

П.П.Яковлев

Стратегические повороты экономической политики Португалии

В статье подводятся итоги хозяйственного развития Португалии за последние четыре десятилетия. В этот период ее экономика претерпела значительные позитивные изменения и вышла на новые структурные и технологические рубежи. Однако стране не удалось до конца избавиться от «родимых пятен» периферийности, что отчетливо проявилось в период кризиса 2008—2009 гг. Этот «холодный душ» показал необходимость дальнейшей модернизации и смены модели экономического роста, адаптации национальной экономики к жестким требованиям международной конкуренции.

Ключевые слова: «Революция гвоздик», реформы, глобальный кризис, смена модели роста.

Отмечая в текущем году 40-летие демократической португальской революции, положившей конец диктаторскому режиму, созданному Антониу ди Оливейрой Салазаром, логично обратиться к опыту экономических преобразований, лежащих в основе нового общественного строя, сложившегося в этой иберийской стране. Указанный опыт (со всеми его сильными и слабыми сторонами) представляет существенный теоретический и практический интерес, поскольку многогранно отразил вектор развития, выбранный государствами Восточной Европы и Латинской Америки, порвавшими с авторитарным прошлым и вставшими на путь либерально-демократических реформ.

«Революция гвоздик» задала новые рамки развитию национальной экономики, поставила задачу комплексной модернизации народного хозяйства Португалии и вывода страны на более высокую орбиту роста. По сути, реализация модернизационного проекта стала альфой и омегой экономической политики всех без исключения правительств постсалазаровской эпо-

Петр Павлович Яковлев — доктор экономических наук, руководитель Центра Иберийских исследований ИЛА РАН, профессор Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова (petrp.yakovlev@yandex.ru).

хи, но на различных этапах демократической эволюции конкретные подходы тех или иных властных кругов к решению стоящих перед нацией финансовых и хозяйственных проблем не всегда были реалистичны; они зачастую сильно разнились между собой, а порой и прямо противоречили друг другу. Это обстоятельство ощутимо замедлило процесс реформирования, привнесло в него дополнительные трудности и негативные обертоны, что в полной мере дало о себе знать в период кризиса 2008—2009 гг., последствия которого Португалия преодолевает до настоящего времени. Все указывает на то, что окончательный выход из кризисного состояния возможен лишь на путях перезагрузки модели экономического роста, сложившейся на рубеже столетий, моральный и физический износ которой стал очевидным в последние годы.

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ПОСТРЕВОЛЮЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Накануне революционных событий в Португалии снизились темпы экономического развития. Революционные власти получили в наследство от диктаторского режима страну, критически отстававшую от континентальных лидеров по всем основным макроэкономическим и социальным показателям, и приняли попытку решения проблем в соответствии с собственными политэкономическими представлениями и революционным мировоззрением.

В середине 70-х годов на волне революционного обновления всех сторон общественной жизни португальская экономика подверглась глубоким преобразованиям *антилиберального толка*, в частности, радикально изменился характер собственности. Главное состояло в том, что под государственный контроль были поставлены многие значимые промышленные и финансовые активы, страховые компании, крупные землевладения, в результате чего доля государства в ВВП возросла до 40%¹. В этом проявился отход от экономической политики, формировавшейся с начала 60-х годов. Старт процессу национализации был дан в сентябре 1974 г., когда в руки государства перешел Banco de Portugal и еще ряд ключевых финансовых учреждений. Тогда же вышел декрет-закон № 660/74, который служил правовой базой механизма национализации большого количества промышленных предприятий самых различных отраслей — металлургической, электротехнической, цементной, химической и нефтехимической, пищевой и т.д. Похожая судьба постигла десятки строительных и транспортных компаний, причем в ряде случаев контроль над производством переходил к трудовым коллективам, заменявшим прежних хозяев. В аграрном секторе на базе частных владений создавались сельскохозяйственные кооперативы, получавшие в управление как земельные угодья, так и орудия производства.

Пик политики огосударствления экономики пришелся на весну-лето 1975 г. По имеющимся оценкам, за 16 месяцев 1974—1975 гг. национализации подверглись 253 ведущие компании, бывшие владельцы которых, как правило, эмигрировали в Бразилию, находившуюся тогда под властью антикоммунистического военного режима². Результаты экономических мер, предпринятых революционными правительствами, были закреплены в Конституции 1976 г., где поначалу фигурировали положения о «бесклассовом обществе», «обобществлении средств производства» и «необратимом

характере национализации». Последнее из них присутствовало в тексте Основного закона вплоть до конституционной реформы 1989 года.

Во второй половине 70-х годов в условиях осложнившейся экономической конъюнктуры официальный Лиссабон осуществил корректировку хозяйственной политики и стал искать выход из создавшегося положения при взаимодействии с международными финансовыми институтами, а также (и это самое главное) путем участия в западноевропейской интеграции. В 1978 и 1983 гг. Португалия подписала соглашения с МВФ о мерах по макроэкономической стабилизации, а с 1 января 1986 г. стала полноправным членом европейских сообществ. Это обусловило поворот в макроэкономической стратегии на 180°. В соответствии с требованиями Брюсселя в стране начался процесс либерализации экономики, произошла *реприватизация значительной части госсектора* (доля государства в ВВП в 2001 г. снизилась до 8%), прежним владельцам возвращались ранее национализированные активы, были предприняты шаги по диверсификации народного хозяйства. Заметно изменилась структура ВВП: в нем существенно сократилась доля сельского хозяйства и добывающей промышленности и возрос удельный вес сферы услуг (до 74,5% в 2008 г.). Системный характер приобрела интернационализация португальского хозяйства, окончательно отбросившего черты закрытости и автаркии. Значительную роль в развитии и диверсификации португальской экономики сыграл *иностраный капитал*. В частности, крупнейшим зарубежным инвестиционным проектом стоимостью около 2 млрд евро явилось строительство в городке Палмела автомобильного завода «Autoeuropa», предпринятое в начале 90-х годов компаниями «Ford» и «Volkswagen». В 1999 г. предприятие полностью перешло под контроль группы «Volkswagen»³.

