

К. В. Швандар, В. Ю. Черкасов, Т. Ф. Бурова

«Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ

Аннотация

Эффект, порожденный открытием газового месторождения в голландской провинции Гронинген, впоследствии не раз повторялся в других богатых природными ресурсами экономиках. После небольшого экскурса в теорию в статье рассматриваются подходы к сглаживанию «острых углов», построенные на формировании суверенных фондов и применении бюджетных правил. Чили демонстрирует пример жесткой контрцикличности. Норвегия с ее социальными приоритетами допускает умеренную процикличность расходования нефтяных доходов. Россия, стараясь преодолеть эффект Гронингена в своей экономике, тем не менее тяготеет больше к последнему из этих примеров. Однако сейчас, когда «жесткая посадка» прошлых лет дала вместе с тем уникальный шанс на структурные трансформации, чрезвычайно важно не упустить его. На дальних горизонтах решающая роль принадлежит структурной политике. Даже в Саудовской Аравии со всеми особенностями ее социально-экономического уклада возникло ясное понимание необходимости и неизбежности структурных преобразований.

Ключевые слова:

бюджетное правило, «голландская болезнь», стабилизационный фонд, эффективный валютный курс, налогово-бюджетная политика

JEL: E62, H60, Q43

В 1959 году на землях провинции Гронинген на севере Нидерландов было открыто месторождение природного газа с запасами больше 4 трлн куб. м. Родина промышленного капитализма в одночасье превратилась в крупнейшего в Европе владельца газового ресурса, а вместе с ним и природной ренты. В 1959 г. Нидерланды добывали лишь около 200 млн куб. м, а во второй половине 1970-х — 45 млрд куб. м (примерно как и сейчас). Двухсоткратный прирост добычи намного превысил внутренние потребности в газовых ресурсах, и избыток пошел на экспорт в соседние североморские страны. До 1970-х вывоз топлива не превышал 10 % суммарного экспорта товаров Нидерландами, а в первой половине 1980-х достигал четверти. Однако внезапно свалившееся богатство неожиданно обернулось проблемами.

Экономическое процветание 1970-х сопровождалось высокой инфляцией, а к началу следующего десятилетия сменилось упадком в обрабатывающих промышленных отраслях и рецессией в экономике. Газовый экспорт принес большую валютную выручку и укрепил гульден. Заметим, что как раз в это время Бреттон-Вудская система распалась, уступив место плаванию валют. Между тем цены на промышленные товары в отличие от сырьевых цен могут изменяться лишь в относительно узком диапазоне, границы которого жестко заданы конкуренцией, и конкурентоспособность здесь очень уязвима при неблагоприятных изменениях валютного курса.

В подготовке статьи принимали участие студенты экономического факультета МГУ Маклакова Ю. С. и Яковлева И. И.

Высокие доходы в добыче газа привлекли в нее рабочую силу и инвестиции, сталкивая обрабатывающие отрасли с дефицитом факторов производства и приводя к росту заработных плат, в то время как эти отрасли и так лишались доходов из-за укрепления гульдена. Увеличились доходы сферы услуг с ее негибкой производительностью и стремлением извлекать максимум прибыли из цен. Возросла инфляция, несырьевые товары стали еще больше проигрывать в конкуренции с импортом.

Торговый баланс Нидерландов и прежде был дефицитным, но с ростом газового экспорта дефицит становился не меньше, а, напротив, все больше. Закономерным результатом стал валютный кризис: за три года — с 1981 по 1985 г. — гульден потерял половину своей стоимости относительно доллара США, т. е. практически столько же, сколько набрал за предыдущие десять лет. Лишь после этого началось оздоровление: сократился импорт, торговый баланс перешел в профицит, начали восстанавливаться производство и экспорт неторгуемых товаров. Инфляция снизилась, а экономика постепенно вышла из рецессии (с тех пор и по сей день Нидерланды вывозят товары постоянно на большую сумму, чем импортируют).

ЭФФЕКТ ГРОНИНГЕНА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Описанное явление приобрело известность в экономической литературе как эффект Гронингена, или «голландская болезнь». С тех пор этот эффект воспроизводился не раз, когда где бы то ни было страны начинали обогащаться за счет естественных ресурсов, будь то арабский мир, Латинская Америка, Нигерия, Норвегия и, как нам хорошо известно, Россия. Такое постоянство даже породило расхожий образ «ресурсное проклятие», но вместе с тем побудило к поиску объяснений и решений проблемы. Беда Голландии была в том, что она столкнулась с ней первой и потому не предвидела последствия.

Итак, сущность «голландской болезни» в том, что благоприятные условия для одной наиболее конкурентоспособной отрасли производства (добычи) идут в ущерб конкурентоспособности других торгуемых товаров [1]. В границах цикла последствиями становятся опережающий рост доходов по сравнению с производительностью, инфляция и, как вероятное завершение, — валютный кризис. С точки зрения долгосрочных перспектив экономического развития опасность «голландской болезни» заключается в отвлечении экономических ресурсов из технологичных, генерирующих инновации и открытых для них обрабатывающих отраслей промышленности в добычу сырья и сферу услуг, которая всегда выигрывает от роста номинального благосостояния.

Внешний симптом «голландской болезни» — реальное укрепление валюты, наблюдаемое в повышении ее реального эффективного курса.

С 1960-х гг. целая плеяда западных ученых работала над проблемой равновесия цен в разных экономиках, курсовых паритетов и реальных курсов — статью с развернутым обобщением результатов этой работы в 1994 г. опубликовал П. Самуэльсон [2]. Модель Балассы — Самуэльсона объясняет разрывы цен в разных экономиках неравномерным соотношением производительности в секторах торгуемых и неторгуемых товаров. Производительность в «неторгуемом» секторе всегда растет медленно, и чем больше производительность в «торгуемом» секторе, где концентрируются инновации, уходит в отрыв от нее, тем больше доходов перенаправляется в «неторгуемый» сектор, вызывая давление спроса на цены.

