

# Следующий рубеж Евразии

Марк Хортон и Джонатан Данн

**Д**ВАДЦАТЬ лет назад, после распада Советского Союза, в разгар ожесточенных боев за спорный Нагорный Карабах, Азербайджанская Республика сталкивалась со сложными обстоятельствами. В середине 1993 года во время политического кризиса президент страны внезапно покинул свой пост. Производство сократилось на целых 23 процента в 1993 году, на 20 процентов в 1994 году и на 13 процентов в 1995 году. Инфляция свирепствовала, достигнув 1350 процентов в 1993 году, 1800 процентов в 1994 году и 500 процентов в 1995 году. Одно отрадное явление: экспорт нефти в 1994 году принес Азербайджану 200 млн долларов США.

К 2003 году ситуация в Азербайджане значительно улучшилась. Экономический рост возобновился и в 1996–2003 годах составлял в среднем 7½ процента в год. Доход на душу населения увеличился в пять раз, а инфляция после 1997 года не превышала 3½ процента в год. В 2003 году объем экспорта нефти из Азербайджана достиг 2,25 млрд долларов США.

Сейчас основные показатели Азербайджана выглядят еще лучше. В 2003–2012 годах экономический рост составлял в среднем 13½ процента, а доход на душу населения увеличился с 900 долларов США в 2003 до 8000 долларов США в этом году. Резервы центрального банка держатся на уровне 14 млрд долларов США, что равнозначно объему импорта за 8 месяцев, а активы Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики (ГНФАР) составляют еще 32 млрд долларов США. ГНКАР, государственная нефтяная компания Азербайджанской Республики, совершила крупные сделки по приобретению активов в черноморском регионе и в Европе в розничной торговле топливом, нефтехимии и СМИ. В настоящее время экспорт нефти из Азербайджана составляет 30 млрд долларов США в год.

Азербайджан — одна из восьми стран Кавказа и Центральной Азии, региона, с которым граничат Китай, Россия, Турция, Иран и Афганистан. Территория стран этого региона, вместе взятых, составляет седьмую по площади страну в мире, более чем в четыре раза превысив территорию Франции и Германии вместе взятых. Совокупный ВВП этих восьми стран позволил бы региону войти в список 25 ведущих стран мира и составил бы почти полтриллиона долларов в год.

## Роль природных ресурсов

Страны Кавказа и Центральной Азии обладают значительными природными ресурсами. Азербайджан и Казахстан входят в число 25 крупнейших мировых экспортеров нефти, и вместе с Туркменистаном и Узбекистаном входят в список 25 крупнейших мировых экспортеров газа. Остальные страны региона (Армения, Грузия, Кыргызская Республика и Таджикистан) не добывают ни нефти, ни газа, но получают преимущества от их транзитной перевозки и экспорта других биржевых товаров.

Как и в случае с Азербайджаном, в Казахстане и Туркменистане рост доходов от нефти и газа способствовал значительному улучшению экономического положения: в Казахстане доход на душу населения достиг 12 000 долларов США, а в Туркменистане — 6000 долларов США. Эти цифры свидетельствуют о десятикратном росте показателей за последние 15 лет. Казахстан и Туркменистан, как и Азербайджан, накопили существенные сбережения в период роста доходов. В конце 2012 года валовые резервы Национального банка Казахстана составили почти 30 млрд долларов США, что равнозначно объему импорта за пять с половиной месяцев, а активы Национального фонда страны насчитывали почти 60 млрд долларов США. Взятые в совокупности, эти две цифры превышают 40 процентов ВВП. Туркменистан почти каждый год имеет значительный профицит бюджета, что позволяет ему накапливать сходные по объему резервы центрального банка и бюджетные резервы.

**Для стран Кавказа и Центральной Азии богатство, связанное с природными ресурсами, может позволить достичь статуса стран с формирующимся рынком**



Башня Байтерек  
в Астане, Казахстан.

Чем объясняется такой успех экспортеров нефти и газа стран Кавказа и Центральной Азии? Разумеется, определенную роль сыграли благоприятные цены на нефть и газ на протяжении последних десяти лет. Однако западные, российские и китайские нефтяные и газовые компании также принесли в Азербайджан, Казахстан и Туркменистан свои опыт и капитал, активно участвуя в развитии добычи углеводородов. Эти три страны также сотрудничали с другими странами региона в целях развития новых транспортных путей для экспорта нефти и газа.