Присоединение Португалии к Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС) открыло перед страной новые возможности, придало экономике сильный импульс, способствовало ее структурной и технологической модернизации. В течение ряда лет ВВП увеличивался в среднем на 5%, что отразило общий подъем основных отраслей хозяйства, обеспечило ощутимое повышение доходов подавляющего большинства населения и качества его жизни. Во многом это произошло благодаря тому, что страна получила дополнительные финансовые ресурсы для структурной перестройки экономики и консолидации новой модели развития сначала в рамках ЕЭС, а затем и Евросоюза. Речь идет о весьма солидной финансовой инъекции (55 млрд евро в 1987—2007 гг.) для государства с населением 10 млн человек⁴. Другими словами, Португалия пошла по пути активного освоения западноевропейских финансово-экономических и социальных рецептов и после длительного перерыва включилась в процесс догоняющей модернизации.

Тем не менее, динамика португальской экономики была нестабильной. Уже к концу 1990-х гг. темпы роста упали, конкурентоспособность португальских товаров заметно снижалась, экономика начала пробуксовывать. Эта негативная тенденция закрепилась в первом десятилетии нынешнего века, когда ВВП Португалии рос в два—пять раз медленнее, чем среднемировой, и уступал по темпам соответствующему показателю других европейских государств (см. таблицу 1).

Противоречивые последствия вызвало вступление страны в созданную в 1999 г. *зону евро*. С одной стороны, присоединение к этому монетарному

ТЕМПЫ РОСТА ВВП В ПРЕДКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД (%)

Страна	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Мир в целом	2,3	2,9	3,6	4,9	4,6	5,2	5,4
США	1,1	1,8	2,5	3,6	3,1	2,7	1,9
Страны еврозоны	1,9	1,0	0,8	1,9	1,8	3,2	2,8
Португалия	2,0	0,7	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4

Источник: Banco de Portugal. Relatório e contas 2010. Lisboa, 2011, p. 211.

союзу имело некоторые позитивные стороны, в частности, в плане снижения процентных ставок и сокращения транзакционных издержек (это способствовало активизации предпринимательской деятельности), но одновременно введение единой европейской валюты усилило структурные диспропорции в экономике. Так, переход Португалии на евро вызвал потребительский бум, в значительной степени удовлетворявшийся за счет растущего импорта, что привело к росту дефицита внешней торговли и со временем усугубило финансовые трудности.

Почему так произошло? Дело в том, что к моменту введения евро структура экспорта Португалии еще сохраняла явный перекося в сторону традиционных трудоемких, низкотехнологичных и медленно растущих отраслей, где сравнительные преимущества все больше получали азиатские государства и восточноевропейские страны, вступившие в ЕС. Отказ от национальной валюты лишил власти такого рычага повышения конкурентоспособности местной продукции как девальвация, а по производительности труда Португалия значительно отставала от других членов Евросоюза. Все это дало о себе знать с наступлением глобального финансово-экономического кризиса 2008—2009 гг.

В чем состояли ключевые изменения в португальской экономике к моменту начала кризиса, и какие ее черты остались неизменными на протяжении всего постреволюционного периода?

— После «Революции гвоздик» значительно расширилось и формализовалось поле предпринимательской активности. Число юридически зарегистрированных компаний в период 1990—2008 гг. выросло с 393 тыс. до 1,1 млн. Но при этом Португалия осталась страной преимущественно малого бизнеса: в 2008 г. 95,5% всех предприятий имели менее десяти работников (в 1990 г. — 91,7%)⁵. Более того, как видим, удельный вес малого бизнеса даже возрос.

— Экономика претерпела значительные структурные изменения. В первый ряд отраслей-лидеров выдвинулось строительство, что стало ответом на острую нехватку жилья и сравнительную отсталость инфраструктуры. В 1995—2008 гг. было построено 1,2 млн новых жилищ. Для такой сравнительно небольшой страны это — огромная цифра.

— Страна глубоко втянулась в процессы регионализации и глобализации, что отчетливо прослеживается на примере роста доли внешней тор-

говли товарами и услугами в ВВП: 20—25% в 1974—1985 гг. и 65—75% в 2001—2008 гг. Но при этом импорт стабильно превышал экспорт, что негативно сказывалось на платежном балансе.

— В роли основных торговых и инвестиционных партнеров Португалии прочно закрепились западноевропейские страны. На долю членов Евросоюза приходилось 75% внешнеторгового оборота и порядка 90% иностранных инвестиций⁶.

— Государство непомерно «разрослось» по сравнению с возможностями экономики. Госаппарат погряз в бюрократии и утратил способность постоянно корректировать макроэкономическую стратегию, отягощался излишними функциями, становился все более громоздким и коррумпированным. За 1986—2005 гг. число госслужащих увеличилось с 460 до 750 тыс. (на 63%), а объем государственных расходов по отношению к ВВП вырос с 35 до 48%⁷. Сказались негативные последствия низкой эффективности государственного (а зачастую и корпоративного) управления, что стало серьезным препятствием на пути модернизации хозяйственных структур.

