

# Использование нефтяного богатства: пример Азербайджана



Джон Уэйкман-Линн, Чонира Атурупане,  
Стефан Даннингер, Коба Гвенетадзе,  
Нико Хобдари и Эрик Ле Борн



Международный  
Валютный  
Фонд

# **Использование нефтяного богатства: пример Азербайджана**

Подготовили: Джон Уэйкман-Линн, Чонира Атурупане, Стефан Даннингер, Коба Гвенетадзе, Нико Хобдари и Эрик Ле Борн

Международный Валютный Фонд  
Вашингтон, округ Колумбия

©2004 Международный Валютный Фонд

Подготовка к печати: Отдел мультимедийных услуг МВФ  
Дизайн обложки: Луиса Менхивар  
Компьютерная верстка: Алисия Эчебарн-Бурдэн  
Фото обложки: АФП ФОТО/«Анадолу Аджанси»/Реза Озел

Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ  
Перевод: И.А. Таймасов  
Корректура и техническое редактирование: К.Н. Николаев  
Компьютерная верстка: Т.Е. Гершон

**Cataloging-in-Publication Data**

Managing oil wealth : the case of Azerbaijan / prepared by John Wakeman-Linn . . . [et al].  
— [Вашингтон, округ Колумбия: Международный Валютный Фонд, 2004 год]  
v, 53 стр.

ISBN 1-58906-357-0

Содержит библиографические ссылки.

1. Petroleum industry and trade—Azerbaijan. 2. Natural resources—Azerbaijan—  
Management. 3. Natural resources. I. Wakeman-Linn, John.

HD9576.A982 M26 2004

Мнения, выраженные в настоящей работе, представляют собой точку зрения авторов и необязательно отражают мнение МВФ или его политику. МВФ не редактировал эту публикацию. Некоторые документы, цитируемые в настоящей работе, могут быть недоступны общественности.

Цена: 20,00 долларов США

Издания МВФ можно заказать по адресу:  
International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, NW, Washington, DC 20431, U.S.A.  
Телефон: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201  
Интернет: <http://www.imf.org>

# Содержание

<b>От авторов</b>		<b>v</b>
<b>Глава 1.</b>	<b>Введение</b>	<b>1</b>
<b>Глава 2.</b>	<b>Экономическая теория и подъемы, обусловленные природными ресурсами</b>	<b>3</b>
<b>Глава 3.</b>	<b>Опыт стран в области использования непредвиденного притока средств от природных ресурсов</b>	<b>6</b>
<b>Глава 4.</b>	<b>Нефтяной сектор в Азербайджане</b>	<b>9</b>
	А. Существующие организационно-правовые механизмы для управления доходами от нефти	10
	В. Перспективы государственных доходов от нефти и газа	12
<b>Глава 5.</b>	<b>Стратегия использования нефтяного богатства</b>	<b>16</b>
	А. Долгосрочное потребление и устойчивое ненефтяное сальдо	17
	В. Бюджетные правила на среднесрочную перспективу	24
	С. Различные варианты мер политики в среднесрочной перспективе	29
<b>Глава 6.</b>	<b>Заключение</b>	<b>36</b>
	А. Организационные механизмы и потенциал	36
	В. Уровень расходов	37
	С. Структура расходов	38
<b>Приложение 1.</b>	<b>Нефть и экономическое развитие в Индонезии</b>	<b>40</b>
<b>Приложение 2.</b>	<b>Нефть и экономическое развитие в Нигерии</b>	<b>43</b>
<b>Приложение 3.</b>	<b>Нефть и экономическое развитие в Мексике</b>	<b>46</b>
<b>Приложение 4.</b>	<b>Расчет устойчивого ненефтяного дефицита</b>	<b>48</b>
<b>Литература</b>		<b>52</b>

### Вставки

1. Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики	12
2. Меры денежно-кредитной политики в ответ на подъемы, обусловленные природными ресурсами	31
3. Создание условного фонда обслуживания инвестиций	35

### Рисунки

1. Источники доходов от нефти и газа в Азербайджане	11
2. Доходы Азербайджана от нефти и газа, 2000–2025 годы	13
3. Доходы Азербайджана от нефти и газа при консервативных оценках цен, 2000–2025 годы	14
4. Азербайджан. Лимит устойчивого ненефтяного дефицита — постоянные расходы, 2004–2024 годы	20
5. Азербайджан. Устойчивый ненефтяной дефицит — постоянное богатство, 2004–2024 годы	21
6. Азербайджан. Среднесрочный лимит устойчивого ненефтяного дефицита (включает требование об отказе от заимствования (ТОЗ) и ограничение на изменчивость ненефтяного дефицита), 2003–2024 годы	27
7. Азербайджан. Анализ чувствительности среднесрочного устойчивого лимита ненефтяного дефицита, 2003–2024 годы	30

### Таблицы

1. Азербайджан. Чувствительность устойчивого ненефтяного дефицита к долгосрочным реальным процентным ставкам	22
2. Азербайджан. Траектория постоянного реального ненефтяного дефицита при различных ценах на нефть и диапазонах колебаний	41

## От авторов

В настоящей работе использованы комментарии Юлиана Беренгаута, Олега Гаврилишина, Юхи Кекенена, Роландо Оссовски, Марка Фланагана, Майкла Мерета, Бэзила Завойко, Кристиана Петерсена и Питера Томсона. Авторы благодарят Малину Савову за помощь в исследовательской работе, Грейс Мосс — за помощь в сведении рукописи в единое целое, а Марию Сесилию Пинеда — за подготовку документа.

Авторы также благодарят Азербайджанскую международную операционную компанию (АМОК) за предоставленные ценные данные. Шон Кулхэйн осуществил редакторскую проверку и координировал подготовку этой публикации.