### Богатство порождает богатство

Помимо этих факторов, Азербайджан, Казахстан и Туркменистан также в целом придерживаются оптимальной практики управления доходами от экспорта ресурсов. Эти три страны применяют бюджетные правила (что подразумевает официальные или неофициальные ограничения на налогово-бюджетную политику через количественные лимиты показателей бюджета) и учредили сберегательные фонды, помогающие защитить внутреннюю экономику от колебаний доходов от нефти и газа. В этих фондах накапливаются значительные сбережения в условиях высоких цен на нефть и газ и больших объемов экспорта, они также обеспечивают относительно равномерное и стабильное использование доходов от биржевых товаров, когда цены на нефть и газ снижаются или когда происходят другие потрясения (см. статью «Извлечение доходов от ресурсов» (“Extracting Resource Revenues”) в настоящем выпуске журнала *Ф&Р*). Например, эти сбережения использовались для смягчения последствий мирового финансового кризиса 2008–2009 годов.

В Казахстане в сберегательный фонд направляется 90 процентов налогов на доходы, роялти и долей, указанных в соглашениях о разделе продукции, получаемых непосредственно из нефтяной отрасли. Сберегательный фонд управляется за границей Национальным банком Казахстана от имени правительства Казахстана, при этом ежегодные расходы не могут превышать 8 млрд долларов США (около 4 процентов ВВП) и в полном объеме проходят через бюджет. Другие налогово-бюджетные показатели подчинены законодательным требованиям или правилам. К их числу относятся нижняя граница минимального сальдо сберегательного фонда (20 процентов ВВП текущего года) и ограничение бюджетного дефицита без учета трансфертов, а также правило, согласно которому объем выплаты процентов по государственному долгу не должен превышать уровень процентных доходов сберегательного фонда.

Азербайджан придерживается особого правила, предусматривающего сохранение примерно половины доходов от продажи нефти в размещенном за границей государственном нефтяном фонде. В 2005 году Азербайджан и его сберегательный фонд первыми в мире выпустили отчет в рамках «Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях» (ИОП-ДО), международного стандарта, способствующего прозрачности доходов и подотчетности в добывающем секторе. Операции сберегательного фонда Азербайджана полностью консолидированы с государственным бюджетом, что играет ключевую роль в обеспечении полной координации налогово-бюджетной политики. (В некоторых странах использование доходов от нефти не согласовано с бюджетными расходами, в результате чего министр финансов практически не контролирует налогово-бюджетную политику.) Результаты аудита операций сберегательного фонда, регулярно проводящегося ведущими международными аудиторскими компаниями, доводятся до сведения общественности.

### Двадцать лет переходного периода

Помимо улучшения управления ресурсами, страны региона добились и других успехов, с тех пор как они обрели независимость. В этом году исполняется двадцать лет со времени введения странами Кавказа и Центральной Азии своих собственных

национальных валют, а со времени перехода от советской плановой экономики прошло уже более двух десятилетий. После первоначального периода серьезных изменений и нестабильности с 1996 года экономический рост в регионе составляет в среднем 7 процентов в год, что выше аналогичного показателя практически во всех других регионах мира. В странах-экспортерах нефти и газа средний годовой показатель роста составлял почти 8 процентов, а в четырех других странах региона — 6½ процента.

Во всех восьми странах уровень инфляции резко снизился и по-прежнему измеряется однозначными или небольшими двузначными числами. Благодаря доходам от природных ресурсов, а также положительному эффекту от совершенствования финансовых институтов, в особенности систем управления государственными расходами и контроля над ними, за десятилетие, предшествовавшее мировому финансовому кризису 2008–2009 годов, были значительно сокращены дефицит бюджета и государственный долг. Уровень доходов населения быстро вырос, а масштабы бедности сократились.

Вместе с тем в накопленном опыте этих стран есть и определенные пробелы, а впереди их еще ждут серьезные испытания.