— Сложившаяся система администрирования и ведения бизнеса со временем стала отторгать значительное число наиболее предприимчивых и технически грамотных выпускников высших учебных заведений, бóльшая часть которых эмигрировала. Взамен в Португалию прибывали иммигранты из стран Африки и Восточной Европы, заполнявшие неквалифицированные рабочие места в сельском хозяйстве, строительстве и сфере услуг. Такая ротация человеческого капитала неизбежно снижала инновационную потенцию экономики.

— Острой проблемой явилось замедление роста производительности труда: его среднегодовые темпы сократились с 3,1% в 1995—2000 гг. до менее 1% в первой половине 2000-х годов. Частично такая ситуация объяснялась относительно низкими темпами формирования человеческого капитала и сравнительно слабым использованием информационных технологий, что в свою очередь послужило причинами падения инвестиционной привлекательности Португальской Республики.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПЕРИФЕРИЯ: ФАКТОРЫ РОСТА И ПРИЗНАКИ СТАГНАЦИИ

Произошедшие в последнюю четверть XX в. трансформации привели к тому, что в новый век Португалия вступила как развитая страна, сохранившая черты периферийности. Сформировалась сравнительно современная структура народного хозяйства, в основном определились ее главные характеристики. В отраслевом разрезе она сложилась накануне кризиса 2008—2009 гг. следующим образом.

Сельское хозяйство. Ключевую роль здесь всегда играли виноградарство и виноделие. Португалия — один из крупных мировых экспортеров десертных (портвейн, мадера), а также розовых и белых столовых вин. Основные зерновые культуры — пшеница и кукуруза, кроме того, выращиваются бобовые, рожь, ячмень, рис, картофель. Животноводство включает в себя разведение крупного рогатого скота, овцеводство и свиноводство. Протяженная береговая линия и наличие значительных морских ресурсов исторически способствовали развитию рыболовства.

Добывающая промышленность. Минеральные ресурсы весьма разнообразны, но их запасы невелики. Добывается вольфрам (частично экспортируется), олово, медь, цинк, свинец, хром, уран, железная руда. Заметна роль страны в рамках ЕС в производстве медного концентрата.

Электроэнергетика. Основные предприятия отрасли работают на импортируемом сырье — нефти и природном газе. Импорт первой составляет порядка 350 тыс. баррелей в день, второго — около 5 млрд м³ в год. Существенное место (25%) занимает гидроэнергетика. Внутренние потребности не удовлетворяются за счет местного производства, что диктует потребность в импорте электричества.

Обрабатывающая промышленность. В этом секторе представлены как традиционные отрасли (текстильная, швейная, кожевенно-обувная, пищевая, металлургическая, судостроительная и судоремонтная, производство строительных материалов), так и новые — автомобилестроение, электротехническая, электронная, химическая и нефтехимическая. Португалия занимает ведущее место в мире по обработке коры пробкового дуба, на ее долю приходится свыше 50% мирового экспорта дубовой пробки.

Финансовый сектор. Надзор за банковской системой осуществляет учрежденный еще в 1846 г. центральный банк — Банк Португалии. Всего в стране 38 банков, из числа которых 26 входят в Португальскую ассоциацию банков. На долю трех крупнейших банковских учреждений приходится свыше 60% кредитного рынка страны, что свидетельствует о высокой степени концентрации финансового капитала.

Важно отметить, что в хозяйственной структуре закрепился определенный дуализм: наряду с современными секторами свои позиции в значительной степени сохранили традиционные низкотехнологичные отрасли. Такое положение дел снижало общую конкурентоспособность экономики, что фиксировалось показателями платежного баланса, который постоянно сводился с крупным дефицитом (см. таблицу 2).

Одной из главных системных причин застоя, характерного для 2000-х годов, были серьезные институциональные проблемы, в полную силу давшие о себе знать именно в этот период. Португальскому обществу не удалось создать в полном смысле слова современные рыночные институты: обеспечить транспарентность принимаемых решений, гарантировать оптимальные условия справедливой конкуренции, утвердить в бизнес-среде климат доверия, стимулировать предпринимателей к инновационной деятельности и активному позиционированию на внешних рынках. По многим показателям условий ведения бизнеса Португалия к началу кризиса занимала в международных рейтингах скромное место, не соответствующее статусу развитого государства и члена ЕС с более чем 20-летним стажем. Надо признать, что в целом *португальские власти совершили крупный макроэкономический просчет.* В период после присоединения к ЕЭС и введения евро они не сделали решительного выбора в пользу приоритетного развития высокотехнологичных секторов с повышенной добавленной стоимостью. В результате структура производства не приобрела четко выраженного экспорториентированного характера. Более того, в экспорте продолжали превалировать сравнительно дешевые товары традиционных отраслей (исключение — продукция автомобилестроения), что послужило одной из главных причин увеличения внешнеторгового дефицита. В силу

Т а б л и ц а 2

ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС (млн евро)

Показатель	2001 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Счет текущих операций	-13879	-15924	-21699	-18362	-17060
Торговля товарами	-16652	-18226	-22985	-17794	-17931
Торговля услугами	2899	3912	6602	5985	6709
Баланс доходов	-3875	-3880	-7781	-8688	-8013
Баланс трансфертов	3750	2270	2464	2135	2175
Счет операций с капиталом	1198	1721	2650	1393	1941
Ошибки и пропуски	417	200	-70	-482	-603
Баланс в целом	-12681	-14204	-19050	-16969	-15119
Дефицит баланса к ВВП (%)	9,5	9,2	11,1	10,1	8,8

Источник: Banco de Portugal. Relatório e contas 2010, p. 244.