## Введение

Азербайджан обладает значительными месторождениями нефти и газа, которые, по оценкам, являются третьими по величине в Каспийском регионе. Добыча нефти в Азербайджане, по прогнозам, начнет резко возрастать с 2005 года, достигнет пика в 2009 году и составит 1,3 млн баррелей в день, что в четыре раза превысит нынешний уровень. Предполагается, что добыча газа возрастет в 2006 году после освоения газового месторождения Шах-Дениз и строительства связанного с ним газопровода, а в 2010 году достигнет годового пика в 20 млрд кубометров. Даже при консервативных оценках международных цен на нефть и газ предполагаемый приток доходов правительства Азербайджана в течение следующих 20 лет является значительным. Однако с учетом достоверных запасов и структуры производства, доходы от нефти и газа, как предполагается, достигнут пика на рубеже десятилетий, а после этого будут постепенно снижаться и к 2024 году вернуться к текущему уровню.

Азербайджан стоит перед трудной задачей снижения своей зависимости от непродолжительных и потенциально изменчивых нефтяных доходов. Для экономического будущего страны крайне необходимо, чтобы правительство распорядилось этими доходами так, чтобы можно было диверсифицировать экономику, с тем чтобы обеспечить устойчивое повышение уровня жизни населения Азербайджана. Это необходимо не только в силу временного характера подъема, но и потому, что нефтяной сектор, хотя и служит важным источником дохода для страны, не является большим источником занятости — в 2001 году в этом секторе было занято лишь 1,1 процента рабочей силы Азербайджана.

Немногим странам, в значительной мере зависящим от нефтяного сектора, удалось распорядиться нефтяным богатством так, чтобы можно было одновременно развивать ненефтяной сектор. В качестве исключений часто приводятся Норвегия и Индонезия. В течение последних трех десятилетий норвежская экономика имела солидные темпы роста. Ее успех в значительной степени может объясняться тем



обстоятельством, что Норвегия уже обладала развитой и диверсифицированной индустриальной экономикой, имела давние демократические традиции и рыночную экономику, значительный и разнообразный экспорт, помимо энергоносителей, а также прочные и зрелые институты. Индонезия также экспортировала другие сырьевые товары (каучук, кофе и лес) и стремилась обеспечить, чтобы такой экспорт по-прежнему был источником значительного дохода. Индонезийские власти проводили осмотрительную макроэкономическую политику, которая иногда требовала значительных сокращений расходов и корректировки несбалансированных обменных курсов для адаптации к изменчивости нефтяных доходов (Приложение 1).

Список стран, которым не удалось избежать проблем, связанных с экономическими подъемами, обусловленными природными ресурсами, является длинным и включает Нигерию, Анголу, Алжир, Мексику, Венесуэлу и Эквадор. В большинстве стран подъемы, обусловленные природными ресурсами, привели к экономическим неурядицам и кризисам (некоторые примеры рассматриваются в Приложениях 2 и 3). Крайне необходимо, чтобы Азербайджан разработал и осуществил осмотрительные и скоординированные организационно-правовые реформы и макроэкономическую политику, которые учитывают опыт этих стран, с тем чтобы избежать нерационального использования природных богатств и соответствующих последствий.

Настоящая работа призвана обеспечить ориентиры для рационального использования предполагаемого притока доходов от природных ресурсов, в основном на базе уроков, которые можно извлечь из опыта — большей частью негативного — других стран. В главе 2 рассматривается экономическая теория подъемов, обусловленных природными ресурсами, и дается краткое объяснение типичного явления голландской болезни. В главе 3 рассматриваются общие характерные черты мер политики, ведущих к неправильному использованию природных богатств в странах, обладающих значительными природными ресурсами. В главе 4 приводится объяснение организационно-правовых механизмов в Азербайджане и дается оценка перспективной динамики доходов от нефти и газа. В главе 5 содержится краткое изложение среднесрочной и долгосрочной стратегий использования нефтяного богатства в Азербайджане, основанных на выводах, сделанных в главе 3. В главе 6 приводится заключение.

## Экономическая теория и подъемы, обусловленные природными ресурсами

Исследования опыта стран, богатых невозобновляемыми природными ресурсами, показывают, что экономические подъемы, обусловленные природными ресурсами, часто приводят к ухудшению макроэкономических результатов и неравномерному развитию промышленности. Сакс и Уорнер (работа Sachs and Warner, 1995) приводят эмпирические доказательства того, что странам, обладающим богатыми природными ресурсами, часто были присущи более низкие темпы роста, чем у стран, обладающих скудными природными ресурсами. Крупные притоки иностранной валюты в результате эксплуатации природных ресурсов часто оборачивались проклятием для страны, особенно если они использовались нерационально. Этот негативный эффект природных ресурсов был назван «парадоксом изобилия» (Karl, 1999).

Это «проклятие природных ресурсов» является результатом взаимодействия двух факторов. Первый — это неправильная экономическая политика, часто являющаяся прямым результатом легких доходов, которые приводят как к извлечению ренты, так и уменьшению требований о проведении необходимых экономических реформ. Вторым фактором является «голландская болезнь», которая ведет к снижению производства в других секторах внешнеторговых товаров. Феномен голландской болезни означает потерю конкурентоспособности или деиндустриализацию экономики страны, которая происходит, когда подъем, обусловленный природными ресурсами, приводит к повышению курса национальной валюты и делает промышленные товары менее конкурентоспособными, увеличивает импорт и уменьшает экспорт. Эти факторы взаимодействуют друг с другом, поскольку «голландская болезнь» одновременно усложняет эффективное управление экономической политикой и делает его еще более настоятельно необходимым.

Феномен голландской болезни можно охарактеризовать с помощью простой модели, предусматривающей две отрасли. Предположим, что две отрасли производят товары, продаваемые по ценам, которые определяются на международном рынке. В отраслях используется

рабочая сила из общего пула с ограниченным предложением в сочетании с фактором производства, специфическим для каждого сектора. Если мировая цена на продукцию одной из отраслей повышается, то доходы этой отрасли возрастают и зарплата в ней повышается. Предельная производительность труда в переживающей подъем отрасли возрастет и будет привлекать рабочую силу из отрасли, не испытывающей подъема. Это изменение отраслевой структуры рабочей силы именуется *эффектом перемещения ресурсов* в результате подъема (Corden, 1992). Более высокая зарплата в переживающей подъем отрасли приведет также к уменьшению прибыли в другой отрасли, производящей внешнеторговые товары, цены на которые не повысились. В результате производство во второй отрасли снизится.