В условиях развития добычи углеводородов зависимость от экспорта нефти и газа за прошедшее десятилетие возросла. В настоящее время углеводороды составляют 45 процентов ВВП Азербайджана и более 90 процентов общего объема его экспорта, в то время как 15 лет назад этот показатель равнялся 60 процентам. Нефть и газ также составляют более 90 процентов экспорта Туркменистана. Экономика Казахстана более диверсифицирована: на нефть и газ приходится 10 процентов его ВВП и 60 процентов экспорта. Эта зависимость увеличила уязвимость по отношению к колебаниям мировых цен на нефть настолько, что показатели экономического роста и инфляции в регионе являются одними из самых изменчивых в мире. Сберегательные фонды помогли сгладить эту волатильность, но не полностью.

Быстрый рост за последние 15 лет помог также поднять общий уровень доходов населения, но не принес значительного роста занятости и не сократил неравенство. Это явление отражает тот факт, что нефтегазовая отрасль, основная движущая сила высокого роста, является очень капиталоемкой и не требует большой рабочей силы. Как правило, неблагоприятный инвестиционный климат сдерживает инвестиции и создание рабочих мест в сферах, не связанных с нефтью. Более того, высокие доходы от продажи нефти не повлекли за собой улучшения показателей в области здравоохранения и образования, поскольку государственные расходы в этих сферах остаются относительно низкими, и результаты хуже результатов других стран с сопоставимым уровнем дохода на душу населения. Кроме того, не были полностью ликвидированы значительные недостатки в инфраструктуре (например, дороги, водоснабжение и связь).

### Вопросы управления активами

Несмотря на то, что страны-экспортеры нефти и газа в регионе Кавказа и Центральной Азии руководствовались некоторыми оптимальными методами управления доходами от природных ресурсов, имеются определенные недостатки.

Уровень ненефтяного дефицита бюджета, не учитывающего доходы от углеводородов, в Азербайджане достаточно высок и превышает 40 процентов ненефтяного ВВП. Это — источник беспокойства ввиду относительно короткой продолжительности периода, в течение которого, как ожидается, можно производить большие объемы нефти и газа, прежде чем объемы производства начнут падать. Это означает, что Азербайджану придется искать другие источники доходов, не связанные с нефтегазовой отраслью, или сокращать расходы, либо делать и то, и другое. Уровень ненефтяного дефицита бюджета также высок и в Туркменистане, но запасы углеводородов в стране намного больше, чем в Азербайджане, что обеспечивает большой резерв доходов.

При этом на фоне того, что в Азербайджане и Туркменистане не произошло значительного роста социальных показателей и не были решены проблемы инфраструктуры, уровень внутренних расходов способствовал росту реального валютного курса, что поставило другие экспортные отрасли в сложное положение. Рост заработной платы опережал рост производительности.

В ходе недавних консультаций сотрудников МВФ с представителями Азербайджана и Туркменистана была высказана озабоченность высоким уровнем расходов на капиталовложения и отмечена необходимость повысить качество планирования, оценки и эффективности этих расходов. В Казахстане значительные объемы расходов приходятся на проекты государственно-частных партнерств и внебюджетные организации, в частности, на огромный холдинг по управлению государственными инвестициями «Самрук-Казына». Это вызывает вопросы в отношении координации налоговой и бюджетной политики, а также прозрачности сделок и потенциальных условных обязательств. Наконец, прозрачность связанных с нефтегазовым сектором фондов Туркменистана (и экономики Туркменистана в целом) весьма ограничена.

Некоторые факторы, способствовавшие успешному освоению природных ресурсов на Кавказе и в Центральной Азии, намного менее заметны в других отраслях. Объемы прямых иностранных инвестиций и показатели участия крупных глобальных компаний вне добычи ресурсов (за исключением телекоммуникаций) достаточно низкие. Иностранные инвестиции важны для ускорения диверсификации и внедрения новых технологий, управленческой практики и финансирования, без создания долга, отраслей, не связанных с природными ресурсами, однако для привлечения большего объема иностранных инвестиций и стимулирования внутренних инвестиций региону необходим более благоприятный деловой климат.

Кроме того, экспорт газа и нефти связан со значительными инвестициями в трансграничные трубопроводы, однако региональное сотрудничество в других отраслях менее заметно. За последнее десятилетие в общем внешнеторговом обороте большинства стран Кавказа и Центральной Азии доля торговли с другими странами этого региона снизилась, практически отсутствуют признаки внутрирегиональных трансграничных инвестиций.