этого и ряда других факторов государство упустило шанс обеспечить профицит бюджета и постепенно *втянулось в воронку непрерывного роста суверенной задолженности*. Логичным выходом из создавшегося положения могло стать проведение структурных реформ, развитие высокотехнологичных производств, чья продукция востребована в современном мире. У страны были для этого необходимые условия, но правящие круги не решились на кардинальные перемены, отложили назревшие реформы в долгий ящик и предпочли развиваться в прежней парадигме, занимая недостающие финансовые ресурсы на международных кредитных рынках и непрерывно наращивая государственный долг.

Ситуация усугубилась в середине 2000-х годов, когда у власти оказались социалисты, на словах обещавшие провести необходимые реформы, но на деле почти не продвинувшиеся в этом направлении, поскольку полностью полагались на легкодоступные в тот период зарубежные кредиты и финансовую помощь со стороны Евросоюза. Бездействие властей вело страну в тупик, к неминуемому экономическому коллапсу. Складывалось впечатление, что только внешние потрясения и зарубежный диктат могли подвигнуть Лиссабон к реформам. Такие условия начали формироваться, когда в 2008 г. страну накрыла волна мирового кризиса.

В ТИСКАХ КРИЗИСА

Финансово-экономический кризис в Португалии в 2008—2009 гг., бывший частью глобальных потрясений, высветил многие упущенные возможности и отчетливо продемонстрировал серьезные **дисбалансы модели развития национальной экономики**, окончательно сформировавшейся в начале XXI столетия.

Эта модель была «заточена» под постоянно расширявшийся внутренний спрос и опиралась на непрерывно растущие государственные расходы, существенно превышавшие поступления в казну от собственной хозяйствен-

ной деятельности. Так, в период 2000—2010 гг. ежегодные расходы выросли на 67,3% (с 53 до 88,5 млрд евро), а доходы — только на 46,6% (с 48,8 до 71,5 млрд евро), в результате чего суммарный дефицит бюджета в указанный период составил 90,3 млрд евро⁸. Одновременно образовалось устойчивое отрицательное сальдо во внешней торговле товарами, которое за те же годы превысило астрономическую сумму в 190 млрд евро⁹. Частично эти финансовые дисбалансы компенсировались трансфертами Европейского союза, профицитным экспортом услуг и внешними заимствованиями, но факт остается фактом: **в первое десятилетие XXI в. модель экономического роста Португалии в результате сопряжения внешних и внутренних негативных эффектов пережила финансовый коллапс, в основном исчерпала имевшийся у нее стратегический ресурс.**

Данный тезис подтверждается огромным ростом государственного долга: с 64 млрд евро (чуть больше 50% ВВП) в 2000 г. до 211 млрд евро (128% ВВП) в 2013 г., что, разумеется, сопровождалось ощутимым увеличением платежей по обслуживанию суверенной задолженности¹⁰. Экономика в буквальном смысле не выдержала такой нагрузки и просела в глубокий кризис и последовавшую за ним рецессию.

За провалом финансового сектора последовали серьезные перебои в функционировании целого ряда отраслей реальной экономики, слабыми местами которой стали строительство (один из двигателей докризисного роста) и обрабатывающая промышленность. Последняя — как результат развивавшегося в докризисный период процесса *деиндустриализации*, что привело к ослаблению общего производственного потенциала, нарушило структурный баланс всего народнохозяйственного комплекса¹¹. Заметим, что одной из главных причин, затруднявших развитие индустриального производства и его модернизацию, было то, что львиная доля (свыше 60%) инвестиций и кредитных ресурсов направлялась в строительство и операции с недвижимостью¹². В результате остальные отрасли хозяйства, прежде всего обрабатывающая промышленность, оставались недофинансированными.

Однако и ставка на строительный сектор, щедро подпитывавшийся банковскими кредитами, оказалась битой. В 2008—2013 гг. объем строительства упал на 43%, а количество занятых сократилось наполовину. Иными словами, произошел оглушительный крах этой отрасли, ставший ключевым фактором торможения всего процесса экономического роста.

Другой пример — состояние дел в сельском хозяйстве. Оно обеспечивает порядка 2,5% ВВП, но в нем занято свыше 10%, работающих по найму, и для его нужд используется 43% национальной территории. Несмотря на то, что страна располагает рядом конкурентоспособных сельскохозяйственных секторов (производство вина, оливкового масла, мяса), в целом недостаточно высокая продуктивность аграрной отрасли вынуждает Португалию ввозить до 50% продовольствия и кормов¹³.

Еще одна уязвимая сторона португальской экономики, усугубившая кризисные явления, — ее высокая внешняя энергозависимость. В 1995—2005 гг. импорт энергоресурсов вырос на 360%, что в известной мере было связано с низкой энергоэффективностью экономики. Так, уровень потребления энергии на единицу португальской продукции на 30% превышает соответствующий средний показатель по странам ЕС-15¹⁴. Неслучайно резкий взлет цен на «черное золото» в середине 2000-х годов стал для страны настоящим «нефтяным шоком».

