
Е.Э.Левченко

Социалистический эксперимент на Ямайке

В статье исследуются социально-экономические аспекты политики социалистической ориентации, проводившейся на Ямайке в 70-е годы прошлого века. Дается характеристика состояния ямайской экономики к моменту начала реформ, показываются их основные направления. Негативные для экономики страны результаты преобразований привели в 1980 г. к смене власти и парадигмы развития.

Ключевые слова: Ямайка, Народная национальная партия, инфляция, дефицит бюджета, Международный валютный фонд, спад производства.

В ХХI в. политическая и социально-экономическая ситуация во многих странах Латинской Америки характеризовалась весьма серьезными изменениями, получившими название «левого поворота». Но если в большинстве таких стран имел место отказ от крайностей неолиберальной модели развития и делался больший упор на решение застарелых социальных проблем, то в ряде из них возобладала концепция «Социализма ХХI века». Однако на практике действия таких государств, как Венесуэла или Боливия, мало отличаются от того, что происходило в рамках курса на социалистическую ориентацию, взятого в некоторых государствах региона в последней трети ХХ в.: национализация частной собственности, включая иностранную, усиление государственного вмешательства в экономические процессы, ужесточение правил операций с иностранной валютой, установление хотя бы частичного контроля над ценами и т.д. Анализ опыта следования по пути социалистической ориентации дает возможность оценить, в чем состоит опасность для стран, избравших такой путь, и к чему он может привести.

Среди латиноамериканских государств, одно время придерживавшихся концепции социалистической ориентации (Гайана, Никарагуа, Чили), Ямайка — крупнейшая англоязычная страна Карибского бассейна, следовавшая такой политике в период 1972—1980 гг. При этом в случае с Ямайкой речь идет о весьма мягком варианте. Такой курс проводила не «нетрадиционная» левая, а классическая социал-демократическая партия, первая в регионе ставшая членом Социалистического интернационала. Реформы, проводившиеся в стране, затрагивали только социально-экономические ас-

Евгений Эдуардович Левченко — заместитель начальника управления Секретариата развития Федерального агентства россотрудничества.

пекты и практически не касались внутренней политики. В отличие от другой карибской страны — Гайаны Ямайка продолжала оставаться британским доминионом, а королева Елизавета — главой государства. Вопрос о конституционной реформе в повестке дня не стоял, что контрастирует с недавними радикальными преобразованиями в законодательстве Боливии, Венесуэлы и Эквадора.

Ямайка получила независимость в 1962 г. К этому времени она превосходила по ряду параметров классическую развивающуюся страну, сумев покончить с монокультурой. Ее экономика базировалась на двух основных элементах и наряду с традиционным сельским хозяйством характеризовалась стремительно развивавшейся горной промышленностью, связанной с добычей и переработкой бокситов. За счет крупных иностранных капиталовложений в разработку ямайских недр в 50-е годы доход на душу населения почти удвоился, а доля инвестиций, составлявшая в начале десятилетия менее 10% от ВВП, к его концу превысила 20%. В период 1957—1971 гг. Ямайка являлась мировым лидером по производству бокситов. В стране существовала и обрабатывающая промышленность, дававшая 15% ВВП, доля машиностроения и металлообработки в промышленности уже в 1960 г. превысила 10%, по данному показателю Ямайка уступала в регионе только Аргентине, Бразилии, Мексике и Чили. Продукция обрабатывающей промышленности с 1959 г. стала поставляться на экспорт. Быстрыми темпами рос объем строительных работ, на которые приходилось 11% ВВП, возрастало значение туризма, доходы от которого за 1960—1965 гг. увеличились на 61%. Ямайка активно участвовала в международном разделении труда, соотношение экспорта товаров и услуг с ВВП составило 45%, а импорта — 48%¹. Большие успехи были достигнуты в социальной сфере: по числу детей школьного возраста, охваченных начальным и средним образованием, страна опережала все независимые государства Латинской Америки. Ямайка имела немалые возможности для того, чтобы с обретением независимости упрочить свое экономическое положение.

В первое десятилетие существования в качестве независимого государства правительство, возглавляемое Лейбористской партией Ямайки (Jamaica Labour Party, JLP), предпринимало шаги по усилению диверсификации экономики (по сравнению с колониальным периодом.) Уже в начале 1963 г. был принят ряд законов, призванных стимулировать развитие обрабатывающей промышленности. Создаваемые в стране новые предприятия на десять лет были освобождены от уплаты подоходного налога, а для предприятий, действующих в сельской местности, этот срок мог быть увеличен. В 60-е годы в строй вошли несколько достаточно крупных по масштабам Ямайки промышленных предприятий по производству потребительских изделий длительного пользования, пущены в эксплуатацию первые нефтеперегонный и сталелитейный заводы. Таким образом, Ямайка вписалась в стратегию импортозамещающей индустриализации, проводившуюся в те годы странами Латинской Америки.

