973 году, на фоне арабо-израильской войны, цены на нефть выросли в беспрецедентных, для предшествующей истории страны, масштабах. Сама война была скорее поводом, чем причиной этому. За предшествующие 10 – 20 лет радикально изменилась ситуация в мировой нефтяной индустрии. Возможности международных нефтяных компаний регулировать условия работы в отрасли сократились, привилегии нефтедобывающих стран – возросли. Кризис 1973 года сыграл лишь роль спускового крючка в давно заряженном ружье.

Через несколько лет после событий, связанных с Арабо-израильской войной 1973 года, на фоне растущих беспорядков в Иране, добыча нефти в этой стране упала с 5,5 миллионов баррелей в день в октябре 1978 года до 2,4 миллионов баррелей в день в декабре того же года. В январе после прибытия аятоллы Хомейни в Иран и краха режима шаха добыча нефти снизилась до 500 тыс. баррелей в день. После формирования новых иранских властей, с восстановлением порядка в апреле – июле 1979 года добыча стабилизировалась на уровне 3,9 миллиона баррелей в день, существенно более низком, чем во времена стабильности шахского режима (5,7 миллиона баррелей в день в 1977 году).

Когда в 1980 году, началась ирано-иракская война, обе страны были вынуждены сократить добычу нефти. Цены на нее на мировом рынке многократно выросли.

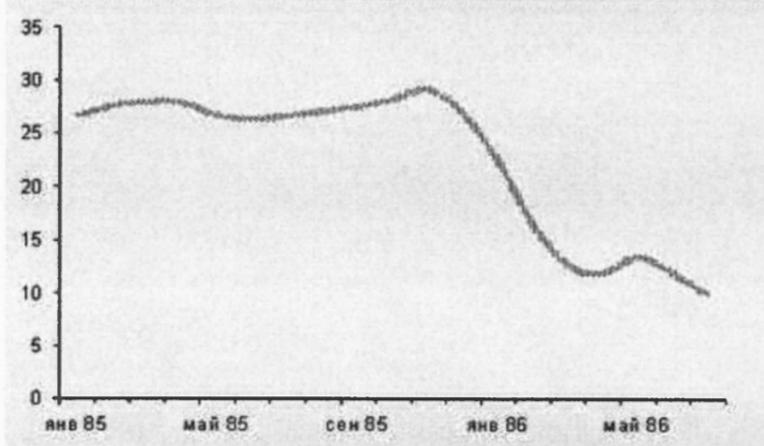
Многие наблюдатели полагали, что цены вышли на новый уровень и останутся на нем надолго. Эта ошибка дорого стоила нефтедобывающим странам, в том числе СССР. В середине 1980-х годов стало ясно, что цены 1979–1981 годов обусловлены преходящим стечением обстоятельств. В 1985–1986 годах они резко упали. Предвидеть это в 1980–1981 годах было непросто.

Динамика текущих цен на нефть на мировом рынке в 1979–1981 годах, доллары США за 1 баррель



Источник: International Financial Statistics 2004, IMF (CD-ROM edition).

Динамика текущих цен на нефть на мировом рынке в 1985–1986 годах, доллары США за 1 баррель



Источник: International Financial Statistics 2004, IMF (CD-ROM edition).

В тех случаях, когда сырье – лишь ограниченная часть национальной экономики, колебания цен на него создают проблемы для ее отдельных секторов. Но есть немало государств, народное хозяйство которых сильно зависит от того, что происходит на рынках сырья (см. табл. 2).

Таблица 2

Доля экспорта нефти в суммарном экспорте некоторых стран-нефтеэкспортеров в 1971–1990 годах. Средние значения по пятилетиям, %

| Страна | 1971–1975 | 1976–1980 | 1981–1985 | 1986–1990 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Венесуэла | 90,9 | 85,4 | 81,3 | 80,9 |
| Иран | 77,5 | 85,0 | 85,0 | 92,5 |
| Ирак | 91,1 | 91,4 | 97,3 | 89,8 |
| Нигерия | 85,6 | 92,3 | 95,7 | 89,5 |
| Мексика | 3,7 | 21,9 | 55,7 | 20,5 |

Источник: расчеты по данным из Salazar-Carrillo J. Oil and Development in Venezuela during the Twentieth Century. Praeger Publishers, Westport, CT, 1994; Mitchell B. R. International Historical Statistics. London: Macmillan Reference LTD, 1998; World Development Indicators Online Database, The World Bank (<http://devdata.worldbank.org/dataonline>)

В условиях быстро и непредсказуемо меняющихся цен на сырье даже такой фундаментальный показатель состояния национальной экономики, как душевой валовой внутренний продукт, колеблется в необычно широком диапазоне. Влияние нестабильности сырьевого рынка на бюджетные поступления еще сильнее. То, что доходы государства, связанные с повышением цен на нефть, нельзя рассматривать как стабильные, известно. Волатильность нефтяных цен высока, события, не связанные с экономикой, могут радикально изменить их уровень. Отсюда важнейшая задача властей нефтедобывающих стран – не допустить ситуации, при которой

выполнение бюджетных обязательств, сохранение финансовой стабильности, зависит от динамики труднопрогнозируемого параметра, которым никто не может управлять. Расходы бюджета в условиях благоприятной конъюнктуры наращивать легко. Когда ситуация на рынке меняется, сократить их непросто.