Обобщая, можно констатировать, что в кризисные годы португальская экономика пережила несколько сильнейших ударов и аккумулировала серию финансовых дисбалансов, носивших беспрецедентный характер для всего постреволюционного периода.

Серьезные перебои в экономике привели к сжатию внутреннего спроса и частного потребления, а также к ухудшению социального положения граждан и беспрецедентному росту безработицы. В 2008—2013 гг. каждую неделю работы лишались 2700 португальцев, а общее количество безработных на пике приблизилось к 900 тыс., что составило свыше 16% экономически активного населения (существенно больше, чем в среднем в государствах — членах Евросоюза)¹⁵. В свою очередь, реальная заработная плата в 2010—2013 гг. в среднем по стране сократилась на 10%¹⁶, что усугубило социальное напряжение и обернулось крупными политическими потрясениями, чередой правительственных отставок¹⁷.

Т а б л и ц а 3

ДИНАМИКА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ГОДЫ КРИЗИСА И РЕЦЕССИИ (текущие цены)

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
ВВП (млрд евро)	172,0	168,5	172,9	171,1	165,1	165,9
ВВП (%)*	1,6	-2,0	2,6	-1,0	-3,5	0,5
Промышленность (%)*	-1,4	-8,0	7,9	1,6	-1,2	-0,6
Сельское хозяйство (%)*	0,1	-3,0	1,7	-5,6	2,1	5,0
Строительство (%)*	1,8	-8,5	-5,0	-7,8	-16,1	-14,6
Частное потребление (% ВВП)	66,1	66,5	66,8	65,5	64,0	63,8
Госдолг (% ВВП)	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
Дефицит бюджета (% ВВП)	3,6	10,2	9,8	4,3	6,4	4,9
Безработица (% экономически активного населения)	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2
Экспорт (млрд евро)	55,8	47,2	54,1	61,1	63,9	68,2
Импорт (млрд евро)	73,1	59,7	67,4	68,5	64,9	65,4
Торговое сальдо (млрд евро)	-17,3	-12,5	-13,3	-7,4	-1,0	+2,8

* По отношению к предыдущему году.

Источник: Portugal — Economic Indicators. May 2014. — <http://www.portugalglobal.pt/>

Финансово-экономические и социально-политические проблемы быстро накапливались и застыли, как цемент. В результате Португалия оказалась в полушаге от того, чтобы стать государством-банкротом. Борьба с этой угрозой и составила сердцевину антикризисной повестки дня¹⁸.

Свинцовая безнадежность преодолеть кризис собственными силами в конце концов вынудила Лиссабон обратиться за экстренной финансовой помощью к Евросоюзу, Европейскому центральному банку и к МВФ (так называемой «Тройке»). Напомним, что 16 мая 2011 г. было одобрено выделение Португалии в течение трех лет стабилизационного кредита в размере 78 млрд евро (110,6 млрд долл.), две трети из которых (52 млрд евро)

направило ЕС, а одну треть (26 млрд евро) — МВФ. Благодаря финансовым вливаниям «Тройки», принятым антикризисным мерам жесткой экономики (так называемый бюджетный аскетизм) и проведенным структурным реформам властям удалось остановить снижение ВВП, который в последнем квартале 2013 г. вырос на 1,6%. Несколько улучшились и другие макроэкономические показатели, что дало повод премьер-министру Педру Пассушу Коэлью заявить о завершении программы внешней помощи и наступлении периода **«после Тройки»** — переходе страны на самостоятельное финансирование экономического развития¹⁹.

Определенный успех антикризисной политики и стабилизация экономического положения позволили правительству Португалии поставить **задачу перехода к новой, более гибкой и сбалансированной модели**, способной устранить (или заметно сгладить) имеющиеся структурные перекосы и обеспечить устойчивые темпы роста, адаптировать экономику Португалии к меняющимся глобальным условиям и дать адекватный ответ на существующие долгосрочные внутренние и внешние вызовы. Осознание этих императивов крайне важно для будущего страны.

Какова «дорожная карта» выхода Португалии на устойчивую посткризисную траекторию экономического роста? Какие внутренние и внешние факторы могут быть использованы политическим истеблишментом и бизнес-сообществом для формирования новой модели роста, соответствующей современным требованиям?

ПОРТУГАЛЬСКИЙ ВАРИАНТ «НОВОЙ НОРМЫ»

На наш взгляд, сложность и, до известной степени, неопределенность нынешней ситуации в решающей степени детерминирована тем, что Португалия располагает сравнительно ограниченными людскими, природными, индустриальными и научно-технологическими ресурсами для значимого экономического рывка. По-видимому, на обозримую перспективу (например, на период до 2020 г.) речь может идти о выстраивании стратегии национального развития в рамках так называемой экономики **«новой нормы»** или «новой нормальности»²⁰.