В какой-то мере замещение импорта имело место и в сельском хозяйстве за счет расширения производства ввозимых из-за рубежа основных продуктов питания — картофеля, кукурузы, риса, говядины, молока. Одновременно страна проводила курс на продвижение своих товаров на мировые рынки, в связи с чем в 1967 г. была проведена первая девальвация на-

циональной валюты — тогда еще ямайского фунта. Переход к майскому доллару в соотношении 1 за 1,2 долл. США в качестве официальной денежной единицы произошел в 1969 г.².

Продолжалось стимулирование развития таких сфер экономики, как туризм и финансовые услуги. Для активизации последних в 1966 г. принят закон о введении для иностранных финансовых компаний налоговых льгот, присущих офшорным зонам. Предпринимались меры по расширению рыночной инфраструктуры, уже в 60-х годах на Ямайке функционировал рынок краткосрочных государственных обязательств, которые даже в такой стране, как Мексика, были введены в оборот лишь во второй половине 70-х годов. В 1969 г. для стимулирования рынка корпоративных ценных бумаг была учреждена фондовая биржа. Проводя политику привлечения иностранных инвестиций, руководство страны поощряло и национальный капитал. Если в 1962 г. гражданам Ямайки принадлежало только 10% всех промышленных предприятий, то в 1970 г. — 24%, а 40% производственных компаний являлись совместными предприятиями³.

Итоги первого десятилетия независимого развития оказались достаточно успешными, среднегодовые темпы прироста экономики за 1961—1973 гг. составили 6,8%. Ямайка вошла в первую пятерку стран региона по этому показателю. Главным «локомотивом» экономического развития продолжала оставаться горная промышленность, производство бокситов увеличилось за 1963—1973 гг. с 7,0 до 13,3 млн т, а глинозема — с 0,7 до 2,5 млн т⁴. Большое значение для роста экономического потенциала отрасли имело создание в 1969 г. тремя американскими компаниями «Kaiser», «Reynolds» и «Anaconda» компании ALPART, до сих пор являющейся крупнейшей на острове в сфере добычи и переработки бокситов*.

В то же время обнаружились и некоторые проблемы, которые почти не давали о себе знать в колониальный период. Во-первых, более чем в три раза возросла инфляция. Хотя годовой показатель в 6,4%, зарегистрированный в 1966—1971 гг., был значительно меньше, чем в большинстве латиноамериканских стран, такой уровень весьма болезненно воспринимался рядовыми ямайцами, которые привыкли к росту цен в год на 2% или ниже. Во-вторых, заметно ухудшился внешнеторговый и платежный баланс, что стало особенно заметно в начале 70-х годов: если в среднем за 1966—1970 гг. отрицательное сальдо по текущим статьям платежного баланса составляло 93,4 млн долл., то в 1972 г. оно достигло 193,7 млн⁵. К тому же выявилась неравномерность в развитии отдельных отраслей экономики. Так, во второй половине 60-х годов наблюдалось абсолютное снижение производства многих видов сельскохозяйственной продукции. Да и в горной промышленности в 1971—1972 гг. при продолжавшемся росте абсолютных показателей происходил спад в стоимостном выражении из-за снижения цен на сырье для алюминиевой промышленности на мировых рынках.

В этих условиях на очередных парламентских выборах в феврале 1972 г. к власти пришла оппозиционная Народная национальная партия (People's National Party, PNP) во главе с М.Мэнли. В ее программе содержались положения о так называемом «экономическом национализме», суть которого заключалась в усилении контроля ямайцев над экономикой. В силу этого программа PNP была поддержана многими представителями национального капитала.

* С 2007 г. 65% акций ALPART принадлежит российскому «РУСАЛ».

Придя к власти, правительство Мэнли стало вводить изменения в социально-экономическую политику, а также в подход к международным делам: установление дипломатических отношений с Кубой, Китаем и СССР, участие в Движении неприсоединения и т.д. Первоначально основные усилия нового руководства были направлены на повышение благосостояния населения и стимулирование экономического роста за счет государственных инвестиций в реализацию народнохозяйственных проектов. В 1972—1973 гг. государственные капитальные, а еще в большей степени текущие расходы возросли почти в три раза по сравнению с 1971 г., что во многом было обусловлено увеличением зарплаты различным категориям трудящихся. На первых порах такая политика способствовала экономическому подъему, за счет резкого увеличения платежеспособного спроса в 1973 г. был достигнут наивысший за все время независимого развития прирост ВВП в 14,9%. Однако одновременно меры правительства вызвали рост инфляции до 19% в среднегодовом исчислении, что являлось в ту пору беспрецедентным показателем для Ямайки⁶.

