

Шанс Нигерии исправить ситуацию

Превращая в благо сверхприбыли Нигерии от нефти

Нгози Оконджо-Ивеала

НИГЕРИЯ растратила свою сверхприбыль от нефти, полученную в 1970-х годах, что повлекло за собой три десятилетия экономического застоя и деградации государственных учреждений. Причиной этого явились сочетание неправильной налоговой-бюджетной и макроэкономической политики, коррупция и слабое государственное управление. Кроме того, не многие страны (или даже экономисты) в то время полностью понимали, насколько трудно управлять сверхприбылью от нефти. Последний скачок цен на нефть дает Нигерии шанс превратить свое «нефтяное проклятие» в благо. Она должна извлечь уроки из своих прошлых ошибок и не может ссылаться на отсутствие опыта. Страна сделала первые правильные шаги, внося коренные изменения в политику, проводимую в ответ на текущий нефтяной бум, однако устойчивое проведение этих реформ имеет жизненно важное значение как для граждан Нигерии, так и для всего африканского континента.

В апреле 2006 года Нигерия внесла последний платеж для погашения своего долга в 30 млрд долл. США перед Парижским клубом официальных кредиторов, который составлял более 85 процентов ее внешней задолженности. В рамках заключенного соглашения Нигерия немедленно оплатила 6 млрд долл. США просроченной задолженности, а остальные 24 млрд долл. США были реструктурированы на Неапольских условиях — льготных условиях реструктуризации Парижским клубом внешней задолженности бедных стран, — что привело к списанию 18 млрд долл. США долга. Хотя это — несомненный успех, тот факт, что Нигерия, страна, располагающая богатыми запасами нефти, должна была искать пути выхода из чрезмерной задолженности, выглядит иронично.

Как получилось, что Нигерия попала в столь затруднительное положение, и какие уроки из этого опыта могут извлечь она и другие развивающиеся страны-экспортеры нефти? Сейчас самое время задать эти вопросы. Это связано с тем, что резкий рост цен на нефть в последние годы дает развивающимся странам-экспортерам нефти, в особенности тем, которые растратили поступления, полученные в предыдущие периоды скачка цен на нефть в 1973–1974 и 1979–1980 годах, редкий шанс на исправление ситуации.



Газовый завод близ рыбацкой деревни Финима в Нигерии.

Чрезмерная задолженность

Два повышения цен, осуществленные под эгидой Организации стран-экспортеров нефти в 1973–1974 и 1979–1980 годах, обеспечили Нигерию существенными непредвиденными доходами, составившими 300 млрд долл. США за период между 1970 и 2001 годами. Однако эта сверхприбыль также привели к значительному повышению реального обменного курса, который с 1974 по 1980 годы вырос на 55 процентов. Затем, в 1982 году, страну постигли сразу две неудачи: падение цен на нефть и резкое повышение процентных ставок. В результате этого увеличилась инфляция, страна оказалась перед перспективой реоформления ее задолженности и правительство решило нормировать доступ к иностранной валюте, введя лицензии на осуществление импорта.

Вследствие этих событий валюта Нигерии, которая была привязана к доллару США, обесценилась на 36 процентов за период между 1980 и 1984 годами. Однако инфляция была значительно выше, и избыточный спрос на иностранную валюту нормировался путем ужесточения ограничений на лицензирование импорта, что привело к увеличению премии к обменному курсу на черном рынке. В конечном итоге, в сентябре 1986 года Нигерия ввела плавающий курс найры. К то-

Вставка 1

Чрезмерная задолженность

На конец 1983 года общая сумма непогашенного и полученного внешнего долга Нигерии составляла 12 млрд долл. США. Согласно консервативным оценкам доказанных нефтяных запасов и учитывая стоимость добычи и соответствующее разделение доходов с частным сектором, принадлежащая правительству доля нефтяного богатства оценивалась в 75 млрд долл. США даже по низким ценам 1985 года (Pinto, 1987). Тем не менее, к 1985–1986 годам Нигерия испытывала трудности с реоформлением застрахованных торговых кредитов на сравнительно малую сумму в 2 млрд долл. США, и ее кредиторы настаивали на предварительном заключении программы, поддерживаемой МВФ.