Низкий уровень регионального сотрудничества частично объясняется тем, что работа многих транспортных коридоров затрудняется неэффективно работающими пунктами пограничного контроля и необходимостью объезда спорных территорий, хотя основные трассы на Кавказе и в Центральной Азии совершенствуются и поддерживаются в хорошем состоянии. Энергетические сети региона изношены, а эффективность систем водного хозяйства снизилась. Эти проблемы подчеркивают необходимость повышения качества управления государственными расходами, повышения эффективности расходов и борьбу с коррупцией.

## Дорога в будущее

Показатели региона за последние 20 лет в целом были неплохими, но при этом для обеспечения динамичного всеобъемлющего роста, большей диверсификации и устойчивости экономики региона к потрясениям необходим дальнейший прогресс. Амбициозная, но реалистичная концепция заключается в том, что в течение следующего десятилетия страны региона могут использовать свои природные ресурсы для того, чтобы стать динамичными странами с формирующимися рынками.

Данные разных стран свидетельствуют о том, что между диверсификацией и устойчивым повышением качества жизни есть прочная связь, и богатым энергоресурсами странам региона следует стремиться использовать природные богатства для того, чтобы в большей мере диверсифицировать экономику. Несомненно, диверсификация экономики — это одна

из основных задач стран-экспортеров углеводородов не только на Кавказе и в Центральной Азии, но и во всем мире, а успешных примеров или формул успеха в такой деятельности мало. Отправной точкой должно стать определение основных задач, которые экспортерам энергоресурсов нужно решить, и ошибок, которых следует избегать.

Правительства этих стран должны, как минимум, рассмотреть вопрос об эффективности использования ресурсов и расходов, а также прозрачности принятия решений о таких расходах. Хотя некоторые страны региона придерживаются международных стандартов, например, «Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях», эффективность государственных расходов и их прозрачность не соответствуют международным стандартам. Это проявляется в недостаточно успешном преодолении недостатков инфраструктуры, несмотря на значительные расходы на капиталовложения. Государственные расходы должны также подкрепляться более совершенными механизмами оценки эффективности, обеспечения эффективного осуществления расходов и сокращения коррупции.

Достижение динамичного, диверсифицированного, всеобъемлющего и устойчивого к шокам роста потребует действий в других областях политики. Крайне важно повысить доступ к финансированию для не связанных с ресурсами отраслей, включая малые и средние предприятия. Действия в налогово-бюджетной сфере охватывают ограничение неэффективной деятельности (такой как предоставление энергетических субсидий) и приближение методов управления государственными финансами и доходами к международной передовой практике. Меры, принимаемые в денежно-кредитной и финансовой сфере, должны быть направлены на снижение вмешательства государства и сокращение доли государственной собственности, большую независимость центрального банка и более широкое распространение им информации, а также большую гибкость валютного курса. Повсеместно необходимо прилагать значительные усилия для ликвидации административных барьеров и коррупции, которые подавляют конкуренцию и ведут к неэффективному использованию государственных ресурсов.

Однако опыт последнего десятилетия показывает, что гораздо легче составить список мер, которые нужно принять, чем обеспечить их реализацию. На пути достижения в грядущем десятилетии статуса динамичных стран с формирующимися рынками стоят значительные препятствия (и риски).

К ним относятся внешняя уязвимость к изменению цен на биржевые товары и слабая региональная интеграция, а также такие геополитические трудности, как напряженность в отношениях между странами региона и вывод сил западной коалиции из соседнего Афганистана в 2014 году. Помимо прочего, существуют и такие серьезные внутренние проблемы, как группы, преследующие узкие интересы, слабые институты и ограниченность политических каналов для участия населения, подотчетности и обсуждения вопросов политики.

Потенциальные выгоды весьма значительны, их реализация позволит странам Кавказа и Центральной Азии перейти от достижений, основанных на использовании природных ресурсов, к большей диверсификации успехов. Только тогда они смогут полностью использовать свой значительный человеческий капитал и стратегическое местоположение на стыке Европы, Азии и Ближнего Востока ■

*Марк Хортон — заместитель директора, а Джонатан Данн — заместитель начальника отдела в Департаменте стран Ближнего Востока и Центральной Азии МВФ.*

*Настоящая статья основана на материалах конференции, состоявшейся в мае 2013 года в Кыргызской Республике и посвященной опыту постсоветского переходного периода и задачам на будущее (см. [www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/)).*