В 1974 г. правительство официально заявило о курсе на создание демократического социализма и приступило к более кардинальным изменениям в экономической политике, сделав попытку ограничить деятельность ТНК в горнорудной промышленности. До мая указанного года Ямайка получала в виде налогов на прибыль и на продажи по 2,5 долл. с 1 т бокситов, в результате чего доходы страны от их реализации составляли только 1,8% от общей суммы продаж. Правительство потребовало увеличить отчисления до 11,7 долл. за тонну, тогда как ТНК предложили 5,7 долл. Американские и канадские фирмы обвинили правительство в одностороннем нарушении контрактов и в действиях, граничащих с экспроприацией, одна из них — «Revere Copper» прекратила операции в стране, американская государственная страховая корпорация OPIC перестала страховать новые частные инвестиции в ямайскую экономику от риска национализации⁷.

К осени 1974 г. стороны пошли на компромисс, согласившись на отчисления в 7,5% от цены первичного алюминия с возможностью их изменений в зависимости от конъюнктуры рынка — так называемый «бокситовый налог» (bauxite levy). Взамен иностранные компании получили право на разработку месторождений на срок в 40 лет. Тогда же правительство выкупило у ТНК принадлежавшие им земельные угодья, составлявшие 14% территории страны и еще большую долю культивируемых земель. Правда, в результате этого шага многие мелкие фермеры из-за возникших у них трудностей с финансированием производства разорились и пополнили армию безработных в городах⁸. В качестве органа государственного контроля над горной промышленностью компаниями, действовавшими в отрасли, был учрежден Jamaica Bauxite Institute (Ямайский институт бокситов). Для усиления своих позиций в отрасли правительство приобрело 7% акций у канадской компании ALCAN и 51% акций «Kaiser» на условиях рассрочки платежей за них в течение десяти лет. Для управления новыми активами была создана государственная компания «Jamaica Bauxite Mining Corp.», а для реализации внешнеторговых операций в 1977 г. — «Jamaica's Bauxite and Alumina Trading Company»⁹. Хотя между правительством и западными компаниями установилось определенное взаимопонимание, ТНК снизили добычу сырья, что определялось и последствиями событий 1974 г., и резко

ухудшившейся конъюнктурой на мировых рынках. Рекорд в 15 млн т бокситов, достигнутый в 1974 г., уже никогда не был повторен на протяжении последующих 35 лет.

Кризис мирового хозяйства, порожденный первым нефтяным шоком, крайне негативно сказался на экономике Ямайки, где свыше 90% электроэнергии производится на тепловых станциях. В 1973 г. условия торговли существенно ухудшились, а с 1974 г. годовые затраты на импорт энергоносителей превышали 200 млн долл., что равнялось сумме всего текущего дефицита платежного баланса в 1972 г.

В результате снижения производства в добывающей промышленности и ухудшения ситуации во внешнем секторе с 1974 г. Ямайка вступила в период затяжного спада. Меры правительства по активизации отдельных отраслей хозяйства вызвали некоторое оживление в ряде из них, но не смогли противодействовать экономическому спаду. Основные усилия были направлены на стимулирование сельскохозяйственного производства. Главными задачами государственной политики в этой области стали: закрепление крестьян в сельской местности и снижение их миграции в города; содействие росту производительности труда; увеличение занятости во всех сельскохозяйственных сезонах; внедрение на селе новых видов деятельности, до этого характерных только для городов; снижение ущерба от засухи и вредителей сельского хозяйства¹⁰.

Существенно увеличилось количество кредитов, предоставляемых фермерам на приобретение машин, удобрений и пестицидов. Было начато осуществление программы сохранения почв. Стал реализовываться план выкупа государством у частных лиц и иностранных компаний сельскохозяйственных земель и распределения их среди крестьян, поощрялось создание кооперативов, которые стали обеспечивать до половины сбора сахарного тростника. В 1977 г. парламент Ямайки принял закон о закреплении в собственности крестьян арендуемых ими земельных наделов. Принятые меры в целом способствовали росту производства некоторых сельскохозяйственных культур, хотя эта тенденция не приобрела долгосрочного характера.