С этой точки зрения для экономики, растущей опережающими темпами по сравнению с другой, реальное укрепление ее валюты под воздействием инфляции — явление вполне закономерное. Если, к примеру, такая экономика — Россия, то Москва будет подтягиваться к Нью-Йорку по цене неторгуемого бигмака в ее долларовом эквиваленте. Таким образом, повышение реального курса валюты само по себе не диагностирует «голландскую

болезнь», и некоторые экономисты даже склоняются к мысли об иллюзорности эффекта Гронингена.

Сомнения помогает разрешить трехсекторальная модель, опубликованная в 1982 г. У. Корденом и Д. Нири [3]. Она вводит дополнительное разделение торгуемых товаров на естественные ресурсы и нересурсные промышленные товары. Мировому рынку сырья свойственен намного больший размах колебаний спроса и цен по сравнению с продукцией, получаемой на последующих уровнях переработки сырья. В экономике, получающей дополнительный доход за счет природной ренты, а не производительности, существенная его часть будет перенесена через цены в «неторгуемый» сектор. Труд и капитал будут перетекать из нересурсного в ресурсный сегмент «торгуемого» сектора и в сферу услуг. Как следствие — деиндустриализация и все большая уязвимость в циклах сырьевых цен.

У людей растут доходы, но свои товары, предназначенные для конечного потребления, все дороже и хуже. Их все больше закупают у конкурентоспособных внешних поставщиков. Но когда падает цена на сырьевой товар, приносящий основное богатство, выясняется: нересурсная промышленность настолько слаба, что не может обеспечить расходы на импорт валютной выручкой. Кризис, девальвация, а по истечении времени — все заново, если не выйти из порочного круга.

Что касается реального курса — да, его рост не обязательно признак «голландской болезни». Но если он наблюдается в экономике, доходы которой напрямую и тесно зависят от экспорта сырья, в это время дорожающего на мировом рынке, вряд ли есть причины сомневаться, что в наблюдаемом проявляется именно «Гронинген».

«Голландская болезнь» в российской экономике не раз становилась предметом исследований в России и за рубежом. Все они так или иначе подтвердили связь деиндустриализации с сырьевым фактором. Некоторые авторы усматривали в ней также результат структурных трансформаций в экономике «постсоветского» типа [4]. Той же причиной отчасти объясняется рост товарного импорта, но исследователи, отмечавшие этот факт, одновременно приходили к выводу о вытеснении импортом потенциально конкурентоспособных российских товаров во многих, если не во всех промышленных секторах [5]. В публикации МВФ, посвященной эффекту Гронингена в России, приведены доводы в пользу того, что ограничение циклического роста чистого потребления госсектора служило более эффективным механизмом сдерживания реального укрепления рубля по сравнению с валютными интервенциями [6].

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО

Со временем накопленный в мире негативный опыт и расширение теоретических знаний об эффекте Гронингена привели подверженные ему страны к ясному осознанию необходимости противопоставлять этому эффекту меры макроэкономической политики. Пришло, конечно, и понимание необходимости структурных изменений. К этому вопросу мы вернемся, но структурные реформы — это не тот процесс, который укладывается в продолжительность одного делового цикла. Поэтому первыми из арсенала извлекаются противоциклические инструменты.

Центральный банк может скупать излишки валютной выручки от сырьевого экспорта, тем самым балансируя спрос и предложение на валютном рынке и не допуская, по крайней мере, номинального укрепления национальной валюты. Но это не устраняет проблему перекоса доходов в пользу сырьевой экономики, а покупка валюты, оплаченная из эмиссионного источника, усиливает инфляцию и вместе с ней давление на реальный курс.

Слово за правительством. Известный бразильский экономист Л. К. Брессер-Перейра в недавней работе «Как справиться с голландской болезнью вопреки ресурсному проклятию»

формулирует его задачу так: «Есть простой способ проводить политику, не обращаясь к тарифным мерам и субсидиям... Надо установить переменный налог на экспорт товара, порождающего «болезнь», размер которого зависит от того, насколько завышен реальный курс. Последнее, в свою очередь, зависит в основном от колебаний цен на мировом рынке. Если цена растет, то и налог повышается, и наоборот» [7].

Допустим — так, но хорошо известно, что экономика ресурсного типа склонна генерировать проциклический эффект налогово-бюджетной политики. Если государство получает крупные доходы от налогообложения сырьевой отрасли и свободно от больших долгов, есть искушение увеличить и расходы. Это могут быть дополнительные социальные обязательства, которые становятся невыполнимыми в фазе падения цены на сырье, или попытки «помочь финансами» сектору торгуемых товаров с риском контрпродуктивных последствий из-за искажения условий конкуренции или инвестирования в амбициозные, но в действительности низкоэффективные проекты [8]. А значит, получая дополнительные доходы, государство должно определиться и с их использованием, и здесь главная роль принадлежит выбору бюджетного правила, отвечающего целям развития экономики.

Под бюджетным правилом понимается единичная норма или совокупность норм, вводящих в определенные долгосрочные рамки дискреционность в принятии решений по управлению государственными финансами. Если в начале 1990-х годов только семь стран использовали инструмент бюджетного правила при проведении налогово-бюджетной политики, то в 2015 г. таких стран насчитывалось 85¹ [9].