Почему, учитывая огромные запасы нефти и газа Нигерии, реоформление долга было столь трудным? Во-первых, поскольку внешние заимствования Нигерии были обеспечены нефтью, кредиторы стали проявлять обеспокоенность при падении цен на нефть. Во-вторых, ввиду того, что к середине 1980-х годов в экономике преобладал нефтяной сектор, а в проводимой политике и деятельности учреждений были допущены серьезные ошибки, кредиторы не желали реоформлять задолженность Нигерии в отсутствие поддерживаемой МВФ программы. Нигерия испытывала дефицит доверия и была не способна привлечь внешнее финансирование даже для инвестиций с потенциально высокой нормой прибыли: у нее появилась классическая «чрезмерная задолженность».



му времени особо актуальными стали вопросы реформирования долга и получения внешнего финансирования. Плавающий обменный курс стал центральным элементом программы реформы, основанной на введении рыночных стимулов, проведении либерализации цен, отмене импортных лицензий и ликвидации советов по биржевым товарам. Однако внешний долг продолжал расти, отражая не столько новые заимствования после середины 1980-х годов, сколько совокупный эффект просроченной задолженности и штрафных процентных ставок. В до-

полнение к этому макроэкономическому дисбалансу страна мало чем могла похвастаться в плане использования сверхприбыли от нефти для экономического развития и сокращения бедности.

Почему это произошло? Ответ заключается в неправильном управлении властями скачком цен на нефть в 1970-е годы, что показывает, что даже короткие периоды ошибок в управлении могут иметь отрицательные последствия на многие десятилетия. Внимание властей в то время было сосредоточено на предотвращении «голландского синдрома» или ухудшения ситуации в секторе ненефтяных внешнеэкономических товаров, в особенности в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности. Лишь значительно позже власти признали более серьезный ущерб, причиненный экономике, — в форме чрезмерной задолженности (см. вставку 1), длительного экономического застоя и деградации государственных учреждений, — вызванный коррупцией и слабым управлением.

Новый шанс

Вслед за выборами 1999 года первая администрация Олусегуна Обасанджо сосредоточила внимание на обеспечении политической стабильности и решении проблемы коррупции. Вторая администрация Обасанджо (2003–2007 годы) приняла комплексную программу экономических реформ и мер борьбы с коррупцией, в рамках которой особый упор был сделан на налогово-бюджетной, структурной и институциональной реформах, а также реформе управления. Программа также предусматривала повышение прозрачности путем принятия Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО; см. вставку 2) и судебного преследования коррумпированных чиновников. Эта решение изменить курс нигерийской экономики совпало с повышением цен на нефть, что позволило Нигерии вырваться из «ловушки природных ресурсов».

На макроэкономическом фронте главная задача состояла в уменьшении волатильности путем отделения государственных расходов от текущих доходов от нефти. Нигерия смогла этого добиться в 2004 году, приняв «бюджетное правило, основанное на цене на нефть». Цель этого правила состояла в том, чтобы ограничить расходы посредством передачи в бюджет доходов от нефти на основе справочной цены при одновременном введении лимита на дефицит без учета поступлений от нефти. Закон о бюджетной ответственности, подписанный президентом Умару Яр'Адуа в ноябре 2007 года, ввел бюджетное правило, основанное на цене на нефть в ранг закона.

Для того чтобы повысить прозрачность и решить проблему коррупции, правительство приняло двуединый подход:

- включило меры борьбы с коррупцией в комплексную программу экономических реформ; и
- провело диагностические исследования для определения областей, в которых коррупция подрывала эффективность государственного сектора и экономического роста.

Например, для борьбы с коррупцией правительство пересмотрело процедуру государственных закупок и утвердило «механизм надлежащего процесса» для заключения государственных контрактов.

Основанное на цене на нефть бюджетное правило и принятие ИОПДО подчеркивали решимость Нигерии полностью порвать с прошлым, начав борьбу с коррупцией и усовершенствовав государственное управление. Предприняв революционный шаг, Нигерия не ограничилась нефтяным сектором и опубликовала доходы из *всех* источников на *всех* уровнях государственного управления. Усиление доверия облегчило аннулирование долга Нигерии Парижским клубом и повысило ее репутацию в глазах инвесторов. Агентства Standard & Poor's и Fitch присвоили Нигерии на 2007 год суверенный кредитный рейтинг в ВВ-, что послужило подтверждением достигнутых успехов. Такой же рейтинг в то время имели Индонезия, Турция, Украина, Венесуэла и Вьетнам. Повышение рейтинга привело к значительному увеличению прямых иностранных инвестиций как в нефтяной сектор (приблизительно в размере 6 млрд долл. США в год), так и ненефтяные сектора (приблизительно в размере 3 млрд долл. США в год).