Улучшение ситуации в сельском хозяйстве, рост продукции обрабатывающей промышленности за счет экспортного производства, снижение уровня инфляции в среднегодовом исчислении до 9,6%, увеличение минимальной заработной платы до 20 ямайских долларов в неделю, введение бесплатного образования для детей в возрасте до 14 лет и иные социальные меры позволили PNP закрепить свой успех на парламентских и местных выборах в 1976 г. После выборов усилился курс на расширение участия государства в экономике. Началось практическое воплощение подхода М.Мэнли к деятельности иностранного капитала: «Политическая независимость и преобладание иностранного капитала в стратегических отраслях экономики представляют собой взаимоисключающие концепции»¹¹. В собственность государства перешли крупнейшие сахарные заводы, телефонная связь, производство цемента, старейший коммерческий банк, принадлежавший британскому «Barclay Bank», отели. К 1980 г. в полном или частичном государственном владении находились почти 400 хозяйственных объектов. В качестве органов по руководству экономикой были созда-

ны Государственная внешнеторговая корпорация, Ямайская банановая компания и т.д.

Однако это не только не остановило нарастание экономических трудностей, но в известной мере способствовало их углублению. Увеличение расходов на стимулирование экономики, поддержание убыточных государственных предприятий и выполнение социальных программ вызвали рост бюджетного дефицита, который с 1974 г. превышал 40%, а с 1976 г. — 60% правительственных доходов, и в 1980 г. достиг 16,6% ВВП. Уровень безработицы, не опускавшийся со времени провозглашения независимости ниже 15% экономически активного населения благодаря массовой миграции из сельской местности в города, во второй половине 70-х годов превысил 25%.

В 1977 г. Ямайка была вынуждена обратиться за чрезвычайной помощью к МВФ и под его давлением разработать программу оздоровления экономики, включавшую такие меры, как девальвация национальной валюты на 15%, ограничение роста заработной платы, увеличение налогообложения лиц с высокими доходами. В следующем году правительству пришлось согласиться на проведение очередной девальвации на 15%, ограничение повышения минимальной заработной платы пятнадцатью процентами при росте стоимости жизни, оценивавшемся в 30—40%, и на снижение доли импорта, подлежащего контролю со стороны Государственной внешнеторговой корпорации, со 100 до 50%¹².

Одновременно с обращением к МВФ на Ямайке была принята программа чрезвычайных мер, предусматривавшая жесткий контроль над операциями с иностранной валютой. Коммерческие банки лишились права на самостоятельную покупку или продажу валюты и могли совершать операции с ней только в качестве уполномоченных агентов Банка Ямайки (центральный банк) и по его поручению. Граждане, покидающие остров, могли вывести с собой только 1 тыс. долл., а при обычных поездках — всего 55 долл., что практически означало невозможность проведения отпуска за границей¹³.

Меры, направленные на предотвращение утечки капитала за рубеж, возымели обратное действие. Вывоз нелегального капитала, принявший масштабный характер при появлении негативных тенденций в 1974 г., существенно расширился: за 1975—1976 гг. Ямайка лишилась как минимум 200 млн долл.¹⁴ Для страны с населением, составлявшим немногим более 2 млн человек, это значительная сумма. Недоверие к политике правительства ускорило процесс сокращения национальных и зарубежных инвестиций, что привело к падению производства почти во всех секторах экономики. В результате спада в обрабатывающей промышленности доля ее продукции во всем товарном экспорте снизилась с 54,5% в 1975 г., когда страна была лидером по этому показателю в регионе, до 5,7% в 1980 г.¹⁵

Сокращение притока прямых иностранных инвестиций привело к их частичной замене внешними займами и быстрому нарастанию внешнего долга. После того, как в марте 1980 г. чрезвычайная сессия исполнительного совета правящей партии приняла решение отказаться от дальнейших переговоров с МВФ, оказание официальной помощи Ямайке было приостановлено. Попытки хоть как-то улучшить положение во внешнем секторе за счет абсолютного снижения импорта (в 1976—1980 гг. он ежегодно сокращался на 8,9%) еще больше ухудшили ситуацию. Нехватка основных потребительских товаров в стране

наряду с девальвациями 1977—1978 гг. ускорила годовые темпы инфляции до 22% за вторую половину 70-х годов.