Почему страны все чаще прибегают к бюджетным правилам? В современном мире государство стало активным проводником экономической политики. Однако после серии неудачных экспериментов в прошлом, связанных с интенсивным вмешательством в процессы социально-экономического развития и завершившихся эпизодами гиперинфляции и валютно-финансовых кризисов, центральное место заняла концепция макроэкономической стабильности. При этом современное государство не только несет значительные социальные обязательства, но и часто сталкивается с долгосрочными структурными проблемами, отягчающими бремя их выполнения. Отсюда необходимость четко соизмерять государственные расходы с имеющейся базой доходов, избегая чрезмерного усиления долговой нагрузки на бюджет или налоговой — на население и бизнес [10].

Бюджетное правило может преследовать цели снижения долговой нагрузки, сбережения доходов с учетом будущих социальных обязательств государства, ограничения доли госсектора в экономике, валютной интеграции. Для стран — экспортеров сырьевых товаров (главным образом углеводородного топлива) цель — минимизация эффекта Гронингена. Распространенной среди них практикой стало накопление циклического избытка доходов от сырьевого экспорта в суверенных фондах. Здесь ключевая задача бюджетного правила: установить оптимальный принцип аккумуляции и дезаккумуляции, найти оптимальную точку в координатах «проциклическость — контрциклическость».

Российскую практику в этой области вряд ли можно считать окончательно сложившейся, и изучение зарубежного опыта остается важным условием готовности к различным вызовам. Рассмотрим его на примерах Чили и Норвегии как наиболее подходящих для России: обе страны имеют структурные особенности экономики, связанные с наличием крупного сектора по добыче экспортируемых естественных ресурсов, используют режим плавающего валютного курса и проводят денежно-кредитную политику в формате таргетирования инфляции.

¹ В том числе 48 стран (включая некоторые из тех, где бюджетные правила действуют и на национальном уровне) подчиняются ограничениям или контрольным процедурам, вытекающим из международных обязательств в региональных интеграционных блоках.

ЧИЛИЙСКИЙ ПРИМЕР КОНТРЦИКЛИЧНОСТИ

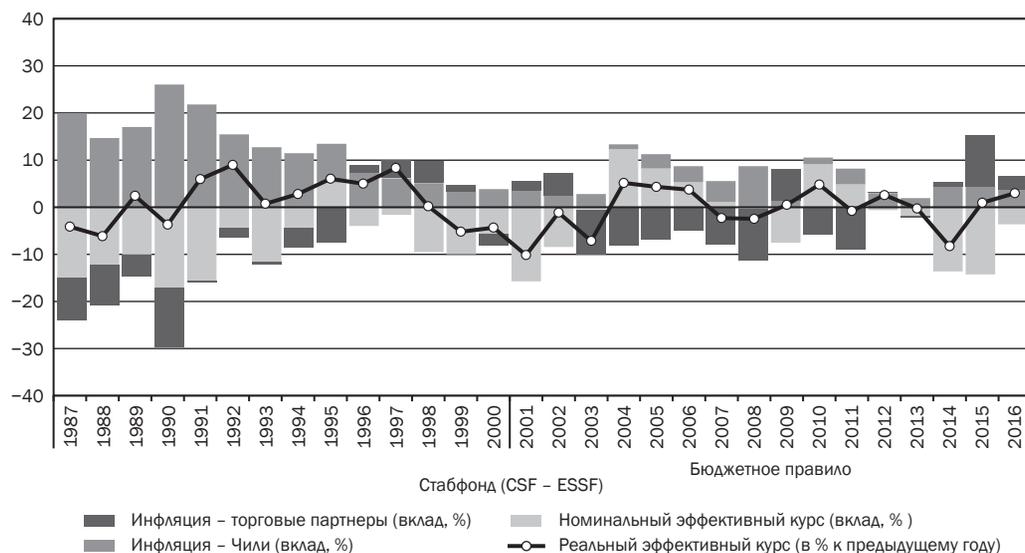
Еще в 1985 г. в Чили был создан Стабилизационный фонд меди (*Copper Stabilization Fund, CSF*) за счет доходов государственной медедобывающей компании CODELCO при превышении текущей контрактной цены меди над расчетной базовой ценой, выведенной исходя из долгосрочного тренда.

Из трех возможных типов фондов, абсорбирующих доходы госсектора — стабилизационный, резервный и накопительный, — чилийский фонд относится к первому типу. Его функция заключается в переносе преимущественно в пределах продолжительности делового цикла доходов бюджета, полученных в периоды благоприятной рыночной конъюнктуры, на периоды бюджетного дефицита. Правительство может использовать фонд до полного исчерпания при снижении фактической контрактной цены на медь ниже базового значения².

Роль стабилизационного фонда в сглаживании реального укрепления песо в этот период можно проследить косвенно через ускорение роста валютных резервов Чили. Аналогичное наблюдение относится к периоду 2000-х и начала 2010-х гг., когда темпы реального укрепления остались умеренными в условиях четырехкратного подорожания меди (рис. 1).

Рисунок 1

Чили: реальный эффективный курс песо и факторная декомпозиция



Источники: статистика *Banco Central de Chile*; расчеты авторов.

Примечание: реальный эффективный курс: >0 — укрепление песо, <0 — ослабление песо.

Серия валютно-финансовых кризисов в странах с формирующейся рыночной экономикой в конце 1990-х — начале 2000-х обернулась негативными последствиями для открытой чилийской экономики. Одной из проблем стал дефицит бюджета. В сложившихся условиях

² В 2007 г. CSF был преобразован в Фонд экономической и социальной стабилизации (*Economic and Social Stabilization Fund, ESSF*), формирующийся за счет средств бюджетного профицита. По своему типу он остается стабилизационным фондом, предназначенным для компенсации бюджетного дефицита в периоды фискальных трудностей.