На практике португальский вариант «новой нормы» может означать следующее:

— сдвиг в сторону относительно низких (замедленных) темпов прироста ВВП, что (по количественным показателям) акцентирует и закрепляет отставание Португалии от динамично развивающихся азиатских, африканских и латиноамериканских государств. Так, по прогнозам правительства, рост ВВП должен составить 1,5 % в 2015 г. и 2,2% в 2020 г.²¹. Власти надеются, что этот негативный тренд может быть сглажен улучшением качественных показателей экономики;

— сохранение на среднесрочную перспективу относительной остроты долговых проблем, несравнимой с благополучными докризисными временами. Данное обстоятельство затрудняет окончательную санацию финансовой сферы. Поэтому крайне важно добиться сбалансированного бюджета и впредь не допускать (возможно, законодательным путем) повторного возникновения крупного бюджетного дефицита. Властям удалось снизить дефицит с 10,2% ВВП в 2009 г. до 4,9% в 2013 г. (см. таблицу 3). В стратегиче-

ских планах правительства — «выйти» из 3% в 2015 г., но эта цель трудно достижима, поскольку связана с новым чувствительным сокращением госрасходов²²;

— дальнейшее ухудшение демографической ситуации, главным трендом которой стало необратимое старение населения и, возможно, его численное сокращение (уже сейчас португальское население в среднем старше, чем в странах — членах Евросоюза: соответственно 41,9 и 41,2 года)²³. В макроэкономическом смысле развитие этой тенденции означает неизбежное сужение внутреннего рынка: меньше людей — меньше потребителей;

— высокие показатели безработицы, в том числе долгосрочной, при любом раскладе значительно превышающие докризисный уровень. Еще неопределенное время массовый характер будет носить безработица среди молодежи. Ее пик пришелся на начало 2013 г. — свыше 40% экономически активного населения, что существенно превысило средние данные по ЕС — 23,4%²⁴. В рядах безработных формируется сравнительно устойчивое значительное количество молодых людей, нигде не работающих и не получающих образования или профессиональной подготовки²⁵;

— обострение социальных проблем, связанное со сложностью выполнения отдельных государственных обязательств, в частности, поддержания на должном уровне пенсионного обеспечения. Другой острый вопрос — увеличение разрыва в доходах и рост доли беднейших слоев (в 2012 г. — 18,7%)²⁶. Это говорит о том, что ситуация чревата снижением эффективности государства и его институтов, редукцией социальной сферы.

Представляется, что посткризисная стратегия роста португальской экономики должна строиться, исходя из описанных выше вызовов, и базироваться на ряде постулатов, максимально учитывающих современные реалии и указывающих вектор движения и способы развязать (или разрубить) тугие узлы существующих финансово-экономических и социальных проблем. В агрегированном виде наиболее вероятные перспективы развития даны в таблице 4.

Т а б л и ц а 4

**ПРОГНОЗ ИЗМЕНЕНИЯ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
ПОРТУГАЛИИ (%)**

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
ВВП	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Частное потребление	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Госпотребление	-1,6	-1,5	-0,8	-0,3	-0,1
Капиталовложения	3,3	3,8	4,0	4,3	3,8
Экспорт	5,7	5,7	5,3	5,0	5,0
Импорт	4,1	4,2	4,3	4,2	4,2
Занятость	0,9	0,8	0,6	0,4	0,8
Производительность труда	0,4	0,7	1,0	1,4	1,1

Источник: Ministério das Finanças. Documento de Estratégia Orçamental. 2014—2018. Lisboa, Abril de 2014, p. 8.

Приведенные данные полностью подтверждают тезис о том, что в обозримой перспективе португальская экономика будет развиваться в русле «новой нормы»: с относительно низким приростом ВВП и частного потребления, сокращением удельного веса государства в хозяйственной жизни, некоторым оживлением инвестиционного процесса, сдержанным повышением производительности труда, опережающим ростом объемов внешней торговли, особенно экспорта. Развитие указанных трендов призвано стабилизировать экономическое положение и улучшить ситуацию на рынке труда, увеличив занятость. В частности, на 2018 г. планируется снижение безработицы до 13,2% экономически активного населения²⁷.

Но каким, по замыслам властей, должно быть качественное, содержательное наполнение предполагаемых положительных количественных изменений в национальной экономике?

МОДЕЛЬ СКОНЧАЛАСЬ, ДА ЗДРАВСТВУЕТ МОДЕЛЬ!

Отталкиваясь от реалий сегодняшнего дня, можно с большой долей уверенности утверждать, что на обозримую перспективу магистральный путь развития экономики Португалии — существенное **повышение доли обрабатывающей промышленности в ВВП** (по планам властей, до 15% в 2015 г. и 18% в 2020 г.)²⁸, но не за счет увеличения выпуска продукции в традиционных отраслях на прежней технологической базе, а на основе комплексной модернизации и инноватизации производства. Исходя из конкретных условий и возможностей страны, можно предположить, что упор будет сделан на развитие высокотехнологичных и капиталоемких секторов: автомобильная и авиационная промышленность, информационные и телекоммуникационные технологии, химия и нефтехимия, машиностроение и т.д. Безусловно, важны инструменты, с помощью которых португальское руководство рассчитывает повернуть вспять процесс деиндустриализации и наращивать промышленное производство. Отметим три таких инструмента:

— увеличение расходов на сферу НИР (с 1,5% ВВП в 2011 г. до 2,0% в 2015 г. и 2,7% в 2020 г.)²⁹;

— создание государственного Финансового института развития («Instituição Financeira de Desenvolvimento, IFD»), по сути, банка развития, призванного на льготных условиях снабжать промышленные предприятия, включая малые и средние, «длинными деньгами»³⁰;

— подготовка квалифицированных кадров для высокотехнологичных отраслей. Согласно планам правительства, к 2020 г. профессиональное обучение пройдут 200 тыс. человек³¹.