Двухотраслевая модель голландской болезни может быть расширена до трех секторов, с тем чтобы более точно отражать реальный мир: традиционная отрасль, производящая внешнеторговые товары; отрасль, производящая внешнеторговые товары и переживающая подъем; отрасль, производящая невнешнеторговые товары. Более высокие реальные доходы в процветающем секторе ведут к увеличению расходов как на внешнеторговые, так и невнешнеторговые товары. Это не вызывает роста цен на традиционные внешнеторговые товары, поскольку их цены определяются на мировом рынке. Цены на невнешнеторговые товары, напротив, устанавливаются на внутреннем рынке и повышаются из-за возросшего спроса. Это называется *эффектом расходования* в результате подъема (Corden, 1992). Это *реальное повышение курса* (определяемое как повышение реального обменного курса, цены невнешнеторговых товаров относительно внешнеторговых) ведет к *перемещению ресурсов* из сектора традиционных внешнеторговых товаров в сектор невнешнеторговых товаров, росту в отрасли, производящей невнешнеторговые товары, и сокращению производства в отрасли традиционных внешнеторговых товаров, — или к голландской болезни.

Это повышение реального обменного курса (РОК) является почти неизбежным во время подъема, и оно требуется для поддержания равновесия на денежном рынке. Вместе с тем сбережение некоторых доходов от процветающего сектора за границей в форме иностранных активов или их использование для досрочного погашения внешнего долга могли бы ограничить внутренние расходы и тем самым уменьшить повышение РОК и негативные последствия этого.

Как отмечалось выше, давление, создаваемое голландской болезнью, делает эффективное управление экономической политикой — в частности, реструктуризацию традиционных и иных секторов и создание благоприятной среды для развития других отраслей — еще

более важным, поскольку государство должно стремиться нейтрализовать воздействие повышения РОК на конкурентоспособность других отраслей. В то же самое время наличие легких доходов уменьшает политические требования о проведении таких реформ, поскольку доходы могут использоваться для финансирования статус-кво. Более того, Сала-и-Мартин и Субраманиан (работа Sala-i-Martin and Subramanian, 2003) утверждают, что основным механизмом, посредством которого нефтяное богатство вызывает «парадокс изобилия», является его негативное воздействие на развитие институтов.

Важность осмотрительного управления доходами, поступающими от процветающего сектора, и недопущения голландской болезни возрастает, когда доходы от природных ресурсов, как ожидается, будут поступать в течение непродолжительного периода, как в случае Азербайджана. Если, по своему прошествию, период подъема оставит после себя неконкурентоспособную отрасль внешнеторговых товаров, то доходы от экспорта не смогут финансировать возросший государственный сектор и потребности страны в иностранной валюте в период после подъема, обусловленного природными ресурсами. Это сделает неизбежным проведение стабилизации, которая является экономически болезненной и политически трудной.

## Опыт стран в области использования непредвиденного притока средств от природных ресурсов

Парадоксально, что явление, которое должно быть благословением, часто становится проклятием. Подъем, обусловленный природными ресурсами, при эффективном использовании должен обеспечить страну средствами для финансирования важнейших экономических реформ, в том числе для защиты уязвимых слоев от воздействия этих реформ. К сожалению, опыт стран, богатых природными ресурсами, показывает, что обычно дело обстоит иным образом. Как правило, вместо того чтобы использовать природные ресурсы для финансирования развития других аспектов экономики, власти обычно имеют тенденцию действовать на основе оптимистичных предположений относительно величины и масштабов подъемов, обусловленных природными ресурсами, и использовать эти доходы согласно оптимистическим прогнозам для финансирования потребления.

Решения о расходовании средств, поступающих от использования природных ресурсов, должны основываться на предположительной продолжительности подъема, обусловленного ресурсами, предполагаемых доходах (зависят от предположений относительно цен), затратах на добычу и временном горизонте, в течение которого могут истощиться невозобновляемые природные ресурсы. С учетом неопределенности, связанной с этими оценками, и непредсказуемой динамики условий торговли, было бы логично занять осторожную позицию и отказаться от текущего потребления в пользу защиты от неблагоприятных изменений в будущем. Однако опыт стран, переживших подъем, обусловленный природными ресурсами, показывает, что власти, как правило, имеют тенденцию действовать на основе оптимистичных предположений. Ниже приводятся примеры мер политики, бывших характерными как в развитых, так и развивающихся странах, которые в 1970-е и 1980-е годы использовали приток доходов от подъемов, обусловленных природными ресурсами, и последствия таких мер политики.

Власти часто не использовали возросшие доходы от природных ресурсов для сокращения бюджетных дефицитов, и во многих случаях использовали их неэффективно. В расчете на высокие текущие и будущие

доходы расходы были приведены в соответствие с этим предполагаемым более высоким уровнем доходов в относительно короткий период времени. В результате возрос бюджетный дефицит (Мексика, Нигерия). В некоторых случаях страны заимствовали большие средства под предполагаемые будущие нефтяные доходы (Алжир, Венесуэла). Кроме того, власти часто проводили значительные повышения зарплаты работникам государственного сектора (Тринидад и Тобаго, Нигерия, Венесуэла) и создавали новые государственные структуры с новыми должностями. Впоследствии финансирование более высокого фонда зарплаты способствовало повышению темпов инфляции, так как власти сталкивались с трудностями при снижении неприемлемых уровней расходов после окончания возросшего притока доходов.