В диверсифицированных рыночных экономиках, столкнувшихся с финансовым кризисом, стабилизационные программы редко предполагают сокращение бюджетных расходов более чем на 10% в реальном исчислении. Чтобы реализовать такие программы необходимо мужество, готовность платить за их принятие для стабилизации национальной экономики высокую политическую цену. В странах, зависимых от производства и экспорта сырья, при многократном падении рентных доходов возникают проблемы иного масштаба.

Когда конъюнктура благоприятна, доступ стран-производителей сырья к международным финансовым рынкам открыт, они нередко в крупных масштабах привлекают внешние займы, пытаются на этой основе форсировать развитие экономики, начинают осуществлять масштабные инвестиционные проекты. При изменении конъюнктуры кредитные ресурсы, недавно столь доступные, становятся запретительно-дорогими, иногда отсутствуют вовсе. Рефинансировать старые займы за счет новых оказывается невозможно. Возвращать занятые деньги приходится за счет бюджета, доходы которого при падении цен сократились.

В условиях неблагоприятной конъюнктуры, богатая ресурсами страна рискует столкнуться с бюджетным кризисом, проблемами платежного баланса, сокращения валютных резервов, невозможностью обслуживать и возвращать внешний долг. Примеров такого развития событий в экономической истории немало.

Переход от общественных настроений, связанных с высокими ценами на экспортируемое сырье, к жесткой экономии дается нелегко. Нередко он приводит к смене политического режима. Происходит это по-разному: политическая либерализация в Мексике, военный переворот в Нигерии, гражданская война в Алжире, кризис демократии в Венесуэле.

Нефть в этом отношении не уникальна. Медь, динамика цен на которую имеет ключевое значение для Чили, Папуа – Новой Гвинеи, Заира и Замбии, следующий по объему оборота мирового рынка за нефтью сырьевой ресурс, также преподносит странам, являющимся его экспортерами, немало сюрпризов. Но значение нефти для мировой экономики значительно больше.

3. Специфика рынка нефти

Нефть – необычный товар. При добыче других минеральных ресурсов разница между средней стоимостью добычи в богатых сырьевыми запасами регионах и ценой продажи на мировых рынках – экономическая рента – как правило, на протяжении длительного периода времени не была столь крупной и устойчивой, как в нефтяной отрасли. Обычно, на рынках динамика цен и выпуска определяется поведением участников, издержки которых максимальны. Их решение увеличить производство в период высоких цен или сократить его в период низких, когда деятельность становится убыточной, – задает уровень цен и объемы производства. На нефтяном рынке все иначе. Страны, имеющие самые низкие текущие издержки, в последние десятилетия, как правило, принимают на себя роль оператора, готового в условиях неблагоприятной конъюнктуры сокращать добычу, а при благоприятной – ее наращивать.

Самое разумное из того, что приходилось слушать автору этих строк о ценах на нефть, – слова профессора А. Крюгер, основанные на богатом опыте и здравом смысле. По ее мнению, когда большинство участников рынка верит в то, что цены на нефть останутся высокими лишь на протяжении короткого периода, они такими и будут. Когда начнет преобладать мнение, что цены вышли на новый устойчивый уровень и теперь на нем удержатся долго, они упадут. Перспектива длительного периода высоких цен стимулирует потребителей снижать потребление. Для производителей становится выгодным наращивать инвестиции и объемы производства. В случае снижения цен на нефть картина обратная.

Динамика цен на сырую нефть в длительной ретроспективе (с 1880 по 2004 годы), доллары США за 1 баррель*



*Все цены приведены к постоянному уровню 2000 года.

Источник: расчеты по International Financial Statistics 2004, IMF (CD-ROM edition); EERE website

(http://www.eere.energy.gov/vehiclesandfuels/facts/favorites/fcvt_fotw210.shtml).

4. Регулирование нефтяного рынка

Рынок нефти в XX веке никогда не был ни вполне свободным, ни жестко регулируемым. Заключенное в 1928 году в шотландском городе Акнакарри соглашение закрепило раздел рынка между семью крупнейшими международными вертикально-интегрированными компаниями («Стандарт ойл компани оф Нью-Джерси», «Тексако», «Ройял датч-Шелл», «Мобил ойл», «Галф ойл», «Бритиш петролеум» и «Компани франсез де петроль»), объединяющими разведку, добычу, переработку и реализацию этого ресурса. Оно на десятилетия определило правила игры в отрасли.

Мир того времени еще живет по законам, характерным для ранних этапов современного экономического роста. Господствует право сильного. Дипломатия канонеров позволяет обеспечить доступ к сырьевым ресурсам менее развитых, несостоятельных в военном отношении стран, навязать условия концессий, благоприятные для международных компаний. Вертикально-интегрированным корпорациям безразлично, на каком этапе добычи, переработки нефти или реализации нефтепродуктов получать прибыль. Они заинтересованы в увеличении доли на рынке и не слишком заботятся об объеме роялти, который получают правительства нефтедобывающих стран. От доходов, мобилизуемых на этапах нефтепереработки и реализации топлива, их финансовые обязательства перед странами, в которых они добывают нефть, не зависят. Отсюда стимулы к тому, чтобы цена сырой нефти оставалась невысокой, а возможно большую часть прибыли приносили нефтепереработка и реализация нефтепродуктов. Практика трансфертного ценообразования, хорошо известная по скандалам 1990-х – начала 2000-х годов в России, отнюдь не изобретение красных директоров и олигархов. Все это в экономической истории уже было.