Еще один ключевой фактор посткризисного экономического роста — целенаправленные инвестиции в разработку и внедрение технологий, обеспечивающих значительный прогресс в энерго- и ресурсосбережении. Другими словами, развитие «зеленой экономики», включающей критически важную альтернативную энергетику, что позволит снизить зависимость страны от импорта углеводородных энергоносителей, сэкономит крупные финансовые средства и в конечном счете ослабит давление на бюджет. Здесь залог успеха — в расширении использования возобновляемых энергоносителей. Уже сейчас Португалия фигурирует в числе лидеров по доле возобновляемых источников в совокупном потреблении энергии. В 2012 г.

данный показатель составил 24,6% (в среднем в Евросоюзе — 14,1%). К 2020 г. португальские власти планируют довести вклад возобновляемых энергоисточников до 31%³².

Представляется очевидным, что при осуществлении новой экономической модели необходимо учесть **демографический фактор**, а именно, феномен старения населения и обеспечить рост национальной экономики практически при отсутствии роста населения страны. В идеале это означает более полное и эффективное использование имеющихся трудовых ресурсов и наращивание инвестиций в человеческий капитал. В стратегии развития на 2014—2020 гг. ставится задача увеличения занятости граждан в возрасте от 20 до 64 лет с 66% (2012 г.) до 75%, что потребует крупных капиталовложений и создания значительно числа новых рабочих мест³³.

Возможными ответами на сжатие внутреннего рынка (из-за обострившихся демографических и социальных проблем) являются: прогрессирующая **интернационализация португальского бизнеса**, поступательное наращивание экспорта товаров и услуг, диверсификация внешнеэкономических связей. Португалия уже встала на этот путь и добилась определенных успехов. В 2009—2013 гг. экспорт товаров и услуг вырос на 45% (с 47,2 до 68,2 млрд евро), что превысило аналогичный показатель любой другой страны Евросоюза. Существенно возрос удельный вес экспорта в ВВП: с 28 до 42%. Более того, в 2013 г. **впервые за 70 лет**, т.е. с 1943 г., Португалия добилась активного сальдо внешнеторгового баланса (2,8 млрд евро). Такой результат был получен во многом благодаря увеличению числа предприятий-экспортеров: с 17,8 тыс. в 2009 г. до 22,7 тыс. в 2013 г., а также диверсификации рынков сбыта. Например, если в 2000 г. на долю стран ЕС приходилось 80,2% португальского экспорта, то в 2013 г. — только 70,5%³⁴. В настоящее время в Португалии сложилось несколько сравнительно мощных и конкурентоспособных экспортных кластеров: автомобильный (например, 99% продукции завода «Autoeuropa» идет на экспорт), авиационный (лидер — «OGMA — Industria Aeronautica de Portugal S.A.», тесно работающий с бразильским концерном «Embraer»), телекоммуникационный, фармацевтический, химический и нефтехимический (нефтепродукты — одна из главных статей вывоза), биотехнологический, строительных материалов, возобновляемых энергоносителей, металлов, одежды и текстиля, обуви³⁵.

Перезагрузка португальской модели роста невозможна без **реформы государства**, изменения его роли в использовании хозяйственного потенциала страны. В новых глобальных условиях особое значение приобретают не размеры госсектора, его доли в ВВП, а качество государственных институтов, взвешенная национальная экономическая (прежде всего, промышленная) политика, не подменяющая действия рынка, а дополняющая его решениями, позволяющими в полной мере задействовать конкурентные преимущества португальской экономики. В русле реализации антикризисной стратегии власти осуществили свыше 20 значимых преобразований, охвативших различные стороны ведения бизнеса: трудовое законодательство, условия конкуренции на внутреннем рынке, приватизацию государственных активов, либерализацию энергетического рынка и т.д.³⁶. Судя по всему, курс реформ будет продолжен, о чем свидетельствует предложение правительства о реформе государства, одобренное 30 октября 2013 г.³⁷.

Комплексный анализ приведенных выше факторов и планируемых изменений дает ключ к пониманию характера складывающейся в посткризисный период модели роста португальской экономики. Это: ставка на качественные показатели хозяйственного развития, смещение акцентов в направлении ресурсосберегающих и «зеленых» технологий, сдвиг в сторону высокотехнологичных производств, ориентированных на преимущественное использование квалифицированного труда, транснационализация португальского бизнеса.



Выдвигая задачу перезагрузки модели роста, португальские власти указывают на имеющиеся у страны **конкурентные преимущества**, использование которых должно помочь в переводе экономики на траекторию модернизации и инновационного развития. К числу таких преимуществ относятся: выгодное географическое положение, делающее Португалию своего рода связующим звеном между Европой, Африкой и Америкой; членство в Евросоюзе, объединяющем рынки с более 500 млн потребителей; португальский язык, на котором говорят свыше 260 млн человек; современная транспортная и логистическая инфраструктура; благоприятный климат; наличие квалифицированной рабочей силы; развитая система высшего образования; значительное количество современных промышленных предприятий, включенных в международные воспроизводственные цепочки и т.д.³⁸

Есть ли сомнения в способности португальских элит, политического истеблишмента и бизнес-сообщества эффективно задействовать все имеющиеся ресурсы и решительно развернуться в сторону новой национальной модели, добиться поставленных достаточно амбициозных целей? Да, сомнения есть. В их основе — существующие внутренние и внешние риски, о главных из которых речь шла выше. Это понимают не только в экспертных кругах самой Португалии, но и в международных финансовых сферах. Так, в специальном заявлении «Тройки» от 2 мая 2014 г. наряду с констатацией того факта, что португальская экономика вступила на путь восстановления, содержалось указание на необходимость «решительного разрыва с прошлым», продолжения (и углубления) процесса структурных изменений в экономике, обеспечения хозяйственного прогресса на основе рационального использования собственных возможностей³⁹.