В ожидании продолжающихся доходов от подъема, обусловленного природными ресурсами, власти осуществляли амбициозные государственные проекты с участием внутренних и внешних инвестиций; такие проекты имели низкую окупаемость, приносили политически привлекательные результаты, характеризовались недостаточной проверкой и недиверсифицированными рисками (Алжир, Тринидад и Тобаго, Нигерия, Иран и Кот-д'Ивуар). Эти проекты часто служили интересам частных лиц, обладавших хорошими связями. Кроме того, стоимость обслуживания этих крупных, нежизнеспособных проектов часто занижалась, и после периода подъема, обусловленного природными ресурсами, правительство стояло перед трудным выбором между резким снижением других расходов, переносом сроков их осуществления или полным прекращением обслуживания проектов (Нигерия, Мексика, Индонезия). Прекращение таких проектов приводило к растрате ценных ресурсов и потере работы людьми, ранее занятыми в рамках этих проектов.

Приток доходов, связанный с подъемом, обусловленным природными ресурсами, ослаблял приверженность властей делу необходимой реструктуризации недостаточно развитых секторов. Субсидии этим секторам, которые было легко финансировать во время подъема, стало тяжело сохранять после падения доходов от ранее процветавшей отрасли. Испытывающие трудности сектора могли бы действовать без субсидий или, по крайней мере, при значительно меньших субсидиях, если бы они провели необходимую реструктуризацию в период бума. Как правило, власти стран, обладающих богатыми природными ресурсами, во многих случаях проявляли чрезмерную уверенность и недооценивали необходимость создания и развития институтов и инфраструктуры, способствующих экономическому росту (Gylfason, 2001).

Эксплуатация природных ресурсов часто способствовала извлечению ренты, особенно в условиях нечетко определенных прав

собственности и слабого обеспечения законности. Приток доходов от экспортного бума также содействовал таким социальным проблемам, как коррупция, и приводил к еще большей несбалансированности в распределении доходов. Пренебрежение экологическими аспектами эксплуатации природных ресурсов вело к непоправимому ущербу, требовавшему больших затрат на восстановительные работы (Нигерия, Эквадор, Индонезия).

После подъема, обусловленного природными ресурсами, временные меры политики, принятые для смягчения последствий возникших экономических диспропорций, часто оказывали дополнительное пагубное воздействие на экономику. После негативного изменения условий торговли традиционный сектор внешнеторговых товаров не мог заработать необходимую иностранную валюту, и для предотвращения оттока иностранной валюты власти применяли протекционистские меры, такие как ограничительный количественный контроль, импортные квоты, повышение тарифов и бюрократические барьеры. Такие меры политики, ориентированные на внутренний рынок, наносили ущерб обрабатывающей промышленности и затрудняли погашение внешнего долга (Эквадор, Нигерия, Мексика).

Многие страны, богатые природными ресурсами, создали фонды сбережений или стабилизации в целях защиты внутренней экономики от изменчивой траектории доходов от природных ресурсов или сбережения притока ресурсов для будущих поколений. В одном исследовании опыта таких фондов в пяти отдельных странах (Fasano-Filho, 2000) было продемонстрировано, что сбережение доходов от природных ресурсов в таких фондах и инвестирование средств фондов за границей, возможно, содействовало уменьшению давления, создаваемого внутренними расходами (эффект расходования), и снижению роста реального обменного курса в периоды роста цен на природные ресурсы (Норвегия, Чили). В этом же исследовании делается вывод о том, что опыт стабилизационных фондов не всегда был положительным из-за частых изменений в правилах работы фондов и отхода от их намеченных целей (Венесуэла, Оман). Успех кроется не в создании таких фондов, а в бюджетной дисциплине и обоснованном макроэкономическом управлении.

Для того чтобы избежать последствий нерационального использования результатов подъема, обусловленного природными ресурсами, Азербайджану понадобится принять важные решения относительно потребления, сбережений и инвестиционной политики и не ослаблять внимания, уделяемого базовым структурным проблемам. Если страна не подготовится надлежащим образом до наступления подъема, то этот подъем может в конечном итоге вызвать экономические неурядицы.

## Нефтяной сектор в Азербайджане

Азербайджан обладает богатыми природными ресурсами и имеет давнюю историю добычи нефти и газа. Запасы нефти и газа в стране, по оценкам, являются третьими по величине в Каспийском регионе<sup>1</sup>. Производство нефти достигло пика в 1941 году, составив 172 млн баррелей или почти 75 процентов добычи Советского Союза. Затем производство устойчиво снижалось и резко упало в последние годы существования Советского Союза. Лишь в конце 1990-х годов открытие новых запасов нефти и газа привело к повороту в динамике производства, который был в основном результатом иностранных инвестиций от международных партнеров.

Управление нефтяным сектором делится на две категории. Нефтяные и газовые месторождения советского периода эксплуатируются государственной нефтяной компанией (ГНКАР) в условиях слабых перспектив дальнейшего расширения производства. Текущий уровень добычи на нефтяных и газовых месторождениях советского периода составляет около 177 000 баррелей нефти в день и 4,4 млрд кубометров газа. Большинство новых нефтяных и газовых месторождений разрабатываются и управляются под руководством международных партнеров. Часть доходов от этих операций поступает правительству согласно заранее принятым соглашениям о разделе продукции (СРП).

Азербайджаном был подписан ряд СРП о разведке и освоении углеводородных ресурсов страны. В 1994 году правительство подписало свое первое СРП с участием иностранных партнеров, которое многие называют «контрактом века», с международным консорциумом, Азербайджанской международной операционной компанией (АМОК), для разработки нефтяных месторождений Азери-Чираг-Гюнешли (АЧГ) в азербайджанском секторе Каспийского моря. Кроме того, после этого было подписано и ратифицировано 21 другое СРП, предусматривающее

---

<sup>1</sup>Источник: Министерство энергетики США (по состоянию на июль 2002 года).



разведку и эксплуатацию запасов углеводородного сырья страны на суше и на море.