правительство Чили в 2000 г. разработало и с 2001 г. ввело в силу бюджетное правило, согласно которому годовые расходы бюджета центрального правительства планируются в объеме, равном ожидаемой величине структурной компоненты расходов: их потенциальному значению, определяемому аналитическим путем исходя из сценарных условий близости цены на медь к долгосрочному тренду, полной занятости и нулевого разрыва выпуска³.

Бюджетным правилом был предусмотрен ежегодный структурный профицит бюджета в размере 1 % ВВП и тем самым задана консервативная направленность политики. Кратко правило может быть выражено формулой:

$$E = R(Y_p/Y)^\varepsilon - SB,$$

где E — планируемые расходы бюджета, R — ожидаемые доходы, Y_p/Y — частное потенциального (Y_p) и фактического (Y) выпуска (оценка разрыва выпуска), ε — коэффициент эластичности доходов бюджета по отношению к разрыву выпуска и SB — структурный профицит [11].

Чилийский подход к установлению бюджетного правила по отношению к структурному дефициту бюджета основан на минимальной дискреционности при максимальном противοциклическом действии встроенных автоматических стабилизаторов (хотя и только со стороны доходной части бюджета).

При неизменных расходах, рассчитанных на нейтральное состояние цикла, доходы формируются в зависимости от его фактического состояния. Они образуют профицит на подъеме деловой активности или дефицит в фазе ее спада, который может быть профинансирован из стабилизационного фонда. Соответственно, чистый спрос государственного сектора изменяется в направлении, обратном циклу [12]. Предсказуемостью налогово-бюджетной политики в результате низкой дискреционности и совпадением ее сигналов с сигналами денежно-кредитной политики обеспечивались ровная динамика процентных ставок на финансовом рынке в соответствии с установками центрального банка и сдержанная курсовая волатильность.

В значительной мере возможность применения данного подхода к установлению бюджетного правила в Чили объясняется экономическим укладом страны, который после проведенных в середине 1970-х реформ остается максимально приближенным к модели свободного рынка. Его свойства: малый структурный вес государственного сектора в экономике, всецело частная пенсионная система, все еще относительно небольшой объем социальных обязательств государства, а также простая эффективная налоговая система, обеспечивающая тесную взаимосвязь наполнения доходной части бюджета с деловым циклом. Тем не менее даже в этих условиях действие консервативного бюджетного правила приводило к побочным эффектам.

Так, в период пунктуального следования ему в начале 2000-х гг. сохранялся устойчиво высокий уровень безработицы. С началом развития современных кризисных процессов в глобальной экономике целевое значение структурного профицита в 2008 г. было снижено до 0,5 % ВВП, а в 2009-м — до нулевого уровня. Однако при этом наблюдалось

³ Следует отметить, что за время действия бюджетного правила в Чили под него был подведен солидный правовой и организационный базис. Если вначале оно основывалось лишь на политическом решении, то с 2006 г. было закреплено Законом о фискальной ответственности. В 2013 г. учрежден наблюдательный совет, осуществляющий надзор за деятельностью двух независимых экспертных групп, ответственных за оценку потенциального ВВП и циклически нейтрального уровня цены на медь. В задачи наблюдательного совета входит также методологическая поддержка Министерства финансов в вопросах применения бюджетного правила.

систематическое невыполнение правила (рамочный механизм, введенный в 2009 г., допустил отступления, тем самым расширив дискреционность). С 2010 г. в интересах поддержки экономики была сформулирована новая направленность налогово-бюджетной политики к постепенному реверсу в сторону структурного дефицита (1 % ВВП).

НОРВЕЖСКИЙ ПРИМЕР ДОПУЩЕННОЙ ПРОЦИКЛИЧНОСТИ

Норвегия, обладая большими разведанными запасами шельфовой нефти, входит в число ее крупнейших мировых экспортеров. Экспорт углеводородов составляет половину товарного экспорта страны. Высокодоходная нефтегазовая отрасль, генерирующая основную часть совокупных доходов в экономике, находится под государственным контролем и обеспечивает почти треть поступлений в бюджет.

В Норвегии по сравнению с Чили — более сбалансированная экономика, что проявляется в т. ч. и в меньшей волатильности валютного курса. При этом она встроена в скандинавскую модель социального государства, основанную на масштабном перераспределении доходов через налоговую систему на финансирование здравоохранения и образования, пенсионной системы. Одним из приоритетов социально-экономической политики является поддержание низкого уровня структурной безработицы.

Долгосрочные вызовы для норвежской экономики заключаются в старении населения и постепенном истощении природных запасов нефти. Ответом на эти вызовы стало создание Государственного нефтяного фонда (*Petroleum Fund of Norway*, PFN) для аккумулирования нефтегазовых доходов бюджета для будущих поколений. Фонд был учрежден в 1990 г., начал наполняться с 1996 г.

Данный механизм представляет собой гибридный тип стабилизационного и накопительного фонда (фонда будущих поколений). С одной стороны, он рассчитан на решение долгосрочной проблемы выравнивания благосостояния между поколениями и использование по мере истощения нефтегазовых доходов и роста социальных затрат. С другой стороны, правительство вправе за счет средств фонда компенсировать краткосрочные разрывы финансирования бюджетных расходов при снижении доходов.