Для Ямайки, в отличие от остальных стран Латинской Америки, потрянутым десятилетием стали уже 70-е годы. За 1974—1979 гг. абсолютное падение ВВП составило 14,7%, а за один 1980 г. — 5,4%. В расчете на душу населения оно достигло 22%¹⁶. В середине 1980 г. была предпринята попытка военного переворота — явление весьма неординарное в англоязычных карибских странах. В условиях усиливающегося недовольства населения тяжелым социально-экономическим положением и роста политического насилия на парламентских выборах осенью 1980 г. к власти вернулась ЛПР во главе с Э.Сиагой, являвшимся, как и многие другие «отцы» неolibеральных реформ в странах Латинской Америки, выпускником Гарвардского университета. Под руководством лейбористского правительства Ямайка стала второй после Чили страной региона, приступившей к осуществлению неolibеральных экономических реформ.

Представляется, что важнейшим фактором неудачи социалистического эксперимента явилось полное разбалансирование государственных финансов в результате чрезмерных затрат на стимулирование экономического роста и реализацию социальных программ. Результатом стал рост бюджетного дефицита и инфляции. Характерно, что схожая картина наблюдалась и в других странах левой ориентации — в Гайане, в Чили при правительстве Народного единства, а в 80-е годы в Никарагуа и в Перу при первом президентстве А.Гарсиа. Очевидно, что государства, повернувшие влево в новом веке, извлекли уроки из ошибок не столь далекого прошлого. Бразилии и Перу при втором президентском сроке А.Гарсиа удалось существенно снизить остроту социальных проблем, укрепить бюджетное равновесие и контролировать инфляцию. Нарастание негативных явлений в экономике на протяжении 1980 г. было связано и с усилением государственного вмешательства в экономику, что привело к снижению доверия к правительственной политике со стороны бизнеса, сокращению инвестиций, возникновению дефицита. Немаловажную роль сыграло противодействие ТНК, недовольных покушением правительства на их до этого безраздельное господство, что в первую очередь негативно сказалось на состоянии бокситовой промышленности, а в 1980 г. была прекращена официальная помощь со стороны развитых стран и международных финансовых организаций. Схожие явления наблюдаются в последнее время в Венесуэле. Наконец, неблагоприятным образом на процессе реформ отразились изменения мировой конъюнктуры, прежде всего резкий рост цен на энергоносители при одновременном их снижении на бокситы и глинозем. В этой связи наступивший финансовый кризис также станет своего рода «моментом истины» для латиноамериканских правительств левой ориентации.

Тем не менее, было бы неверно считать все мероприятия, проводившиеся в 70-е годы, ошибочными. В первую очередь это касается социальных программ. Но последовавшее затем сокращение расходов на их реализацию стало главной причиной того, что по уровню грамотности Ямайка уступает остальным англоязычным странам Карибского бассейна, а значительная часть рабочей силы не способна овладеть современными технологиями. Были успешными и некоторые экономические механизмы, введенные в середине 70-х годов. В частности, по-прежнему действует «боксито-

вый налог», ставший эффективным источником бюджетных доходов. Продолжают функционировать Ямайский институт бокситов, «Jamaica Bauxite Mining Corp.» и «Jamaica's Bauxite and Alumina Trading Company». И все же большинство государственных компаний оказались неэффективными и были приватизированы, а когда PNP во главе с Мэнли в 1989 г. вернулась к власти, она полностью отказалась от прежних подходов к социально-экономической политике.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Economic Survey of Latin America 1966. New York, 1968, p. 234.
- ² Economic Survey of Latin America 1967. New York, 1969, p. 167; 1970, p. 207.
- ³ S.I.H u r w i t z, E.F.H u r w i t z. Jamaica. A Historical Portrait. London, 1971, p. 252.
- ⁴ Ю.С.С т е п а н о в. Ямайка. М., 1980, с. 72.
- ⁵ Economic Survey of Latin America 1972. New York, 1974, p. 116; 1973, p. 238.
- ⁶ Estudio económico de América Latina 1973. Nueva York, 1974, p. 236—237.
- ⁷ Comercio exterior. México, 1979, N 3, p. 297—298.
- ⁸ Jamaica Observer. Kingston, 18.II.2007.
- ⁹ Ю.С.С т е п а н о в. Указ. соч., с. 49.
- ¹⁰ Economic Survey of Latin America 1978. Santiago, 1980, p. 332.
- ¹¹ M.M a n l e y. The Politics of Change: a Jamaican Testament. London, 1974, p. 104.
- ¹² БИКИ, 25.VII.1978.
- ¹³ Financial Times. London, 27.VI.1977.
- ¹⁴ M.K a u f m a n. Jamaica under Manley: Dilemmas Socialism and Democracy. London, 1985, p. 123.
- ¹⁵ Statistical Yearbook for Latin America 1983. Santiago, 1984, p. 160.
- ¹⁶ Quarterly Economic Review of the West Indies, Belize, Bahamas, Guyana. London, 1981, Annual Supplement, p. 11.