Несмотря на некоторые открытия существенных запасов нефти и газа, большинство СРП еще не привели к открытию нефтяных или газовых залежей, пригодных для коммерческого освоения. В 1999 году потенциально извлекаемые ресурсы природного газа в объеме свыше 14 трлн кубических футов были подтверждены на месторождении Шах-Дениз; по сообщениям это было самое большое открытие природного газа для British Petroleum после открытия 1978 года<sup>2</sup>. В 2002 году было установлено, что общие запасы нефти на месторождении АЧГ превысили ранее предполагавшуюся величину и составили 5,4 млрд баррелей. Текущее производство составляет около 130 000 баррелей в день, а достижение пика добычи на месторождении АЧГ в объеме немногим более миллиона баррелей в день ожидается на рубеже десятилетий. Недавно начатый проект трубопровода от Баку до Джейхана значительно улучшил эти перспективы. Однако успех других 20 СРП был ограниченным. От нескольких СРП отказались из-за отсутствия коммерчески жизнеспособных месторождений нефти. К настоящему времени только одно еще СРП (Саянский нефтяной консорциум) находится на стадии производства, при этом в первом квартале 2003 года было экспортировано 8,2 тыс. тонн нефти, тогда как в отношении некоторых других соглашений ведутся обсуждения об отказе от них.

#### **А. Существующие организационно-правовые механизмы для управления доходами от нефти**

Раздельные оперативные структуры для старых и новых месторождений привели к разделению управления доходами от нефти и газа. На рисунке 1 в сжатой форме представлены основные источники доходов правительства от нефти и два государственных механизма — государственный бюджет и Государственный нефтяной фонд, которые участвуют в управлении доходами от нефти и газа. Консолидированные органы государственного управления получают *прибыльную нефть* и *налог на доходы* от разработки новых месторождений, как указано в СРП с международными партнерами. Компонент прибыльной нефти этих потоков поступает в Государственный нефтяной фонд, тогда как компонент налога на доходы (налог с физических лиц и налог на

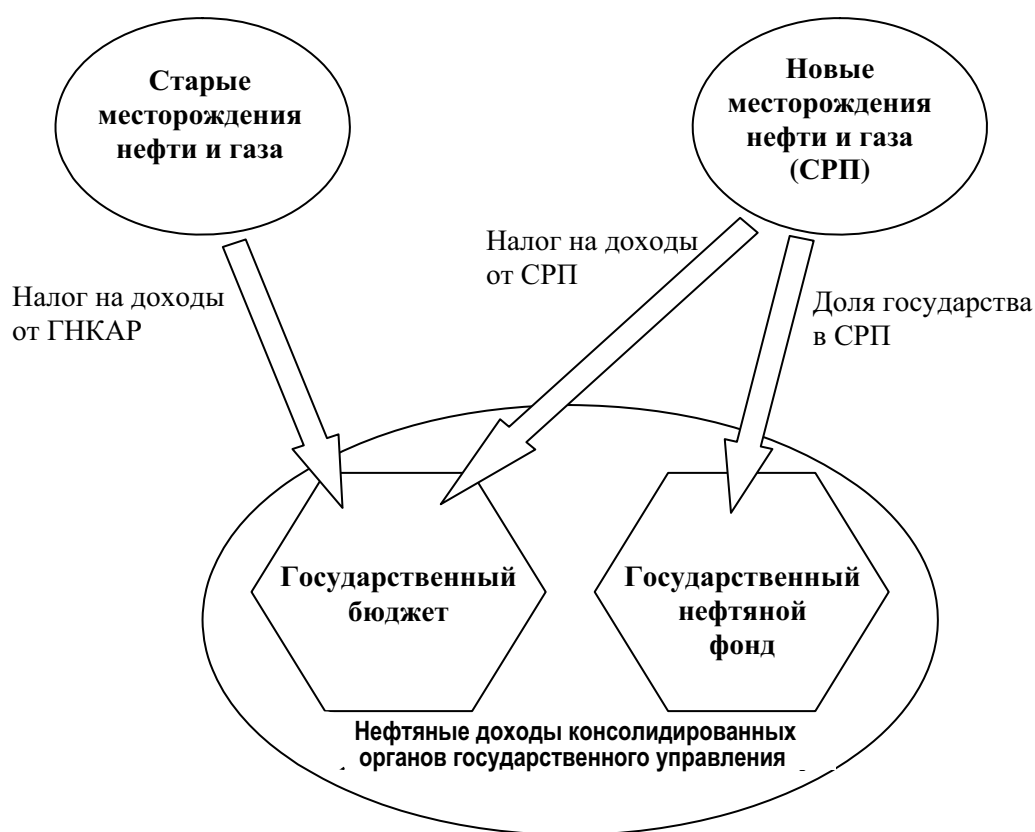
---

<sup>2</sup>Источник: Азербайджанская международная операционная компания (АМОК). См. также [http://www.dnv.com/publications/oilgas\\_news/by\\_subject/General/ShahDeniz.asp](http://www.dnv.com/publications/oilgas_news/by_subject/General/ShahDeniz.asp).

прибыль) поступает в государственный бюджет<sup>3</sup>. Старые месторождения, эксплуатируемые ГНКАР, генерируют доходы от *налога на доходы*, которые выплачиваются в государственный бюджет.

Государственный нефтяной фонд (ГНФАР) является важнейшим институтом для использования нефтяного богатства Азербайджана (вставка 1). Он был создан в 1999 как внебюджетный фонд, для того чтобы обеспечить прозрачность в управлении доходами от нефти и сократить использование активов. Его основная цель заключается в том, чтобы сберечь средства для будущих поколений, однако активы также используются для инвестиционных проектов. По состоянию на март 2003 года общие активы ГНФАР составили 727 млн долларов США.

Рисунок 1. Источники доходов от нефти и газа в Азербайджане



Источник: официальные органы Азербайджана и сотрудники МВФ.

<sup>3</sup>Налог на доходы физических лиц начисляется согласно налоговому кодексу, тогда как обязательства по налогу на прибыль определяются в СРП.