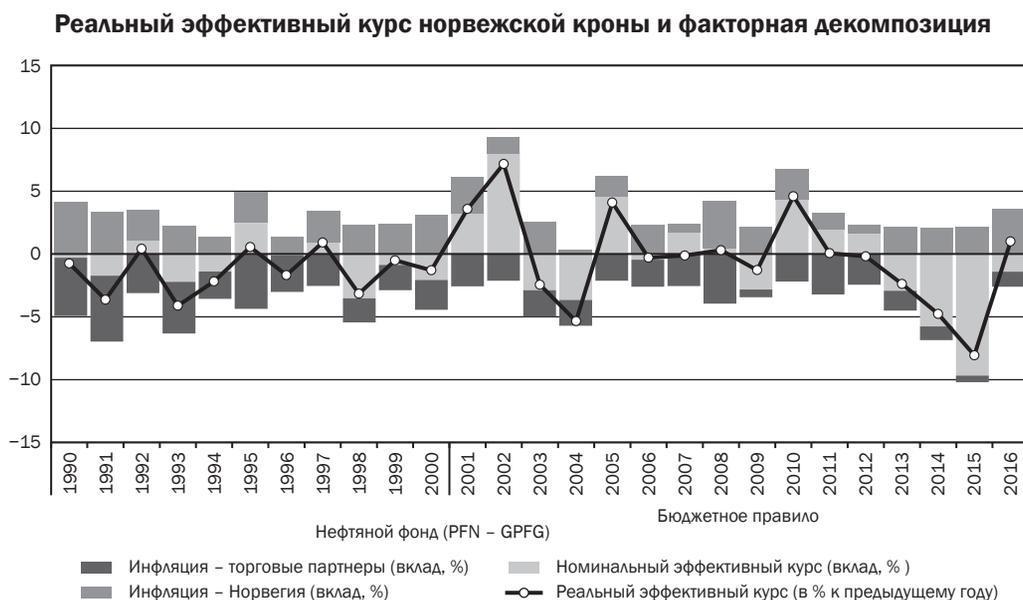
Параметры формирования и расходования средств нефтегазового фонда не изменились после его преобразования в 2006 г. в новую организационную форму — Государственный пенсионный фонд (*Government Pension Fund Global*, GPFG), являющийся составной частью системы пенсионного страхования⁴. Доходы GPFG формируются за счет прибыли нефтегазового сектора путем ее перераспределения в форме налогов на добывающие компании, сборов от продажи лицензий на геологоразведочные работы и поступлений от государственного участия в капитале крупнейшей добывающей компании Statoil. Управление средствами фонда осуществляет Банк Норвегии, они размещаются на зарубежных фондовых рынках в валютные активы [13].

Стабилизационная функция заключается в ограничении циклических колебаний спроса и разрыва выпуска, сдерживании реального укрепления кроны, получении инвестиционного дохода от финансовых ресурсов, которые «не вмещаются» в национальную экономику. Сдержанная курсовая волатильность (рис. 2) улучшает передачу сигналов денежно-кредитной политики через процентную ставку⁵.

⁴ Другая ее часть — пенсионный фонд *Norway* — формируется за счет нефтяных доходов, его средства инвестируются в акции норвежских компаний на фондовой бирже Осло.

⁵ Тем не менее денежно-кредитная политика проводится Банком Норвегии в условиях структурного профицита ликвидности банковской системы (обусловленного движением средств по счетам правительства) с опорой на инструменты ее абсорбирования.

Рисунок 2



Источники: статистика Norges Bank, расчеты авторов.

Примечание: реальный эффективный курс: >0 — укрепление кроны, <0 — ослабление кроны.

Упорядоченному использованию ресурсов нефтяного фонда служит бюджетное правило, введенное в 2001 г.: рассчитанный без учета нефтяных доходов дефицит бюджета в долгосрочной перспективе должен приближаться к ожидаемому среднему значению доходности активов фонда GPFG, оценка которых составляет 4 % от величины его активов. Тем самым введена установка на расходование нефтяных доходов и задается его проциклический характер с учетом зависимости размера нефтяного фонда от динамики цен на мировом нефтегазовом рынке. Этим частично компенсируется контрциклический эффект накопления нефтяного фонда.

Тем не менее в целом налогово-бюджетная политика Норвегии носит консервативный характер и оказывает преимущественно контрциклические эффекты, что иллюстрируется трендом к снижению государственных расходов относительно ВВП⁶. Темпы экономического роста в Норвегии снизились в период после начала формирования нефтяного фонда. С учетом снижения нефтегазовых цен, которое ведет к прекращению роста активов GPFG, действующее бюджетное правило может уже вскоре оказаться чрезмерно жестким, а в долгосрочной перспективе неизбежно потребует пересмотра по мере того, как будут расти затраты пенсионной системы и истощаться ресурсы налоговой базы при существующем уровне налогообложения доходов [14].

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВИЛО В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

В рассмотренных примерах экономика Чили наиболее приближена к модели свободного рынка, тогда как норвежская является частью скандинавской социальной модели. Россия занимает промежуточное положение: ее структура лишь частично отвечает рыночным принципам, и в то же время социальные обязательства государства меньше по сравнению со скандинавскими странами.

⁶ Бюджетное правило в Норвегии оставляет «пространство» для дискреционных решений; на практике они в основном ограничивали допущенную проциклическость.

Объединяющие свойства трех экономик: структурообразующее значение крупной добывающей отрасли для экономики (нефтегазовый сектор в России и Норвегии, добыча меди в Чили), ее ключевое значение для бюджета; опора в налогово-бюджетной политике на аккумулирование циклического избытка сырьевых доходов в стабилизационных и (или) накопительных фондах, применение бюджетных правил; опора в денежно-кредитной политике на принципы плавающего валютного курса и таргетирования инфляции.