Текущий нефтяной бум был необходим для устранения чрезмерной задолженности Нигерии — путем обеспечения необходимой ликвидности, — но одного его, безусловно, было недостаточно. Если бы не были учтены уроки 1970-х годов, возможности, представленные новым ростом цен, несомненно, были бы упущены. Сочетание высоких цен на нефть, улучшения управления, новой политической воли и руководства и более эффективного управления налогово-бюджетной сферой изменило ситуацию. Важной задачей теперь является сохранение темпов реформ. (В отношении стоящих задач и соответствующих мер политики см. рисунок).

Полученные уроки

Наиболее важный урок, который был извлечен из опыта 1970-х годов, заключается в том, что ошибки в управлении даже относительно короткого периода сверхприбыли от вы-

Вставка 2

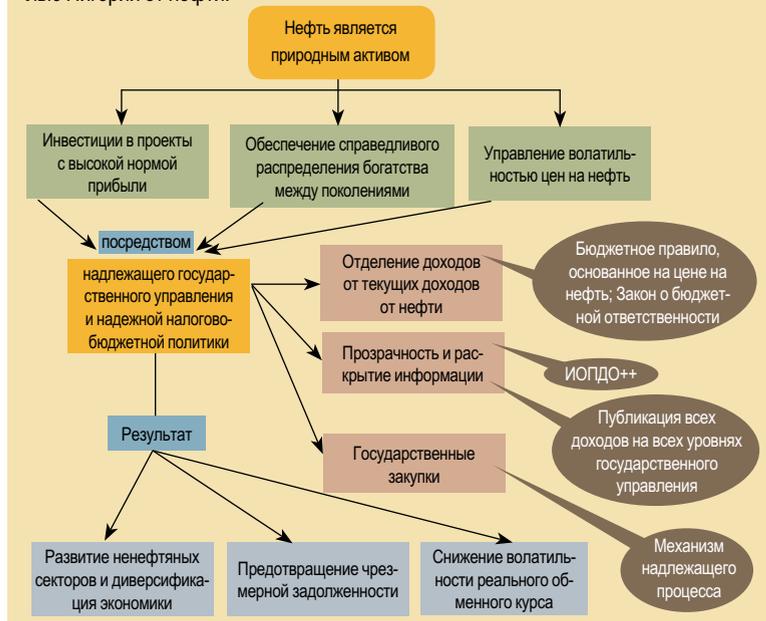
Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО), объявленная в Йоханнесбурге в 2002 году во время Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам устойчивого развития, представляет собой добровольную инициативу, состоящую из ряда стандартов, призванных повысить прозрачность доходов и подотчетность в странах, богатых ресурсами. Инициатива требует, чтобы компании публиковали свои расходы, а правительства раскрывали свои доходы от нефти, газа и других полезных ископаемых.

Нигерия была одной из первых стран, принявших ИОПДО: в мае 2007 года был принят Закон Нигерии об Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (НИОПДО). В дополнение к базовым требованиям Нигерия провела финансовый и физический аудит и проверку производственных процессов в нефтяном секторе за период с 1999 по 2004 годы. Это позволило Нигерии получить оценку ИОПДО++, и в настоящее время эта инициатива получила распространение на другие страны под эгидой Всемирного банка и других партнеров по ИОПДО.

Управление доходами от нефти

Надежная налогово-бюджетная политика и надлежащее государственное управление являются центральными элементами управления недавней сверхприбылью Нигерии от нефти.



соких цен на нефть могут причинить ущерб не только текущему, но и будущим поколениям. Корректирующие меры должны учитывать две главных особенности нефти: то, что она является невозобновляемым ресурсом, и то, что цена на нее подвержена колебаниям. В случае большинства развивающихся стран доходы от нефти, в первую очередь, получают правительственные органы. Структура и уровень государственных расходов и характер их привязки к текущим доходам от нефти имеют критическое значение для диверсификации экономики, платежеспособности и долгосрочного экономического роста. Таким образом, в центре основных ответных мер экономической политики стоит налогово-бюджетная политика. Начиная с 2004 года, Нигерия решает эту задачу с помощью своего бюджетного правила, основанного на цене на нефть и разрывающего зависимость между государственными расходами и текущими поступлениями от нефти. Это ослабило распространение волатильности цен на нефть на остальную экономику, ограничив повышение реального обменного курса и его колебания.