Существенные дополнительные доходы от нефти поступают в бюджет в основном от налоговых платежей ГНКАР. В 2002 году доходы государственного бюджета, связанные с нефтью и газом, составили 340 млн долл. США, примерно на 100 млн долл. США больше, чем поступления ГНФАР. Однако по мере того, как производство ГНКАР будет со временем снижаться и будут осваиваться новые месторождения, приток средств в нефтяной фонд намного превысит доходы государственного бюджета уже в 2006 году (см. материал ниже). Объединение функций правительства в области управления доходами от нефти должно быть важным соображением с учетом проблем, вытекающих из предполагаемого подъема, обусловленного природными ресурсами, как это указывается ниже.

### **Вставка 1. Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики**

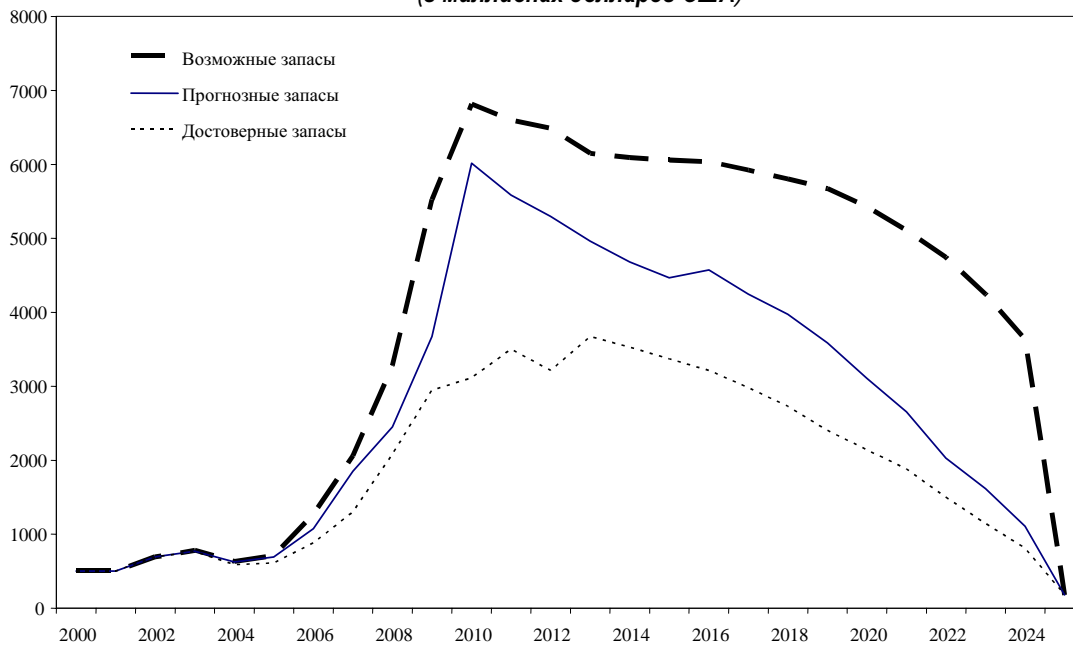
Государственный нефтяной фонд Азербайджанской Республики (ГНФАР) был создан в 1999 году как внебюджетное учреждение. Его основная цель заключается в профессиональном управлении доходами, связанными с нефтью и газом, в интересах страны и будущих поколений — то есть в сбережении средств. Правила нефтяного фонда о поступлении и расходовании средств были разработаны с учетом этой характеристики и необходимости сбережения значительной части доходов государства от нефти и газа. ГНФАР получает все государственные доходы, связанные с нефтегазовыми месторождениями, которые стали разрабатываться в постсоветский период. Перед нефтяным фондом не стоит непосредственной цели стабилизации, а чистые потоки не связаны с уровнем цен на нефть или бюджетной ситуацией. Что касается расходования средств, то правила нефтяного фонда Азербайджана в настоящее время запрещают расходы сверх притока средств в любой данный год. Такая консервативная политика в отношении расходов обеспечивает устойчивый рост сбережений в фонде. Правила управления активами требуют, чтобы финансовые активы хранились за рубежом в банках с высоким рейтингом. Фонду не разрешается предоставлять кредиты частным или государственным организациям, и активы не могут использоваться в качестве гарантии каких-либо обязательств.

Для того чтобы уменьшить политические требования о быстром расходовании притока доходов от нефти правительство учредило нефтяной фонд под прямым президентским контролем. Члены наблюдательного совета ГНФАР назначаются Президентом Азербайджана. Независимый аудитор проводит ежегодный аудит фонда, а доклад об аудите обнародуется. ГНФАР ежеквартально сообщает в прессе об общем притоке средств, расходах и заработанных процентах. Для укрепления законодательной основы ГНФАР правила о его бюджете и управлении его активами были утверждены парламентом в качестве поправок к Закону о бюджетной системе. Создание нефтяного фонда в Азербайджане оказало положительное воздействие на бюджетную дисциплину и способствовало повышению степени прозрачности и подотчетности в сфере управления нефтяными доходами.

## В. Перспективы государственных доходов от нефти и газа

Значительные, хотя и не очень продолжительные потоки доходов, связанные с разработкой нефтегазовых месторождений, как предполагается, будут поступать в страну: 1) от прибыльной нефти и прибыльного газа, согласно условиям СРП по АЧГ и Шах-Дениз; 2) за счет платежей по налогу на прибыль от партнеров по СРП; 3) от налоговых платежей ГНКАР. На рисунке 2 показано накопление доходов от природных ресурсов из трех источников для различных сценариев динамики производства. Прогнозы доходов ГНКАР основаны на несколько снижающейся траектории добычи, совместимой с текущими предположениями относительно производства. Налог на прибыль и притоки доходов ГНФАР от прибыльной нефти и прибыльного газа, связанных с разработкой месторождений АЧГ и Шах-Дениз, рассчитываются по трем траекториям добычи, совместимым с оценками достоверных, прогнозных и возможных запасов нефти<sup>4</sup> на период 2000–2025 годов.

