

## Проклятие осторожного человека

Без надлежащих государственных институтов искушение, создаваемое политикой с позиции силы, может поставить под угрозу более долгосрочные цели развития

Витор Гаспар

**В** 1596 ГОДУ Филипп II, король Испании, допустил дефолт по долгу в четвертый раз. Будучи опытным и дошным администратором, замечающим мельчайшие детали, он запрашивал и изучал аргументы своих надежных советников, рассматривая трудные политические решения со всех сторон. Он организовал полную административную отчетность о деятельности своего правительства. Он даже приказал архитектору Хуану де Эррера перестроить замок в самый первый государственный архив, который строго соблюдал архивные правила и до XIX века служил хранилищем документов, составленных короной. Его мудрый и взвешенный подход к решению политических вопросов, а также многие новшества в области государственного управления заслужили ему прозвище Филипп Осторожный.

Несмотря на свои административные таланты, Филипп был вынужден осуществить дефолт в начале своего правления, в 1557 и 1560 годах, по двум причинам. Во-первых, Филипп унаследовал личные долги своего отца, Карла V (в то время различие между частными и государственными долгами не было точно определено) и обладал ограниченными ресурсами для их обслуживания. Во-вторых, что, пожалуй, было важнее, испанская казна после войны с королем Франции Генрихом II была опустошена.

Когда у Филиппа возникла необходимость совершить дефолт в третий раз, в 1574 году, он отложил это решение больше чем на год. На этот раз дефолт сказался бы на обязательствах, которые он сам принял перед своими генуэзскими банкирами, и подорвал бы его личную репутацию. Но в 1575 году он, наконец, согласился подписать указ (*Decreto*) о приостановлении платежей в счет погашения долга по *асьентос* — краткосрочным дорогостоящим долговым инструментам, которые обычно обслуживались за счет серебра, вывозимого из Северной и Южной Америки.

В указе объяснялось, что король был разочарован тем, что так мало кредиторов было готово авансировать средства короле, что он был шокирован высокими процентами, и что пользование кредитом в целом было сомнительным делом по моральным, а также юридическим соображениям. Поэтому никаких платежей производиться не будет до проведения тщательного изучения всех сроков, условий и прошлых платежей. Таковы были основания для приостановления платежей по долгу.

В случае четвертого дефолта, в 1596 году, какие-либо указания относительно сомнений отсутствуют, и указ 1596 года был вскоре подписан.

Почему Филипп Осторожный прибегал к дорогим *асьентос*, а затем допускал дефолт? Причины имели политический характер. Поступая таким образом, король продолжал единолично контролировать свои ресурсы. Ему не надо было делать политических уступок кортесам, утверждение которых требовалось для эмиссии более долгосрочных долговых обязательств, обеспечиваемых обычными доходами. Он мог позволить себе не идти на компромисс, поскольку, как и в случае своего отца,



Витор Гаспар — директор Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Карла V, финансовую репутацию иногда спасало своевременное прибытие американского серебра. Более того, можно утверждать, что эти события задержали политическое, институциональное и финансовое развитие в Испании XVI века.

Эта история не является исключительной. Она иллюстрирует сложное взаимодействие между политической деятельностью, институциональным развитием и государственным управлением, которое составляют саму суть государственной политики. Это взаимодействие проявляется во всех решениях экономической политики о налогах, расходах и финансировании.

В истории Филиппа II есть параллели с современным опытом многих стран, богатых природными ресурсами (такими как нефть, газ или полезные ископаемые), которые становятся жертвами «проклятия природных ресурсов», часто приводящего к неустойчивому экономическому росту, слабому развитию финансового сектора и политическим потрясениям.

Интуитивно возникает представление, что природные ресурсы должны быть благом для любой страны. Богатство в форме природных ресурсов должно облегчить финансирование инвестиций для устойчивого роста и в то же время позволить правительству обеспечивать фундаментальные социальные блага, такие как образование, здравоохранение и коллективное страхование от отдельных чрезвычайных ситуаций. Но весьма большое число богатых ресурсами стран не смогло достичь устойчиво высоких темпов экономического роста. И наоборот в последние десятилетия многие развивающиеся страны с высокими темпами роста не были богаты природными ресурсами.

Основная трудность заключается в том, что значительное богатство в форме природных ресурсов может исказить политические и экономические стимулы. Если этот процесс не сдерживать, то природные богатства приведут к переключению политической деятельности с основных функций государства на присвоение

ресурсов. Иными словами, в политической деятельности, возможно, начнут преобладать стимулы для самообогащения. Материальные и институциональные структуры, обеспечивающие устойчивый долгосрочный рост, будут заброшены, а внимание будет уделяться деятельности, приносящей значительные выгоды частным лицам. В экстремальной ситуации конкуренция за богатство в виде природных ресурсов может даже привести к гражданским беспорядкам. Кроме того, возможности для личного обогащения и повышения статуса за счет политического лоббирования могут приводить к отвлечению предпринимательских талантов от продуктивной деятельности.