В 1950–1960 годах нефтяные корпорации соревнуются в том, кто быстрее снизит отпускные цены на нефть по сравнению с согласованным уровнем, предоставит наиболее благоприятные условия дисконта потребителям. На мировой рынок нефти выходит Советский Союз. Он стремится увеличить свою долю в торговле этим ресурсом, практикует демпинг. В контрактах Советского Союза по бартерным поставкам нефти в Западную Европу, в первую очередь в Италию, в 1960 годах цены на нефть были примерно наполовину ниже международных справочных. В рамках подобных контрактов определить, объясняется ли разница в цене поддержкой коммунистического движения или же речь идет о чистой воды демпинге, трудно. Но международные нефтяные компании подоплека не слишком интересовала. Само наличие подобной практики – фактор, снижавший цены на нефть.

После Второй мировой войны эпоха империй, колониальных и полуколониальных государств, дипломатии канонеров уходит в прошлое. То, что было принято век назад, становится невозможным в изменившемся мире. Возврат нефтяных ресурсов Ирана под контроль «Бритиш петролеум», вынужденной поделиться частью собственности с американцами – отзвуки уходящей в прошлое эпохи. После провала франко-английской операции в Суэце в 1956 году, становится ясно, что угроза применения силы к нефтедобывающим странам, желающим увеличивать свою долю в доходах от добычи нефти или национализировать ее производство, минимальна. В последующие 15 лет роль правительств нефтедобывающих государств во всем, что касается отрасли, повышается. С 1950 годов XX века они шаг за шагом улучшают условия контрактов с международными корпорациями.

Веха на этом пути – договоренности, достигнутые властями Венесуэлы с нефтяными компаниями о распределении прибыли между ними в соотношении 50 на 50 процентов. Эти условия, о которых венесуэльское руководство в неформальном порядке проинформировало другие нефтедобывающие государства, с течением времени становятся общепринятыми.

Странам, располагающим нефтяными ресурсами, было необходимо вырабатывать общую позицию в диалоге с международными корпорациями, обмениваться опытом, позволявшем оценить происходящее в нефтедобыче и на рынке нефти. Это создает предпосылки создания ОПЕК, организации, позволившей расширить диалог, институционализировать взаимодействие, координировать усилия. ОПЕК была создана в сентябре 1960 года представителями Ирана, Ирака, Кувейта, Саудовской Аравии и Венесуэлы. Катар присоединился к ней в 1961, Индонезия и Ливия в 1962, Арабские Эмираты в 1967, Алжир в 1969, Нигерия в 1971, Эквадор в 1973, Габон в 1974 году. В первые годы своего существования ОПЕК была консультативной организацией. Переговоров с нефтедобывающими компаниями от своего имени она не вела.

Соглашения, достигнутые государствами – членами ОПЕК и направленные на улучшение условий контрактов, предполагали согласование изменения экспортных цен с правительствами нефтедобывающих стран, расширение масштабов нефтепереработки, создание национальных компаний.

В 1968 году ОПЕК приняла «Направляющие принципы нефтяной политики». Организация требовала участия государств в собственности добывающих компаний, возможности осуществлять геологоразведку и нефтедобычу, контролировать декларируемые цены. Принятые в 1970–1973 годах меры, направленные на осуществление этих принципов, перераспределили баланс сил в нефтяной отрасли. Уже в конце 1960-х годов страны ОПЕК добились, чтобы нефтедобывающие компании не снижали цены на нефть по отношению к официально декларируемому.

Уровень цен, сложившийся в начале 1970 годов, был, по историческим меркам, низким, отражал ушедшее в прошлое соотношение сил в отрасли. К началу 1970-х годов запасы нефти в США сократились, спрос

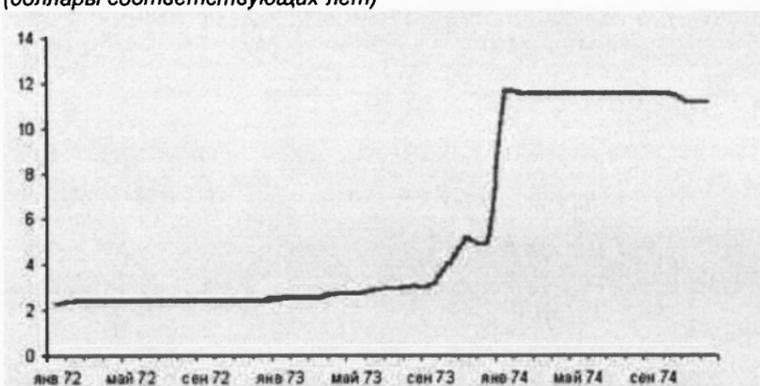
американской экономики на импортную нефть вырос. Америка больше не могла регулировать мировой рынок нефти. С марта 1971 года в США для добычи этого ресурса использовались 100% наличных мощностей. Между 1967 и 1973 годами доля импорта в объеме потребляемой США нефти возросла с 19 до 36%. В апреле 1973 года правительство Соединенных Штатов отменило систему квотирования импорта нефти. Превращение Соединенных Штатов в нетто-импортера нефти усилило позицию стран-производителей.

Важнейшим фактором, определившим развитие сырьевых рынков, явилось ослабление денежной политики США. Страна в 1960-х годах приняла на себя масштабные обязательства по социальным программам и одновременно была вынуждена финансировать расходы, связанные с вьетнамской войной. Это изменило мировую конъюнктуру. Рост цен на сырьевые товары начался до повышения цен на нефть в 1973 году.