**Рисунок 2. Доходы Азербайджана от нефти и газа, 2000–2025 годы<sup>1</sup>**  
(в миллионах долларов США)



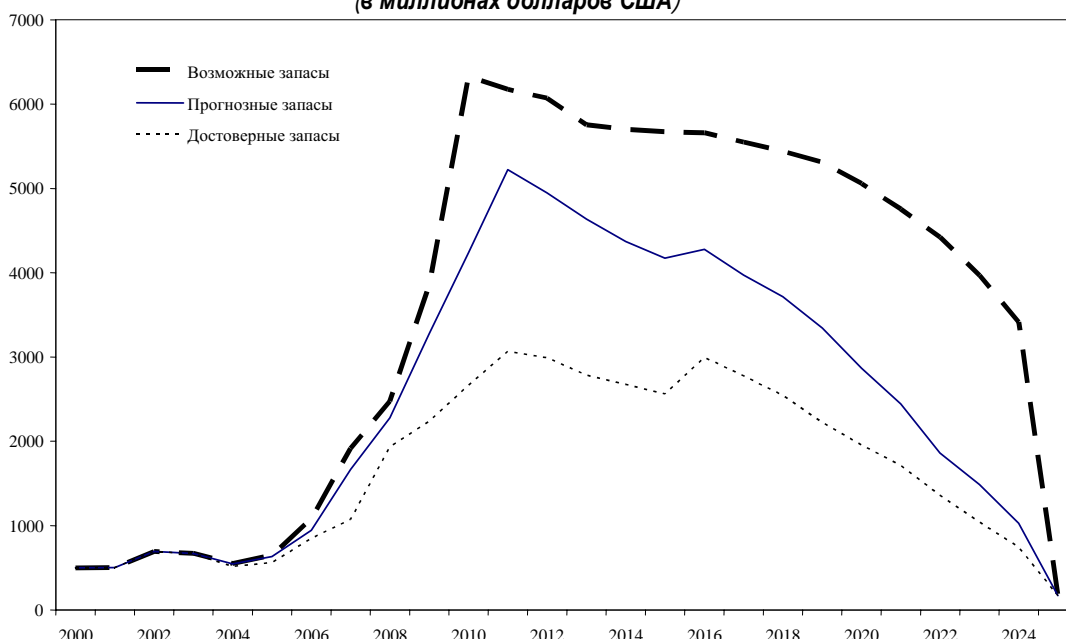
Источники: Азербайджанская международная операционная компания (АМОК) и оценки сотрудников МВФ.

<sup>1</sup>На основе предположений относительно цен на нефть и газ в издании «Перспективы развития мировой экономики» за июнь 2003 года и без учета доходов от управления активами.

<sup>4</sup>Достоверные, прогнозные и возможные запасы определяются как нефтяные месторождения, вероятность которых составляет, соответственно, 90, 50 и 10 процентов.

Динамика добычи газа на месторождении Шах-Дениз является одинаковой для всех трех траекторий производства нефти и совместима с траекторией производства первого этапа добычи на Шах-Дениз и соответствующими соглашениями о продажах для этого периода времени<sup>5</sup>. Во всех трех сценариях используются предположения относительно цен на нефть и газ в издании «Перспективы развития мировой экономики» (ПРМЭ) на конец июня 2003 года. При консервативном сценарии достоверных запасов предполагается, что в период 2000–2013 годов будут поступать значительные доходы от нефти и газа. Однако это крупное увеличение доходов будет недолгим, поскольку после прохождения пика в 2013 году притоки в ГНФАР достаточно быстро падают. Предполагается, что нефтяные доходы, связанные с соглашениями о разделе продукции по АЧГ, прекратятся после 2024 года вслед за истощением запасов нефти АЧГ при отсутствии открытия значительных новых углеводородных ресурсов.

**Рисунок 3. Доходы Azerbaijan от нефти и газа при консервативных оценках цен, 2000–2025 годы<sup>1</sup>**  
(в миллионах долларов США)



Источники: Азербайджанская международная операционная компания (АМОК) и оценки сотрудников МВФ.

<sup>1</sup>Будучи основанными на посылке о фиксированной цене на нефть в 20 долл. США/баррель, предположения касательно цены на газ являются более консервативными, чем в «Перспективах развития мировой экономики», при этом не учитываются доходы от управления активами.

<sup>5</sup>Доходы от газа в период 2000–2024 годов, согласно прогнозам, начнут поступать в 2006 году с первым экспортом газа с месторождения Шах-Дениз, но они являются незначительными в сравнении с доходами, поступающими государству согласно СРП по месторождению АЧГ.

Даже при более консервативных оценках цен предполагаемый поток доходов является значительным. На рисунке 3 представлены те же три сценария производства, но при этом предполагается фиксированная цена на нефть в 20 долл. США за баррель и делаются более осторожные допущения относительно цен на газ, чем в «Перспективах развития мировой экономики». При этих более консервативных допущениях доходы от нефти и газа, как предполагается, за период 2000–2013 годов все равно возрастут почти в шесть раз, согласно сценарию добычи достоверных запасов. Как показывают эти графики, даже при широком диапазоне траекторий производства и различных предположениях о ценах на нефть и газ, появляется аналогичная картина притока доходов от нефти и газа: в относительно короткий период времени поступают значительные доходы.

## Стратегия использования нефтяного богатства

При таком значительном объеме активов важнейшая задача правительства будет заключаться в нахождении правильного соотношения между текущими расходами и сохранением активов для будущих поколений. Решение правительства о том, сколько расходовать и сколько сберечь, связано с важными компромиссами. Например, быстрое выделение средств на решение проблемы бедности и удовлетворение потребностей, связанных с инфраструктурой, может смягчить проблему бедности в краткосрочном плане, но, возможно, создаст опасность для макроэкономической стабильности и нанесет ущерб долгосрочному потенциалу роста ненефтяного сектора. С другой стороны, применение взвешенного подхода к использованию активов, приобретенных за счет нефтяных доходов, потребует твердой политической приверженности и участия общественности для противодействия политическим требованиям об увеличении расходов, и такой подход, возможно, будет трудно обосновать при наличии бесспорных значительных нужд.