Таким образом, сегодня в португальской экономической стратегии критически нужен «гамбургский счет»: необходимо понять реальное соотношение сил и интересов, точно оценить имеющиеся шансы и выработать выверенный вектор развития в рамках формирующейся новой модели роста.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ A.M.M a t e u s. Economia Portuguesa. Evolução no contexto internacional (1910—2013). Parede, 2013, p. 126.

² B.H a t t o n. The Portuguese. Lisboa, 2012, p. 181.

³ Volkswagen Autoeuropa. Factos & Numeros. — www.autoeuropa.pt/empresas/factos-numeros

⁴ L.M o n t e i r o. Os últimos 200 anos da nossa economia e os próximos 30. Lisboa, 2010, p. 20, 81.

⁵ Ibid., p. 75.

- ⁶ Подробнее см.: Н.М.Яковлева, П.П.Яковлев. Португалия: кризис на европейской периферии. М., 2011.
- ⁷ L.Monteiro. Op. cit., p. 81.
- ⁸ Подсчитано по: Banco de Portugal. Boletim Estatístico. Lisboa, Maio 2012, p. 213, 214.
- ⁹ Подсчитано по: Banco de Portugal. Relatório Anual 2011. Lisboa, 2012, p. 235.
- ¹⁰ Banco de Portugal. Boletim Estatístico. Lisboa, Março 2014, p. 212.
- ¹¹ Доля обрабатывающей промышленности в ВВП Португалии в 2010 г. составила 13%, тогда как в Германии, например, этот показатель превышал 20%. — Banco de Portugal. Relatório e contas 2010. Lisboa, 2011, p. 228.
- ¹² L.Monteiro. Op. cit., p. 136.
- ¹³ Banco de Portugal. Relatório Anual 2010, p. 226; <http://fincake.ru/blogs/Masterforex-V/posts/1629.html>
- ¹⁴ L.Monteiro. Op. cit., p. 104.
- ¹⁵ Banco de Portugal. Boletim Estatístico, p. 23.
- ¹⁶ Banco de Portugal. A Economia Portuguesa. Lisboa, 2014, p. 97.
- ¹⁷ Подробнее о политической обстановке в стране см.: Н.М.Яковлева. Итоги политического развития. К 40-летию «Революции гвоздик». — Латинская Америка, 2014, № 5.
- ¹⁸ Подробнее см.: Португалия на историческом переломе. М., 2014.
- ¹⁹ Intervenção do Primeiro-Ministro na conferência «Portugal Pós-Troika». Lisboa, 12 de março de 2012. — <http://www.portugal.gov.pt/>
- ²⁰ M.El-Erian. The New Normal Has Been Devastating For America. — <http://www.businessinsider.com/el-erian-state-of-the-new-normal-2014-3>
- ²¹ Governo de Portugal. Estrategia de fomento industrial para o crescimento e o emprego 2014—2020. Lisboa, 7 Novembro de 2013, p. 7.
- ²² Governo de Portugal. Ministério da Economia. A retoma de Portugal. — <http://portugal.gov.pt/>
- ²³ Society at a Glance 2014. Highlights: Portugal. The Crisis and its aftermath. OECD, March 2014, p. 2.
- ²⁴ Eurostat Newsrelease. 52/2014 — 1April 2014. Euro area unemployment rate at 11.9%. — <http://ec.europa.eu/eurostat/euroindicators>
- ²⁵ Society at a Glance 2014. Highlights: Portugal. The Crisis and its aftermath, p. 1.
- ²⁶ INE. 18,7% em risco de pobreza em 2012. 24 de março de 2014. — www.ine.pt
- ²⁷ Ministério das Finanças. Documento de Estratégia Orçamental. 2014—2018. Lisboa, Abril de 2014, p. 8.
- ²⁸ Governo de Portugal. Estrategia de fomento industrial ..., p. 3.
- ²⁹ Ibid., p. 7.
- ³⁰ Instituição Financeira de Desenvolvimento. Outubro de 2013. — <http://www.portugal.gov.pt/>
- ³¹ Governo de Portugal. Estrategia de fomento industrial..., p. 10.
- ³² Eurostat Newsrelease. 37/2014 — 10 March 2014. Share of renewables in energy consumption up to 14% in 2012. — <http://ec.europa.eu/eurostat/>
- ³³ Governo de Portugal. Estrategia de fomento industrial..., p. 3, 7.
- ³⁴ Governo de Portugal. Portugal com balança comercial positiva primeira vez em 70 anos. 2014-02-25. — <http://www.portugal.gov.pt/>
- ³⁵ Governo de Portugal. Ministério da Economia. A retoma de Portugal. — <http://portugal.gov.pt/>
- ³⁶ Governo de Portugal. Estrategia de fomento industrial..., p. 23.
- ³⁷ Governo de Portugal. Um Estado Melhor. Proposta do Governo, aprovada no CM de 30 de outubro de 2013. — <http://www.portugal.gov.pt/>
- ³⁸ Governo de Portugal. Estrategia de fomento industrial..., p. 20.
- ³⁹ Statement by the EC, ECB, and IMF on the Twelfth Review Mission to Portugal. Press Release No. 14/193. May 2, 2014. — <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14193.htm>