17 октября 1973 года арабские страны – экспортеры нефти договорились о сокращении объема ее добычи и экспорта. Саудовская Аравия, крупнейший производитель в арабском мире, объявила, что снижает добычу на 10%, вводит эмбарго на поставки нефти в Соединенные Штаты Америки. 22 ноября 1973 года власти страны предупредили, что в случае, если США не откажутся от поддержки Израиля, они готовы сократить добычу на 80%, а при попытке Америки применить силу, нефтяные месторождения будут взорваны. Резкое повышение цен на нефть по отношению к аномально низкому их уровню в 1960-х – начале 1970-х годов стало свершившимся фактом.

Между 1970 и 1974 годами доходы стран ОПЕК от экспорта нефти выросли в 11 раз. Как писал один из министров финансов ОПЕК, нефтедобывающие страны получили больше денег в эти годы, чем могли представить себе в счастливых мечтах. Экспортные доходы Ирака, связанные с нефтью, выросли с 1 миллиарда долларов в 1972 году до 33 миллиардов долларов в месяц, предшествовавший наступлению ирако-иранской войны (в годовом исчислении). Поток нефтедолларов в странах-экспортерах породил надежды на устойчивый рост благосостояния, веру в достижимость мечты о национальном величии. Лидеры нефтедобывающих стран полагали, что они смогут за счет доходов от нефти профинансировать развитие других отраслей.

*Динамика среднемесячных цен на нефть на мировом рынке в 1972–1974 годах, долл. США за 1 баррель (доллары соответствующих лет)**



* В пересчете в доллары 2000 года цены на нефть в 1972 году составляли 8 долларов 8 центов. Источник: International Financial Statistics 2004, IMF (CD-ROM edition).

На 1973–1981 годы приходится высшая точка влияния ОПЕК. В это время многим аналитикам казалось, что возможности организации регулировать объем нефтедобычи, цены на этот ресурс безграничны, дальнейшее удорожание углеводородов неизбежно.

Страны – потребители нефти, столкнувшись с 1973 года с резким повышением цен на нефть, связанным с этим ускорением инфляции, замедлением экономического роста, начинают снижать энергоемкость производства и потребления (см. табл. 3).

Таблица 3

Динамика энергоемкости ВВП Германии, Японии, Великобритании, Франции и США в 1975–1985 годах, в % к предыдущему году

| Год | Франция | Германия | Япония | Великобритания | США |
|------|---------|----------|--------|----------------|------|
| 1971 | 0,1 | ... | 0,1 | -0,2 | -1,1 |
| 1972 | 1,2 | -0,4 | -1,4 | -2,7 | -0,6 |
| 1973 | 2,1 | 1,2 | 3,9 | -3,2 | -2,0 |
| 1974 | -6,1 | -2,3 | 1,7 | -2,5 | -1,8 |
| 1975 | -5,1 | -3,5 | -8,0 | -4,4 | -2,0 |

| | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|
| 1976 | 2,2 | 2,7 | 2,1 | -0,7 | 1,3 |
| 1977 | -4,9 | -2,7 | -2,5 | -0,3 | -1,2 |
| 1978 | 1,8 | 0,4 | -4,3 | -3,6 | -2,7 |
| 1979 | 0,8 | 0,3 | 0,2 | 2,3 | -3,3 |
| 1980 | -1,8 | -3,7 | -5,0 | -6,6 | -3,5 |
| 1981 | -3,4 | -3,5 | -5,3 | -2,1 | -5,2 |
| 1982 | -4,9 | -2,6 | -2,5 | -2,3 | -2,2 |
| 1983 | 1,1 | -1,5 | -1,5 | -3,6 | -4,2 |
| 1984 | 1,9 | 1,0 | 4,3 | -2,6 | -2,7 |
| 1985 | 3,5 | 1,0 | -4,7 | 2,1 | -2,9 |

Источник: расчет по данным World Bank WDI

Доля ОПЕК в мировой торговле нефтью сокращается. Возросшие цены стимулируют разведку труднодоступных месторождений. ОПЕК не имеет действенных механизмов, позволяющих применять санкции к ее членам, наращивающим добычу сверх согласованного максимума.

Замедление мирового развития в 1981–1982 годах сокращает спрос на нефть. Это накладывается на неустойчивость спекулятивного роста цен на этот ресурс в связи с началом иракско-иранской войны. Впервые с 1973 года ОПЕК сталкивается с непростым выбором. Если его члены будут продолжать наращивать добычу нефти, то цены рухнут. Чтобы поддержать уровень цен, необходимо сократить объем производства. Но это означает снижение доли ОПЕК на мировом рынке. Компании, не связанные с ОПЕК, используют проблемы картеля, чтобы увеличить свою долю в мировой торговле нефтью. 17 февраля 1983 года Британская национальная нефтяная компания снижает цены на нефть, добытую в Северном море, на 3 доллара за баррель. Норвегия следует ее примеру. Нигерия, член ОПЕК, нефть которой конкурирует с английской и норвежской, вынуждена последовать за ними. СССР также присоединяется к гонке в снижении цен на нефть.

Прекращение войны между Ираном и Ираком, их стремление восстановить долю рынка, принадлежавшую им в середине 1970-х годов и сократившуюся во время военных действий, – все это стало фактором, спровоцировавшим ценовую войну 1985–1986 годов.

Таблица 4

Потребление нефти на единицу ВВП в Германии, Японии, Великобритании, Франции и США в 1970–1985 годах, баррелей на тыс. долл. ВВП

| Год | Франция | Германия | Япония | Великобритания | США |
|------|---------|----------|--------|----------------|------|
| 1970 | 1,15 | ... | 0,77 | 1,06 | 1,44 |
| 1975 | 1,13 | 1,03 | 0,75 | 0,87 | 1,39 |
| 1980 | 0,97 | 0,91 | 0,65 | 0,72 | 1,21 |
| 1985 | 0,69 | 0,74 | 0,50 | 0,61 | 0,96 |

Источник: U.S. Energy Information Administration <http://www.eia.doe.gov/em...oleu.html#IntlProduction>. World Bank WDI

Таблица 4

Добыча нефти в Великобритании, Норвегии, Мексике, 1970–1985 годы, тыс. баррелей в день

| Год | Великобритания | Норвегия | Мексика |
|------|----------------|----------|---------|
| 1973 | 2 | 32 | 465 |
| 1974 | 2 | 35 | 571 |
| 1975 | 12 | 189 | 705 |
| 1976 | 245 | 279 | 831 |
| 1977 | 768 | 280 | 981 |
| 1978 | 1082 | 356 | 1209 |
| 1979 | 1568 | 403 | 1461 |
| 1980 | 1622 | 528 | 1936 |

| | | | |
|------|------|-----|------|
| 1981 | 1811 | 501 | 2313 |
| 1982 | 2065 | 520 | 2748 |
| 1983 | 2291 | 614 | 2689 |
| 1984 | 2480 | 697 | 2780 |
| 1985 | 2530 | 788 | 2745 |

Источник: U.S. Energy Information Administration <http://www.eia.doe.gov/em...roleu.html#IntlProduction>

Таблица 5

Доля стран – членов ОПЕК в торговле нефтью, %, 1970–1975, 1980–1985 годы

| Год | Доля ОПЕК |
|------|-----------|
| 1973 | 52,3 |
| 1974 | 51,8 |
| 1975 | 48,2 |
| 1980 | 42,7 |
| 1981 | 38,5 |
| 1982 | 33,8 |
| 1983 | 31,6 |
| 1984 | 30,8 |
| 1985 | 28,9 |

Источник: U.S. Energy Information Administration <http://www.eia.doe.gov/em...roleu.html#IntlProduction>

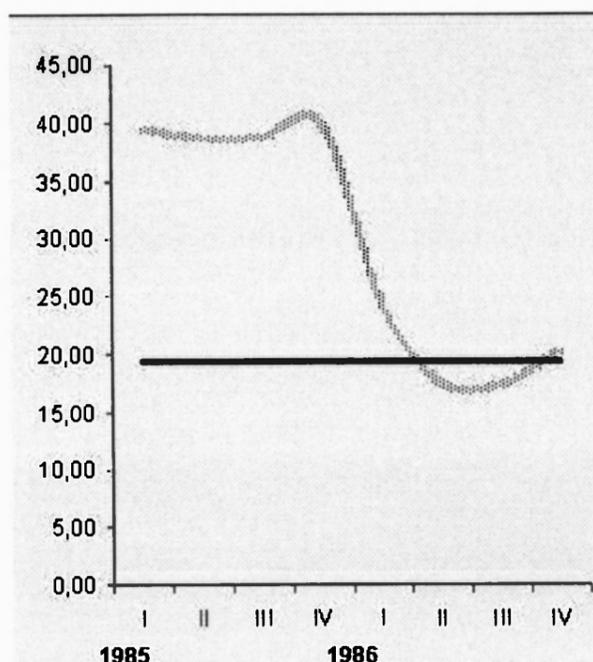
Саудовская Аравия обладает самыми большими запасами нефти. Себестоимость ее добычи низкая. В 1981–1985 годах, когда выясняется, что уровень, на который цены вышли в 1979–1981 годы, нестабилен, эта страна становится главным оператором рынка: она готова сокращать производство, чтобы удержать цены, компенсировать этим превышение квот другими членами ОПЕК, снижение мирового спроса, повышение добычи в странах, не входящих в ОПЕК.

Несмотря на это, цены на нефть с первого квартала 1981 года снижаются. В первые месяцы этот процесс идет медленно. Цена составляла 31 доллар 76 центов в 1982 году, 28 долларов 67 центов в 1983. К 1984–1985 годам она снизилась до 27 долларов (в текущих ценах). К 1985 году Саудовская Аравия сократила производство нефти до 2,5 миллиона баррелей в день. Это почти в четыре раза меньше уровня 1981 года.

В марте 1983 года ОПЕК решает снизить официальную цену на нефть с 34 долларов до 29 долларов за баррель. Оценка реальной рыночной стоимости нефти в 1983–1985 годах из-за колебания курсов ведущих мировых валют затруднена. С 1983 года цена этого ресурса в долларовом выражении падает, но в европейских валютах остается стабильной. С начала 1985 года падение цен на нефть становится очевидным фактом, определяющим развитие мировой экономики.

13 сентября 1985 года министр нефтяной промышленности Саудовской Аравии Ямани объявил, что его страна не готова дальше сокращать добычу нефти и будет наращивать ее производство. Увеличение добычи нефти в Саудовской Аравии в 1985–1986 годах более чем втрое, радикально меняет ситуацию на рынке. Нефтедобывающие страны соревнуются, кто быстрее снизит цены, чтобы сохранить свою долю на рынке.

Поквартальная динамика цены на нефть в 1985–1986 годах на фоне среднего исторического уровня, доллары США за 1 баррель*



*Все цены приведены к постоянному уровню 2000 года.
 Источник: International Financial Statistics 2004, IMF (CD-ROM edition).

В 1986 году цены снижаются до беспрецедентно низкого для предшествующего десятилетия уровня (менее 10 долларов за баррель). Между 1980 и 1986 годами доходы от добычи нефти (в реальном исчислении) у Венесуэлы сократились на 64,5%, у Индонезии – на 76,1%. Нефтедобывающим странам пришлось резко снизить государственные расходы.