Рассматриваемые экономики испытывают общие проблемы: растущая нагрузка на пенсионную систему в результате старения населения; долгосрочная перспектива сокращения рентного дохода по мере исчерпания разведанных рентабельных месторождений природных ресурсов.

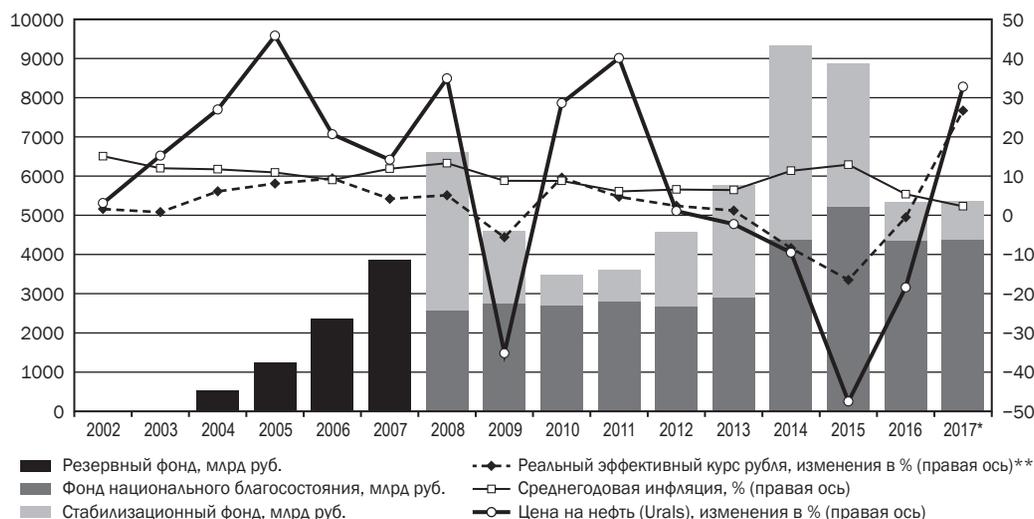
В сравниваемых экономиках в Чили механизм аккумулирования сырьевых доходов относится к стабилизационному типу, в Норвегии и России действует смешанная стабилизационно-накопительная модель.

Вспомним, что первоначально суверенный фонд в России задумывался как стабилизационный, но при цене отсечения \$20 за баррель за первые четыре года аккумулировал резервы в объеме, позволявшем отложить их расходование на следующие деловые циклы. Это отразилось в разделении Стабфонда в 2008 г. на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

Сдержанный рост реального эффективного курса рубля в годы наполнения суверенных фондов свидетельствует о том, что ограничение циклического роста бюджетных расходов препятствовало распространению эффекта Гронингена (рис. 3). Уменьшилась необходимость интервенций со стороны Банка России, и тем самым постепенно появились монетарные условия для снижения инфляции. По мере сокращения структурного профицита ликвидности банковской системы снижались процентные ставки и резервные требования, а переход в 2011 г. в состояние ее дефицита предвещал перестройку инструментария денежно-кредитной политики под задачу передачи сигналов через процентную ставку и начало таргетирования инфляции.

Рисунок 3

Россия: реальный эффективный курс, цена на нефть и формирование суверенных фондов



Источники: статистика Росстата, Минфина России и Банка России; данные Всемирного банка; расчеты авторов.
 Примечания: * данные за первое полугодие;
 ** реальный эффективный курс: >0 — укрепление рубля, <0 — ослабление рубля.

Когда бюджетная система сталкивается с долгосрочными вызовами, такими как старение населения, применение бюджетного правила неизбежно преследует долгосрочные цели на интервалах времени, превышающих длительность делового цикла, и имеет консервативную направленность. Однако чрезмерный консерватизм чреват опасностью ослабления роста экономики и налогооблагаемых доходов, что лишь усугубило бы проблемы бюджетной системы. Норвегия дает пример правила, допускающего умеренную протрицикличность, Чили — пример жесткой контрцикличности.

Представляется, что мы тяготели к норвежскому примеру. Бюджетное правило в редакции 2013 г. было уже заметно менее консервативным, чем прежде, позволяя направлять на финансирование расходов средства в эквиваленте 1 % ВВП сверх доходов в пределах той части их нефтегазовой составляющей, которая не переходила в суверенные фонды при поднятой к рыночным реалиям цене отсечения.

Зачем же добавлять консерватизма сейчас, когда экономика еще только начинает выходить из рецессии? Речь идет о планируемом установлении цены отсечения для перевода нефтегазовых доходов бюджета в суверенные фонды на уровне \$40 за баррель, покупке валюты Минфином России.

Объяснение простое и очевидное: не допустить, чтобы в новом деловом цикле нас снова настигла «голландская болезнь». Прежде бюджетное правило сглаживало эффект Гронингена, но не до конца. По словам Министра финансов Антона Силуанова, все кризисы в России связаны с недостаточной диверсифицированностью экономики, зависимостью бюджета от доходов энергетического сектора. Россия имела характерные признаки «голландской болезни»: доходы росли быстрее производительности, а отечественные товары, и без того уступающие в конкурентоспособности, становились еще менее востребованы на отечественном рынке. Кризис, девальвация, но что дальше? Это зависит от нас.

Кризис дал российской экономике возможность структурного обновления. Эффект девальвации в сочетании с контрсанкциями увеличил число жизнеспособных экспортных и импортозамещающих проектов. Опасность в том, что он может оказаться исчерпан намного раньше, чем принесет существенные, устойчивые результаты в развитии отраслей неэнергетических торгуемых товаров. Соглашение нефтедобывающих экономик по сокращению объемов добычи подвело основу под возобновление роста цен на нефть. Да, перспектива все еще очень туманна, да, существует «сланцевый фактор», но не лучше ли действовать сейчас, чем позднее вновь обнаружить консервацию рентной экономической модели?