Хотя основанное на цене на нефть бюджетное правило помогает сберечь часть сверхприбыли от нефти, этого недостаточно, так как получение дохода от нефти является результатом истощения актива (запасов нефти). Следовательно, правительство также должно обеспечить, чтобы норма прибыли на государственные расходы, по крайней мере, была столь же высокой, что и доходность диверсифицированного портфеля финансовых активов. Это означает необходимость тщательного отбора проектов государственных капиталовложений и изменение структуры расходов.

Нигерия обеспечивает более высокую норму прибыли на государственные расходы частично благодаря механизму надлежащего процесса, который способствовал введению открытых тендеров с конкурентными заявками на заключение государственных контрактов. Однако она также нуждается в системе эффективного анализа затрат и выгод по государственным инвестициям. Прекрасным примером инвестиций с высокой нормой прибыли служит выкуп долга Нигерии перед Парижским клубом в 2005–2006 годах. Этот выкуп не толь-

ко позволил сэкономить на будущих расходах на обслуживание долга, но и улучшил условия для инвестиций и роста, устранив чрезмерную внешнюю задолженность и усилив кредитоспособность Нигерии.

Поскольку нефть является истощаемым природным активом, блага от него должны быть распределены между поколениями. Один из способов — это оставить следующему поколению здоровую и диверсифицированную экономику с низкой задолженностью. Нигерия сделала первые шаги в этом направлении. Сбережение части сверхприбыли и ее вложение в инфраструктуру и проекты с длительным периодом отдачи в области здравоохранения и образования является другой частью этого уравнения. Однако несмотря на реальный прогресс, достигнутый в последние несколько лет, Нигерия остается высоко зависимой от нефти. В 2007 году, ввиду огромного роста цен на нефть, доля в экспорте нефти и газа достигла свыше 95 процентов; более того, на нефть и газ по-прежнему приходится 85 процентов государственных доходов и 52 процента ВВП. Кроме того, несмотря на резкий рост цен и изобилие ресурсов в Нигерии, почти 54 процента населения живут меньше чем на 1 доллар в день. Очевидно, Нигерии предстоит еще многое сделать для диверсификации своей экономики, решения задач развития и сокращения бедности.

Хотя текущий нефтяной бум обеспечил средства для устранения чрезмерной задолженности и даже создания резервов, разработчики политики не должны проявлять чрезмерного оптимизма в отношении дальнейшего роста цен на нефть. Необходимость проявления такой осторожности подчеркивает недавнее падение цен на нефть, связанное с распространяющимся глобальным финансовым кризисом и перспективой общемирового экономического спада. Мы видим, что благоприятная ситуация может быстро и резко измениться, как это случилось в начале 1980-х годов. Горький урок прошлого ясен: правительства богатых нефтью развивающихся стран должны принимать консервативные справочные цены и быть готовыми к колебаниям и рискам ухудшения ситуации.

Второй важный урок, который следует извлечь из опыта Нигерии, состоит в том, что корректирующие меры должны выходить за рамки экономической политики и включать обеспечение надлежащего управления и прозрачности. Надлежащая налогово-бюджетная политика важна, но в не меньшей мере необходимо обеспечить, чтобы Нигерия получала справедливую долю доходов от нефти и чтобы нефть добывалась с минимальными потерями и при максимальной прозрачности. В этом отношении Нигерия является первопроходцем: она получила оценку ИОПДО++ и опубликовала доходы всех уровней государственного управления.

Нигерией предпринимаются амбициозные усилия с целью резко повысить свой экономический рост и максимально улучшить благосостояние всех своих граждан. Последний нефтяной бум предоставил возможность восполнить ущерб, причиненный растратой сверхприбыли от нефти в 1970-х годах. Эту возможность нельзя упустить. ■

Нгози Оконджо-Ивеала — директор-распорядитель во Всемирном банке. Она являлась министром финансов Нигерии с 2003 по 2006 годы. Данная статья основана на открытой лекции, прочитанной ею в Джакарте, Индонезия, 30 января 2008 года. Помощь в подготовке статьи оказали сотрудники Всемирного банка Браин Пинто и Мона Прасад.