К концу 1986 г. страны – члены ОПЕК понимают, что договоренность о соблюдении дисциплины цен и уровней добычи необходима, альтернатива этому – крах их экономики. На рынке восстанавливается подобие порядка. В декабре 1986 года ОПЕК принимает решение о беспрецедентном сокращении добычи нефти, цель которого – восстановление цен. Добыча снижается до 15,8 миллионов баррелей в день. Это самый низкий уровень в истории организации. В конце 1980-х годов цены на нефть приближаются к средним многолетним. Однако высшая точка влияния ОПЕК, как ранее пик влияния международных нефтяных корпораций, позади. С этого времени структуры, способной определить, что будет происходить на нефтяном рынке, не существует. Цены колеблются в широком диапазоне (см. табл. 8).

Таблица 6

Динамика мировых цен на нефть, 1986–2005 годы, доллары США за 1 баррель*

| Год | Средняя цена |
|------|--------------|
| 1986 | 19,9 |
| 1987 | 24,9 |
| 1988 | 19,5 |
| 1989 | 22,8 |
| 1990 | 28,2 |
| 1991 | 22,9 |
| 1992 | 22,0 |
| 1993 | 19,0 |
| 1994 | 17,7 |
| 1995 | 18,7 |
| 1996 | 21,7 |
| 1997 | 20,2 |
| 1998 | 13,6 |
| 1999 | 13,6 |
| 2000 | 13,6 |
| 2001 | 13,6 |
| 2002 | 13,6 |
| 2003 | 13,6 |
| 2004 | 13,6 |
| 2005 | 13,6 |

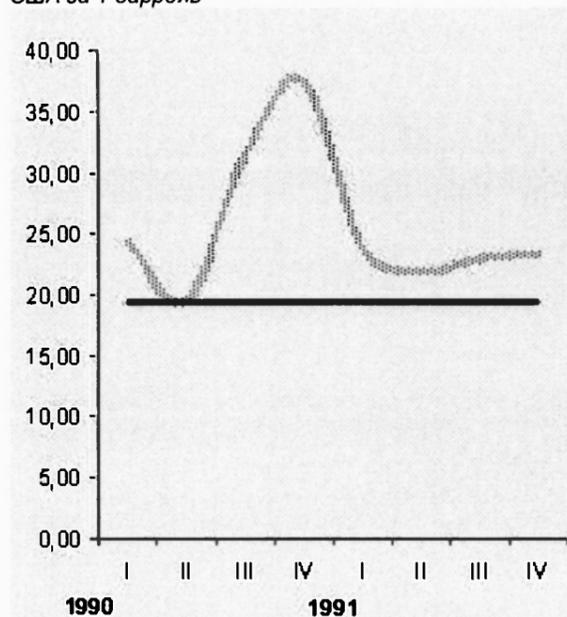
| | |
|-------------|------|
| 2000 | 28,2 |
| 2001 | 23,8 |
| 2002 | 24,0 |
| 2003 | 27,3 |
| 2004 | 34,6 |
| 2005 I кв. | 41,6 |
| 2005 II кв. | 45,5 |

*В постоянных ценах 2000 года.

Источник: International Financial Statistics 2005, IMF (CD-ROM edition)

До 2000 года резкие падения и повышения цен, связанные с политическими событиями (война в Персидском заливе) и финансовыми потрясениями (кризис в Юго-Восточной Азии) приводят лишь к краткосрочным отклонениям от среднего многолетнего уровня (см. рис. 15).

*Поквартальная динамика цены на нефть в 1990–1991 годы на фоне среднего исторического уровня, доллары США за 1 баррель**



*Все цены приведены к постоянному уровню 2000 года.

Источник: International Financial Statistics 2004, IMF (CD-ROM edition)

5. Вызовы, связанные с колебанием цен на сырьевые товары: пример Мексики и Венесуэлы

Развитие событий в Мексике и Венесуэле с начала 1970-х годов иллюстрирует проблемы, с которыми сталкиваются нефтедобывающие страны в условиях колеблющихся нефтяных доходов. Венесуэла и Мексика тогда – государства с уровнем душевого ВВП, сопоставимым с показателями, достигнутыми в СССР в то же время.

Таблица 7

ВВП на душу населения в Мексике, Венесуэле и СССР в 1970 году

| Страна | ВВП на душу населения, доллары |
|-----------|--------------------------------|
| Венесуэла | 10672 |
| Мексика | 4320 |
| СССР | 5575 |

*Данные приведены в международных долларах в ценах 1990 года.

Источник: расчеты по Maddison A. The World Economy: Historical Statistics. Paris: OECD, 2004

В мексиканской экономике 1970 года нефть – важная составляющая структуры народного хозяйства в начале XX века – ключевой роли почти не играет. Добыча нефти была на уровне около 70 млн баррелей в день.

Экономический рост 1950–1970-х годов с нефтью связан не был. Венесуэла в начале 1970-х – одна из крупнейших нефтедобывающих стран мира. Для платежного баланса, бюджета доходы от нефти принципиально важны. Но и здесь на протяжении десятилетий, предшествующих скачку цен 1973–1981 годов, производство в секторах, не связанных с нефтью, быстро росло.

Мексика на протяжении десятилетий была политически закрытой демократией. 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.

Скачок цен на нефть в 1973–1974 годы совпал с открытием новых крупных месторождений в Мексике. Со второй половины 1970-х годов резко растут и объемы добычи нефти, и связанные с ними доходы бюджета (см. табл. 10). К 1970 году нефтяной сектор производил 2,5% ВВП Мексики и обеспечивал федеральному правительству 3,5% его доходов. К 1983 году доля этого сектора в ВВП возросла до 14%. В 1974 году доля нефти в доходах от внешней торговли Мексики составляла примерно 0,5%, в 1980 нефть и газ обеспечивали уже 67,3% экспортных поступлений страны. Доля обрабатывающих отраслей в экспорте сократилась до 16,5%.

Таблица 8

Динамика добычи нефти и ее доля в государственных доходах Мексики в 1975–1985 годы

| Год | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ср. годовая добыча нефти, тыс. б. в день | 705 | 831 | 981 | 1209 | 1461 | 1936 | 2313 | 2748 | 2689 | 2780 | 2745 |
| Доля нефтяных доходов в суммарных доходах бюджета, % | 14 | 14 | 15 | 17 | 21 | 27 | 31 | 40 | 51 | 48 | 44 |

Источник: EIA International Petroleum Monthly (<http://www.eia.doe.gov/emeu/ipsr/supply.html>), Auty R.M. (ed.). Resource Abundance and Economic Development. Oxford: Oxford University Press, 2004

Рост доходов, поступающих от нефтяного экспорта, накладывается на кризис модели импортозамещающей индустриализации, замедление роста мексиканской экономики в первой половине 1970-х годов. Пришедший к власти в 1976 году президент Мексики Л. Портильо решает использовать поступившие в распоряжение правительства финансовые ресурсы, чтобы подстегнуть развитие национальной экономики. Начинается реализация набора масштабных инвестиционных проектов. Многие из них – при ограниченных возможностях эффективно использовать нефтяные деньги, низком качестве государственного аппарата – оказываются либо незавершенными, либо малоэффективными.

Доля государственных расходов в ВВП, составлявшая в конце 1960-х годов 20%, к 1982 году приближается к 50%. Темпы роста инвестиций, финансируемых за счет добычи нефти и внешних займов, в 1978–1981 годах – примерно 20%, роста ВВП – 8,4%. Если бы такая экономическая политика была устойчивой, этого было бы достаточно, чтобы удвоить ВВП за десять лет. Опыт еще раз показал, что попытки подстегнуть темпы роста, используя средства, опасные для долгосрочного устойчивого развития, дорого обходятся и экономике, и обществу.

Правительство наращивает внешний долг. Кредиторы, убежденные в том, что высокие цены на нефть – гарантия сохранности вложений, предоставляют займы. В 1981 году внешний долг государственного сектора Мексики достиг 40 миллиардов долларов, частного сектора – 20 миллиардов долларов.

К началу 1980-х годов доходы Мексики от добычи нефти составляли примерно 20% валового внутреннего продукта страны. Руководство страны 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, такое решение принимается в самое неподходящее для этого время.

В 1981–1982 годы конъюнктура меняется. Рост цен на нефть приостановился. 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 возможности возврата национального долга стимулирует отток капитала. В феврале 1982 года мексиканское правительство было вынуждено на 70% девальвировать песо. Это усугубило проблемы, связанные с платежами по внешнему долгу. Власти предпринимают ряд опасных шагов: вводят систему двойного валютного курса, отказываются возвращать взятые кредиты, ужесточают контроль за движением валюты, национализируют банки. И все это происходит на фоне снижения нефтяных цен.

С 1983 года правительство пытается стабилизировать финансы, останавливает незавершенные инвестиционные проекты, повышает налоги, сокращает бюджетные обязательства. Но цены на нефть опускаются все ниже. 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 – страна с интегрированной в глобальный финансовый мир рыночной экономикой. Последствия авантюрной политики Л. Портильо проявились быстро. Власти сумели сохранить политическую стабильность, но кризис 1980-х годов стал важнейшим фактором, сделавшим сохранение режима закрытой демократии в Мексике невозможным. 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 понимали роль нефти в экономике страны (см. табл. 9).

Таблица 9

Доля экспорта нефти в суммарном экспорте Венесуэлы в 1971–1990 годы, средние значения по пятилетиям, %

| Годы | 1971–1975 | 1976–1980 | 1981–1985 | 1986–1990 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Доля экспорта нефти в суммарном экспорте, % | 90,9 | 85,4 | 81,3 | 80,9 |

Источник: расчеты по данным из Salazar-Carrillo J. *Oil and Development in Venezuela during the Twentieth Century*. Praeger Publishers, Westport, CT, 1994; Mitchell B. R. *International Historical Statistics. The Americas 1750-1993*. London: Macmillan Reference LTD, 1998

Сразу после скачка цен 1973 года они проводят осторожную бюджетную политику, не допускают быстрого укрепления курса 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 нефтяные доходы на разнообразные расходные программы. Именно с такой платформой яркий популист Карлос Андрес Перес побеждает на выборах в 1974 году. Он начинает реализацию целого пакета инвестиционных проектов. Их обоснование – необходимость диверсифицировать экономику Венесуэлы, улучшить состояние инфраструктуры. Расширяются социальные обязательства государства, снижаются налоги, не связанные с добычей нефти. Изменение мировой конъюнктуры с середины 1980 годов делает продолжение такой политики невозможным.