Нарушает ли покупка валюты Минфином принцип свободного плавания курса рубля? Скажем, в Мексике центральный банк, таргетирующий инфляцию, два десятилетия периодически, если не сказать регулярно, выходил на валютный рынок с покупками или продажами в целях аккумуляции или дезаккумуляции резервов. Но в ежегодных докладах МВФ по курсовым режимам Мексика числится среди стран со свободно плавающим курсом.

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМАХ

Мы стремимся к тому, чтобы отрасли торгуемых товаров развивались, приносили больше дохода относительно добывающей экономики. Стараемся подавлять «голландскую болезнь», поддерживаем малое и среднее предпринимательство, выставляем инвестиционные приоритеты, пытаемся обеспечивать предложение кредитов по конкурентоспособным процентным ставкам. Структурные реформы, не обещающие социуму немедленного процветания, — вопрос законодательной воли.

Не означает ли это и перераспределение налоговой нагрузки?

Возьмем пример Саудовской Аравии. Классический пример страны, плотно сидящей

на «нефтяной игле». Любая волатильность, присущая энергетическому сектору, находит здесь экономические, социальные и политические проявления.

Обратим внимание на период с 2002 по 2014 г. Государственные доходы в 2002 г. увеличились почти в пять раз, что способствовало увеличению расходов приблизительно на такую же величину — с 234 млрд до 1110 млрд саудовских риалов. В 2009 г. в результате финансового кризиса и снижения цен на нефть государственные доходы сократились на 54 %, но поскольку цены быстро восстановились, государственный бюджет продолжил расти и стал еще более чувствительным к ценовым колебаниям на рынке нефти. В 2014 г. цены на нефть вновь снизились, и государственные финансы вернулись в неустойчивое состояние.

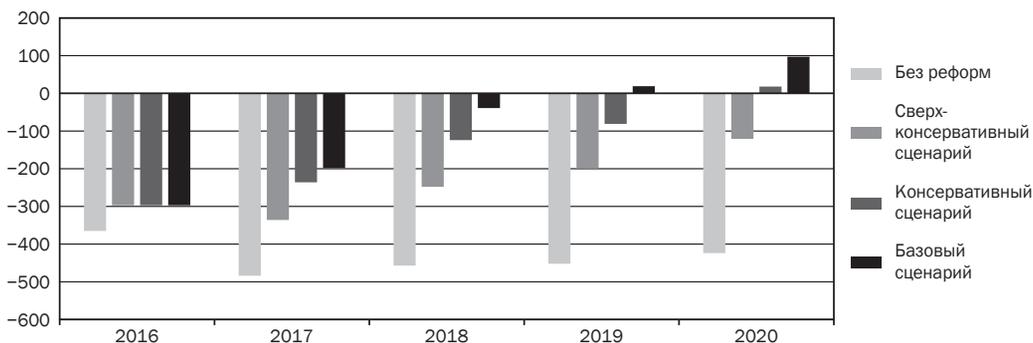
В январе 2017 г. была опубликована долгосрочная программа развития страны «Саудовское видение 2030»⁷, суть которой — в проведении большого числа реформ, направленных на снижение зависимости от энергетического сектора. Приоритеты — развитие обрабатывающих отраслей, IT, туризма; малый и средний бизнес; раскрытие потенциала экстенсивного роста занятости (не будем углубляться здесь в локальную специфику).

Наряду с этим в целях финансовой стабилизации был разработан пакет мер, представленный в «Программе фискального баланса 2020»⁸: рационализация государственных расходов; частичное реформирование цен на энергоносители; утверждение инициатив по увеличению нефтегазовых доходов. Реформа энергетического сектора заключается в поэтапном повышении цен на энергоносители по отношению к международным рыночным ценам за период с 2017 по 2020 г. В 2015 г. энергетические льготы Королевства приблизились к 300 млрд саудовских риалов и составили 80 % всех субсидий государства на фоне снижающихся цен на нефть, что привело к острой необходимости пересмотра практики субсидирования внутренних цен. Что касается мер по увеличению доходов нефтегазового сектора, то здесь власти Саудовской Аравии пошли по пути поэтапного введения новых налогов и увеличения налоговых ставок для уже существующих налогов.

Реформы рассчитаны на то, чтобы практически полностью изменить все принципы функционирования экономики Саудовской Аравии. Фактические результаты зависят от успеха реализации реформ. На рис. 4 представлены три предполагаемых сценария: базовый довольно оптимистичен — уже в 2019 г. планируется ликвидировать бюджетный дефицит.

Рисунок 4

Саудовская Аравия: бюджетный баланс — сценарии, млрд саудовских риалов



Источники: составлено авторами по данным из источников «Программа фискального баланса 2020», «Саудовское видение 2030».

⁷ Saudi Vision 2030 / Vision 2030 (http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/report/Saudi_Vision2030_EN_0.pdf).

⁸ Fiscal Balance Program (http://vision2030.gov.sa/sites/default/files/attachments/BB2020_EN.pdf).

Допустим, в конкретном наполнении программы фискальных реформ в Саудовской Аравии отражается архаичное состояние ее налоговой системы. Тем не менее общий смысл в том, чтобы, во-первых, повысить налоговую нагрузку на граждан. Во-вторых, рост доходов в неэнергетических сегментах экономики позволит собирать с них больше налогов. Как результат — повышение долгосрочной устойчивости налоговой базы, уход из зависимости от волатильных цен на нефтяном рынке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Живя в России, мы воочию наблюдали, как «голландская болезнь» разъедает экономику, делая ее неприспособленной к глобальной конкуренции, отрывая доходы от производительности, умножая импорт и число дорогостоящих услуг зачастую из области излишеств [15]. Старались лечить ее, аккумулируя избыточные нефтяные доходы в суверенных фондах, достигли в этом определенного успеха, но в конечном итоге все же не избежали кризиса. Кризис — всегда болезненная вещь, но он расчищает пространство для восстановления и обновления. Именно сейчас как никогда важен вопрос: кризис, девальвация — а что в следующий раз?