В любом случае управление доходами от природных ресурсов является испытанием для государственного управления. Слабые институты неправильно и расточительно распределяют природные ресурсы в ущерб социальному миру, эффективности, устойчивому экономическому росту и окружающей среде. Обычной практикой являются циклы резких подъемов и спадов — наращивание неэффективных расходов в «благоприятные времена» высоких доходов от природных ресурсов, за которым следует резкое снижение расходов в «неблагополучные времена», когда происходит обвал доходов от ресурсов. Государство излишне полагается на доходы от биржевых товаров и поступления от экспорта, которые зависят от непредсказуемого повышения и снижения цен на биржевые товары.

В последние несколько лет мы наблюдали существенные падения цен на биржевые товары. Например, цены на металлы резко снизились по сравнению с их пиком в 2011 году. Цены на нефть обрушились во второй половине 2014 года, при этом снижение продолжалось в начале 2015 года. На январь 2015 года для большинства стран-экспортеров нефти цены на нефть были намного ниже их расчетных уровней средних цен, обеспечивающих сбалансированность бюджета. Непредсказуемость цен на биржевые товары, столь ярко проявившаяся в результате последних изменений, подчеркивает важность управления государственными финансами в странах, богатых природными ресурсами.

Другая трудность возникает из-за так называемого «голландского синдрома». Повышение реального обменного курса в связи с расходованием поступлений от природных ресурсов на внешнеэкономические товары и услуги отвлекает ресурсы от конкурентоспособного сектора внешнеэкономических товаров, подрывая открытость и рост экономики.

Таким образом, в случае стран, богатых природными ресурсами, возросшие возможности правительств сопровождаются многочисленными обязанностями. Задача на ближайшую перспективу состоит в том, чтобы разорвать цикл резких подъемов и спадов путем расщепления текущих государственных расходов и изменчивых доходов от природных ресурсов.

Бюджетные институты оказались мощным инструментом, помогающим провести такое расщепление.

Чили проводит политику осмотрового управления своими доходами от добычи меди благодаря принятию бюджетного правила, ориентированного на структурное сальдо бюджета. Тот факт, что значения долгосрочных цен на медь и потенциального ВВП устанавливаются независимой группой экспертов, повышает степень прозрачности этого правила.

В Норвегии расходы могут финансироваться только за счет доходов, которые получены от активов, накопленных благодаря прошлой добычи природных ресурсов. Кроме того, Норвегия поручает управление своими нефтяными активами независимому центральному банку, а не Министерству финансов, с непосредственной целью увеличить дистанцию между управлением нефтяным фондом и политическим процессом.

Ботсвана также заработала хорошую репутацию благодаря эффективному государственному управлению, осмотровой макроэкономической политике и обоснованному управлению минеральными ресурсами. Управление полезными ис-

копаемыми Ботсваны осуществляется согласно правилу, с тем чтобы обеспечить финансирование текущих расходов только за счет нересурсных доходов. Доходы от природных ресурсов используются либо для финансирования инвестиций, либо сберегаются в Фонде Пула (фонд национального благосостояния) для передачи богатства будущим поколениям.

## Даже Филипп Осторожный поддался искушению и вместо формирования финансовых институтов стал проводить политику с позиции силы.

Австралия и Канада являются дополнительными примерами успешного управления богатством в форме природных ресурсов.

Правительства также несут ответственность за формирование государственных институтов для защиты от поведения, благоприятствующего получению личной выгоды в ущерб долгосрочному развитию. Прозрачность бюджета и надлежащее управление имеют определяющее значение, эту идею активно поддерживает МВФ.

Для обеспечения более эффективных «сдержек и противовесов» и повышения степени прозрачности управление доходами от природных ресурсов должно осуществляться в соответствии со следующими четырьмя принципами:

- комплексные правовые основы и налоговый режим, предусматривающие открытый и прозрачный порядок предоставления прав на добычу природных ресурсов и четкие нормы, регулирующие получение и сбор доходов от природных ресурсов;
- всесторонние, своевременные и достоверные отчеты государственных органов и добывающих компаний о наличии прав на природные ресурсы, деятельности по добыче и торговле, а также о выплате и мобилизации доходов от природных ресурсов;
- бюджетная документация с четким изложением государственных целей в области управления природными ресурсами и отчетность о выделении ресурсных доходов на государственные расходы и сбережения; и
- раскрытие и анализ социальных, экологических и операционных рисков, связанных с эксплуатацией природных ресурсов, а также управление этими рисками.

В идеальной ситуации повышение степени прозрачности и усиление подотчетности должны идти в тандеме с охватывающими более широкие слои населения политическими институтами. Устойчивый рост и процветание основаны на накоплении человеческого капитала и знаний. Стабильные и охватывающие широкие слои политические институты критически важны для обеспечения среды, содействующей накоплению материального и человеческого капитала. Обилие природных ресурсов, очевидно, является недостаточным. Без надлежащей структуры стимулов политические выгоды могут взять вверх над целями долгосрочного развития.

Помните, что даже Филипп Осторожный поддался искушению и вместо формирования финансовых институтов стал проводить политику с позиции силы. Надлежащее управление и прочные институты являются необходимыми условиями для устойчивого роста. Есть основания надеяться, что трудности, связанные с изменчивостью цен на нефть и другие биржевые товары, заставят многие страны принять надежную практику управления государственными финансами, способствующую долговременному процветанию и стабильности. ■