С 1950 по 1980 годы 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 этот же период упал в 10 раз. К 1989 году годовые темпы инфляции достигли 84%. Внешний долг, которого в 1974 году практически не существовало, в 1989 году составлял 54% валового внутреннего продукта, сравнялся с трехгодовым объемом экспорта. В течение 60-ти 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 К. Переса. С ним ассоциировался период благополучия, когда цены на нефть были высокими. Но ситуация изменилась. Сам президент понимает, что другого выхода, кроме проведения жесткой бюджетной политики нет. Он говорит, что если правительственные расходы не будут резко сокращены, страна столкнется с жесточайшим бюджетным кризисом. Это не то, что от него ждали.

Попытка переворота, предпринятая в 1992 году У. Чавесом, подводит черту под периодом стабильности венесуэльской демократии. Как и многие другие страны, Венесуэла – пример того, как трудно ресурсобогатым странам справиться с вызовами, связанными с колебанием цен на сырьевые товары.

6. В поисках выхода

То, что поток сырьевых товаров, цены на них – величины нестабильные, известно не со вчерашнего дня. Многие богатые ресурсами страны пытались найти пути решения этой проблемы. Хеджирование рисков, заключение форвардных контрактов – возможный вариант разрешения проблемы, с экономической точки зрения разумный, но политически опасный. Если динамика цен окажется более благоприятной, чем та, которая предусмотрена форвардными контрактами, объяснить обществу, почему бюджет понес потери, трудно. Всегда найдутся охотники доказать, что сделки были заведомо вредными для национальной экономики.

Это не значит, что такие проблемы неразрешимы. Наиболее распространенные меры, применяемые для их регулирования проблем, связанных с нестабильностью сырьевых цен – формирование стабилизационных фондов, пополняемых во время благоприятной конъюнктуры и используемых, когда цены падают.

К концу 1970-х чилийский платежный баланс и государственный бюджет сильно зависели от динамики цен на

медь. В 1976 году доходы от экспорта меди составляли более 50% его объема. В 1980-х годах эта доля по-прежнему была высока (примерно 40%). До начала 1990-х годов выплаты государственной медной компании составляли 20% доходов бюджета. Тем не менее чилийское правительство отказалось от реализации масштабных инвестиционных проектов, направленных на диверсификацию национальной экономики. Вместо этого 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 для беспрецедентного в Латинской Америке конца XX века экономического роста.

Управление Норвежским стабилизационным фондом считается образцовым. Оно – предмет подражания в других богатых ресурсами странах. 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 вида таких институтов: фонды, предназначенные для защиты экономики страны от колебаний цен на ресурсы, и фонды будущих поколений, созданные, чтобы поддержать благосостояние в то время, 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 ежегодного 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 несырьевых отраслей, действенность стабилизационных фондов ограничена. Рост финансовых резервов, вложенных в высоколиквидные, надежные международные активы, повышает инвестиционную привлекательность национальных ценных бумаг и стимулирует приток краткосрочного капитала. Однако политические противоречия, связанные с функционированием стабилизационных фондов, оказываются более острыми. В недемократических государствах, а к таким из богатых ресурсами стран относятся многие, велики риски, что средства будут вложены в неэффективные проекты, финансируемые государством. Значительная их часть – разворована. История нигерийского стабилизационного фонда – классический пример такого развития событий.

В демократических странах крупные финансовые ресурсы стабилизационных фондов затрудняют необходимое ограничение бюджетных обязательств. Компетентный и ответственный министр финансов Венесуэлы в октябре 1978 года говорил: «Самым важным оружием министра финансов, который сталкивается с многочисленными бюджетными запросами, – 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 нелегкая, но разрешимая. Намного труднее доказать, что этого нельзя сделать потому, что укрепится реальный курс национальной валюты, а это, в свою очередь, подорвет конкурентоспособность несырьевых отраслей, создаст обязательства, выполнить которые при неблагоприятной конъюнктуре рынка сырья окажется невозможно.

Норвегия – страна, разумно и ответственно распоряжающаяся нефтяными доходами. Через двадцать лет после открытия нефтяных ресурсов Северного моря она по-прежнему сохраняла долю государственных расходов в ВВП более низкую, чем Дания, Финляндия и Швеция. Норвежский стабилизационный фонд имеет репутацию прозрачного, хорошо 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. Выиграть выборы правящей коалиции это не помогло. Главные темы предвыборной кампании оппозиции были связаны с тем, как расходовать доходы в условиях высоких цен на нефть, в каких масштабах и в каких целях их можно использовать на финансирование различных социальных программ.

Конкурирующие политические партии в Норвегии имеют многолетнюю историю, политически ответственны. Выиграв выборы, сформировав правительство, они объясняют избирателям, что переоценили возможность расходования средств стабилизационного фонда, не учли все связанные с этим риски. Оппозиция может обвинить их в невыполнении предвыборных обещаний, построить на этом свою политическую платформу. В условиях стабильной экономики и эффективной демократии все 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, экономика которых зависит от сырьевых товаров, непредсказуемость цен на них осложняет ситуацию. От динамики цен на ресурсы зависят 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 позволяет давать простые рецепты того, как справляться с проблемами, порожденными ресурсным богатством. Что он показывает несомненно – это значимость готовности политической элиты к изменениям мировой конъюнктуры, понимания ею того, что с ними связана реальная угроза безопасности собственной страны.

Во второй половине XX – 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 заранее знать, что правительство будет делать в случае падения цен на сырье, какие последствия это будет иметь для бюджета, платежного баланса, потребительского рынка, обслуживания внешнего долга, стабильности банковской системы, иметь проработанную, реалистичную программу действий в подобной ситуации. Советский Союз в начале 1980 годов такого плана не имел. Последствия этого – общеизвестны.