Мир вступил в эпоху цифровой экономики, совсем недавно президент Российской федерации Владимир Путин говорил о том, как важно здесь не отстать от времени. Предположим, лидеры информационных технологий способны выдерживать конкуренцию на рынках труда и капитала со стороны ресурсной экономики, выдерживать значительные курсовые колебания благодаря большому спросу. Но это лишь предположение, что же говорить о традиционных торгуемых товарах? А потому не лучше ли сейчас приложить максимум усилий к тому, чтобы в зарождающемся цикле «голландский синдром» не достиг нас вновь.

Библиография / References

1. Ismail K. The Structural Manifestation of the “Dutch Disease”: The Case of Oil Exporting Countries. *IMF Working Paper*, 2010, WP/10/103. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10103.pdf>.
2. Samuelson P. A. Facets of Balassa-Samuelson Thirty Years Later. *Review of International Economics*, 1994, vol. 2, iss. 3, pp. 201–226.
3. Corden W. M., Neary J. P. Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, 1982, vol. 92, no. 368, pp. 825–848.
4. Mironov V. V., Petronevich A. V. Discovering the Signs of Dutch Disease in Russia. *BOFIT Discussion Paper*, 3/2015. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2558004>.
5. Ollus S.-E. Barisitz S. The Russian Non-Fuel Sector: Signs of Dutch Disease? Evidence from EU-25 Import Competition. *BOFIT Online*, 2007, no. 2. Available at: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/12671/128778.pdf?sequence=1>.
6. Oomes N., Kalcheva K. Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms? *IMF Working Paper*, 2007, WP/07/102. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07102.pdf>.
7. Bresser-Pereira L. C. How to neutralize the Dutch disease notwithstanding the natural resources curse. *FGV. Sao Paulo School of Economics Working Paper*, 2017, no. 452. Available at: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2017/305-TD452.pdf>.
8. Sturm M., Gurtner F., Alegre J. G. Fiscal Policy Challenges in Oil-Exporting Countries. A Review of Key Issues. *ECB Occasional Paper*, 2009, no. 104. Available at: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp104.pdf>.
9. Fiscal Rules Dataset. IMF. Available at: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm>.
10. Fiscal Rules — Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance. IMF Fiscal Affairs Department, 2009. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
11. Daban T. Strengthening Chile’s Rule-Based Fiscal Framework. *IMF Working Paper*, 2011, WP/11/17. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1117.pdf>.
12. Frankel J. A. A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile. *NBER Working Paper Series*, 2011, WP 16945. Available at: <http://www.nber.org/papers/w16945.pdf>.
13. Anderson B., Curristine T., Merk O. Budgeting in Norway. *OECD Journal on Budgeting*, 2006, vol. 6, no. 1. Available at: <http://www.oecd.org/norway/40140177.pdf>.

14. Jafarov E., Leigh D. Alternative Fiscal Rules for Norway. *IMF Working Paper*, 2007, WP/04/241. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07241.pdf>.
15. Варьяш И. Ю., Швандар К. В., Бурова Т. Ф. Актуализация макроэкономических прогнозов в бюджетном процессе // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 118–128 [Varjas I., Shvandar K., Burova T. Actualization of Macroeconomic Forecasts for Aim of Fiscal Process. *Finansovyy Zhurnal – Financial Journal*, 2014, no. 4, pp. 118–128 (in Russ.)].

Авторы



Швандар Кристина Владимировна, д. э. н., руководитель Центра перспективного финансового планирования, макроэкономического анализа и статистики финансов Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: Shvandar@nifi.ru)



Черкасов Всеволод Юрьевич, заведующий сектором Центрального банка Российской Федерации
(e-mail: vscherkasov@rambler.ru)



Бурова Татьяна Федоровна, науч. сотр. Аналитического центра финансовых исследований Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: burova@nifi.ru)

K. V. Shvandar, V. Y. Cherkasov, T. F. Burova

Dutch Disease: Applying the Budget Rule and the Role of Structural Reforms

Abstract

The effect, which was generated by the discovery of gas fields in the Dutch province of Groningen, recurred subsequently often in other resource-rich economies. Following a brief excursion into the theory this article considers the approaches to smoothing the “sharp edges” through accumulation of sovereign wealth funds and application of fiscal rules. Chile demonstrates the example of tough countercyclicality, Norway with its social priorities allows moderate procyclicality in spending of oil revenues. Russia tended more toward the latter of these examples in its efforts to overcome the Groningen effects. However, now when the hard landing of the past years gave a unique chance for the structural transformation it is extremely important not to miss it. On the far horizons the structural policies are of crucial importance. Even Saudi Arabia with all peculiarity of its socio-economic mode came to a clear understanding of the necessity and inevitability of structural reforms.

Keywords:

budgetary rule, Dutch disease, stabilization fund, effective exchange rate, fiscal policy

JEL: E62, H60, Q43

Authors' affiliation:

Shvandar Kristina V. (e-mail: Shvandar@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Cherkasov Vsevolod Y. (e-mail: vscherkasov@rambler.ru), The Central Bank of the Russian Federation, Moscow 107016, Russian Federation

Burova Tatiana F. (e-mail: burova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation