

Потратить сразу или отложить на будущее?

Нефтедобывающие страны Африки, включая Габон, должны решить, как им лучше распорядиться сверхдоходами от нефти

Пол Тонги

НЕФТЕДОБЫВАЮЩИЕ страны Африки привлекают выгоду из высоких мировых цен на нефть, в связи с чем встает вопрос о том, как им следует распорядиться своими сверхдоходами. Что лучше: использовать ресурсы для решения множества проблем, стоящих перед этими странами, и таким образом продвинуться в достижении Целей развития Декларации тысячелетия (ЦРТ), которые охватывают широкий спектр социальных задач, таких как сокращение вдвое масштабов бедности по сравнению с уровнем 1990 года, уменьшение детской смертности, улучшение охраны материнства и обеспечение всеобщего начального образования, — или же сэкономить определенную часть этих ресурсов для будущих поколений?

Трудно избежать соблазна использовать эти доходы для того, чтобы сократить отставание от других стран. Габону, как и другим развивающимся странам, необходимо устранить недостатки в области базовой инфраструктуры, создания рабочих мест и доступа к важнейшим общественным услугам (особенно в здравоохранении и образовании). Проблема бедности затрагивает все возрастающий процент населения: в настоящее время около одной трети.

Дилемма, связанная с тем, как следует использовать доходы от нефти, не является чем-то новым для Габона. В прошлом во время нефтяных бумов непредвиденно высокие доходы и выгодные условия финансирования приводили к тому, что страна занимала слишком много для финансирования крупномасштабных программ инвестирования в базовую инфраструктуру, в результате чего на протяжении 1980-х годов непогашенная государственная задолженность превышала 70 процентов ВВП. Те, кто обеспокоен «голландской болезнью», могут сказать, что результатами такой политики стали удорожание производства и экономически неприемлемый уровень задолженности.

Учитывая, что возможности Габона для освоения притока средств ограничены, в настоящее время страна склоняется к тому, чтобы использовать дополнительные ресурсы для финансирования расходов на социальные нужды, сосредоточив внимание на тех секторах, которые могут стать основой для наращивания экономического потенциала страны, в то же время откладывая определенную часть этих доходов для смягчения воздействия внешних потрясений в будущем.

Применение доходов от нефти для погашения задолженности

Достижение африканскими странами восьми ЦРТ к 2015 году практически невозможно, учитывая их исходную ситуацию на настоящий момент. Реальные темпы роста по-прежнему являются низкими во многих странах, гораздо ниже 7 процентов, необходимых для достижения ЦРТ, а обслуживание задолженности является тяже-

лым бременем для государственных финансов, поглощая ресурсы, которые можно было бы использовать для сокращения бедности. В результате показатели общественного развития не улучшаются или даже ухудшаются.

Хотя на протяжении нескольких десятилетий страны Африки проводили структурные преобразования и старались переформировать свои долги, им не удалось избавиться от задолженности. Таким образом, для нефтедобывающих стран сверхдоходы от нефти представляют собой возможность вырваться из порочного круга задолженности, который уже давно препятствует их развитию. В этой связи целый ряд нефтедобывающих стран взяли на вооружение инновационные механизмы управления задолженностью. Некоторые из них используют профицит бюджета для реализации односторонних инициатив по сокращению задолженности, с тем чтобы укрепить финансовое положение государства и таким образом противостоять будущим потрясениям.

В период с 2002 по 2005 год государственный долг как процент ВВП сократился с 97 до 41 процента в Саудовской Аравии, с 35 до 14 процентов в России и с 47 до 24 процентов в Катаре. В 2006 году Алжир заключил соглашение с Францией о погашении всей остающейся суммы двусторонней задолженности, а Ливия расплатилась почти со всеми внешними долгами. Опыт этих стран многому нас научил, в том числе тому, что досрочное погашение задолженности приносит большие выгоды, чем сбережение средств, приносящих низкую прибыль.

Перед Габоном стоят особенно острые проблемы. Хотя добыча нефти составляет более 40 процентов ВВП, в 2004 году Габон оказался на 123-м месте из 177 стран, охваченных Индексом человеческого развития Программы развития ООН. На обслуживание задолженности уходит почти 40 процентов всех доходов, что существенно ограничивает возможности государства для инвестирования средств в социальную сферу. Поскольку доходы от нефти нестабильны, а объем добычи уже сокращается (с 368 000 баррелей в день в 1997 году до 266 000 баррелей в день в 2005 году), в среднесрочной перспективе необходимо диверсифицировать экономику, с тем чтобы обеспечить устойчивый рост, необходимый для сокращения бедности.

Для таких стран, как Габон, в которых добыча нефти сокращается, тот факт, что поступления от нефти со временем пойдут на убыль (рост цен не может бесконечно компенсировать сокращение добычи), означает, что доходы, получаемые благодаря повышению цен на нефть, должны быть использованы для того, чтобы существенно улучшить ситуацию с задолженностью. Такое решение представляется тем более обоснованным, что Габон практически не имеет доступа к программам списания долгов. В то же время переформирование задолженности более не является альтернативой, учитывая связанные с этим затраты и сокращение базы задолженности, которая может



Рабочие на нефтеперерабатывающем заводе в Габоне.

быть переоформлена. Более того, официальную помощь на цели развития трудно получить, а гранты относительно невелики. Задолженность Габона восемь раз пересматривалась Парижским клубом, однако общий уровень долга так и не снизился. В настоящее время Габон имеет возможность расплатиться с Парижским клубом, используя сверхдоходы от нефти для досрочного погашения части своего долга.

Жить по средствам

Что касается расходования сверхдоходов от нефти, необходимо помнить о прошлых ошибках, допущенных при реализации программ государственных расходов. Несомненно, повышение цен на нефть в 1970-х годах потрясло мировую экономику. Промышленно развитые страны, ставшие жертвами своей зависимости от энергоресурсов, еще долго страдали от последствий высокой стоимости энергоносителей. Страны-экспортеры нефти, такие как Габон, какое-то время имели выгоду от притока нефтедолларов, как в виде чистых поступлений, так и в виде крупных займов, но затем столкнулись с высоким бюджетным дефицитом и ростом инфляции.

То же самое может произойти сейчас, если правительства будут брать за программы инвестиций и принимать меры социальной политики, превосходящие возможности экономики реагировать на высокий спрос. Например, в Габоне приток поступлений от нефти на ранних стадиях сопровождался значительным ростом инвестиций и потребления. Рост заработной платы и пособий практически не был увязан с повышением производительности. В то же время в Габоне не было достаточного числа работников, обладающих необходимыми навыками, и поэтому пришлось привлечь большое число иностранных работников; это привело к перемещению значительных средств за границу в ущерб внутренним сбережениям.

Ни у кого не вызывает сомнений необходимость накопления сбережений на случай резкого экономического спада или для поддержания будущих поколений. Именно поэтому в 1998 году в Габоне был создан Фонд будущих поколений, и начиная с 2003 года в него производятся регулярные отчисления

средств. Однако при такой стратегии приходится выбирать между сбережением средств в стране, что приносит довольно невысокую прибыль, и инвестированием в глобальные финансовые инструменты, что потенциально может принести высокую прибыль, но связано с более высоким риском. Опыт стран, решивших создать фонды будущих поколений, размещенные в отечественной банковской системе, неоднозначен. Напротив, страны, которые сделали выбор в пользу инвестирования в финансовые инструменты за рубежом с привлечением к этому управляющих портфелями, имеющих высокую международную репутацию, в настоящее время получают высокую финансовую прибыль от выданных займов и произведенных инвестиций, которая способствует поддержанию профицита их счетов текущих операций.

Надеясь обеспечить более существенный вклад нефтяных богатств страны в развитие, президент Габона принял решение направить значительную долю сверхдоходов от нефти на финансирование ряда проектов развития инфраструктуры. Большинство этих проектов связано с развитием транспортной инфраструктуры, укреплением систем здравоохранения и образования и содействием развитию частного сектора в целях формирования основы для устойчивого развития. Эти расходы отражают приоритеты, определенные в Стратегии содействия экономическому росту и сокращения бедности в Габоне.

Кроме того, Габон прилагает усилия к обеспечению прозрачности и повышению эффективности управления в добывающих отраслях. Именно поэтому в 2004 году мы решили присоединиться к Инициативе в отношении прозрачности в добывающих отраслях, и в процессе ее реализации мы надеемся повысить эффективность распределения поступлений от нефтяных и минеральных ресурсов.

Использование уникальной возможности

Текущие высокие цены на нефть и получаемая благодаря им сверхприбыль раскрывают перед нефтедобывающими странами Африки редкую возможность устранить или уменьшить структурные диспропорции. Учитывая масштабы задач, которые необходимо решить для достижения ЦРДТ, эти страны не имеют иного выбора, кроме как инвестировать значительную часть сверхдохода в базовую социально-производственную инфраструктуру.

Однако темпы осуществления расходов должны быть соизмеримыми с возможностями экономики освоить средства, выделяемые в рамках программ крупных дополнительных расходов. Если эти возможности являются небольшими, странам следует откладывать определенную часть средств, вместо того чтобы использовать их для решения безотлагательных и иногда насущных социальных задач. Поэтому важно обеспечить надлежащее сочетание расходования и сбережения средств, поскольку от этого будет зависеть отдача, которую страна может рассчитывать получить от своих нефтяных богатств. Что касается сберегаемых средств, их направление в фонды будущих поколений в отечественной банковской системе может давать относительно низкую финансовую отдачу. Более привлекательным вариантом представляется инвестирование сбережений в глобальные финансовые инструменты и досрочное погашение дорогостоящей задолженности. ■

Пол Тонги — государственный министр и министр экономики, финансов, бюджета и приватизации Габона.