Один из способов решения этой проблемы заключается в том, чтобы разделить вопрос о расходах на долгосрочную стратегию, ориентированную на сохранение активов для будущих поколений, и среднесрочную стратегию *в рамках* этой основы, направленную на решение ближайших задач экономической политики. Долгосрочная политика будет предусматривать объем расходов на среднесрочную перспективу на основе исключительно долгосрочных соображений, тогда как среднесрочный план будет в основном ориентирован на стабильность государственных финансов и управление ими на макроуровне. Затем обоснованная стратегия в области расходов потребует учета как среднесрочных, так и долгосрочных соображений. Определение приоритетности расходов и уточнение среднесрочных и долгосрочных мер политики будет постоянной проблемой для правительства.

Разбивка этой проблемы на два этапа уменьшает ее сложность и упрощает ее решение. Предлагаемый подход направлен на создание системы для решения этой задачи и выработку ориентиров для дефицита

консолидированных органов государственного управления, но не дает конкретного плана расходов, поскольку он потребует важнейших политических решений. По мере изменения экономических условий эти планы будут необходимо регулярно анализировать и изменять.

В следующем разделе рассматривается выработка долгосрочной стратегии, которая устанавливает предел для осуществимых планов расходов на среднесрочную перспективу. В разделе после этого рассматриваются различные варианты среднесрочной политики.

## А. Долгосрочное потребление и устойчивое нефтяное сальдо

Любая долгосрочная цель в области сбережений ограничивает сумму активов, которые можно использовать для немедленного потребления, с тем чтобы распределить их использование во времени. Концепция лимита экономически приемлемого (устойчивого) нефтяного дефицита преобразует это ограничение в верхнюю границу допустимого государственного дефицита, не противоречащего цели в области сбережений. Другими словами, она определяет, что правительство может позволить себе потратить *в долгосрочном плане* без чрезмерного сокращения активов, и соответствует траектории расходов, которые можно финансировать за счет использования нефтяных доходов. Нефтяное сальдо — прямой показатель уровня деятельности, которая финансируется из нефтяных доходов, — является важнейшим ориентиром для налогово-бюджетной политики в странах-производителях нефти. Другие распространенные показатели государственной деятельности, такие как общее сальдо или текущее сальдо, затушевывают фактическую направленность налогово-бюджетной политики, поскольку на них сказываются изменения цен на нефть (Барнетт и Оссовски, 2002).

Существуют различные экономические теории об оптимальном распределении потребления нефтяного богатства во времени, иногда предлагающие противоречащие друг другу рекомендации. Однако выводы из этих теорий можно отнести к двум категориям: те, которые предусматривают расходование в начальный период, и те, которые предусматривают расходование в более поздний период. Доводами в пользу первой категории являются следующие: 1) необходимо придать импульс экономике, которая не может выбраться из «ловушки развития»<sup>6</sup>; 2) политэкономические факторы, такие как масштабы

---

<sup>6</sup>Другими словами, для того чтобы наступил экономический подъем, необходима критическая масса (например, человеческого и физического капитала) (см. работу Azariadis and Drazen, 1990).



первоначального неравенства в доходах<sup>7</sup>; 3) соображения справедливости для различных поколений (предполагается, что государственные расходы являются достаточно производительными и приводят к повышению темпов будущего экономического роста). В теориях, поддерживающих увеличение расходов в более поздний период, подчеркиваются ограничения потенциала, препятствующие управлению быстро растущими расходами, проблема голландского синдрома, вопросы надлежащего управления, справедливость для различных поколений (предполагается, что государственные расходы за счет фиксированного нефтяного богатства не приносят положительной отдачи, например, из-за коррупции или растраты средств, или же из-за того, что они ориентированы на текущее потребление) и неизвестные будущие обязательства<sup>8</sup>.

Затем, в соответствии со специфическими характеристиками данной страны в плане оптимального распределения нефтяного богатства с течением времени, можно применить бюджетные правила. Можно рассмотреть два простых правила с целью иллюстрации их последствий. Одно правило призвано гарантировать поток постоянных реальных расходов с вариантом постоянных реальных расходов на душу населения, предусматривающим некоторое увеличение расходов в более поздний период<sup>9</sup>. Эта стратегия обладает тем преимуществом, что она является простой и интуитивно понятной. Второе, более сложное, бюджетное правило направлено на обеспечение постоянного потока доходов путем сохранения объема богатства. Это правило утверждает, что общее нефтяное богатство — сумма (подземных) нефтяных богатств и финансового богатства — должно оставаться постоянным в реальном выражении с течением времени (или в реальном выражении на душу населения при втором варианте этого правила); по мере эксплуатации нефтяных ресурсов и снижения стоимости нефти в недрах, часть нефтяного богатства необходимо сберегать и превращать в финансовое богатство, с тем чтобы общая сумма нефтяного богатства оставалась

---

<sup>7</sup>Теоретические модели демонстрируют, как неравенство в доходах может оказывать негативное воздействие на инвестиции и последующий экономический рост, поскольку оно создает мощные стимулы для политики перераспределения доходов, которая наносит ущерб инвестициям, способствующим росту (например, Persson and Tabellini, 1994). Эмпирические доказательства подтверждают такую отрицательную зависимость, по крайней мере для демократических режимов.

<sup>8</sup>Например, пенсионные обязательства, будущая стоимость которых подвержена значительной неопределенности (политические соображения могут оказать существенное влияние на коэффициент возврата средств будущим пенсионерам).

<sup>9</sup>Простота и прозрачность являются желательными характеристиками правила, поскольку они облегчают правительству задачу разъяснения правила общественности, а общественности становится легче наблюдать за соблюдением правила, что повышает доверие к нему.

постоянной. Преимущество этого правила заключается в том, что оно охватывает полную стоимость нефтяного богатства (а именно: нефти в недрах и финансового богатства) и позволяет обществу постоянно пользоваться благами этого богатства благодаря применению правила. Однако соответствующая устойчивая траектория дефицита является более сложной для интуитивного понимания и ограничивает использование правила в общественных дискуссиях.

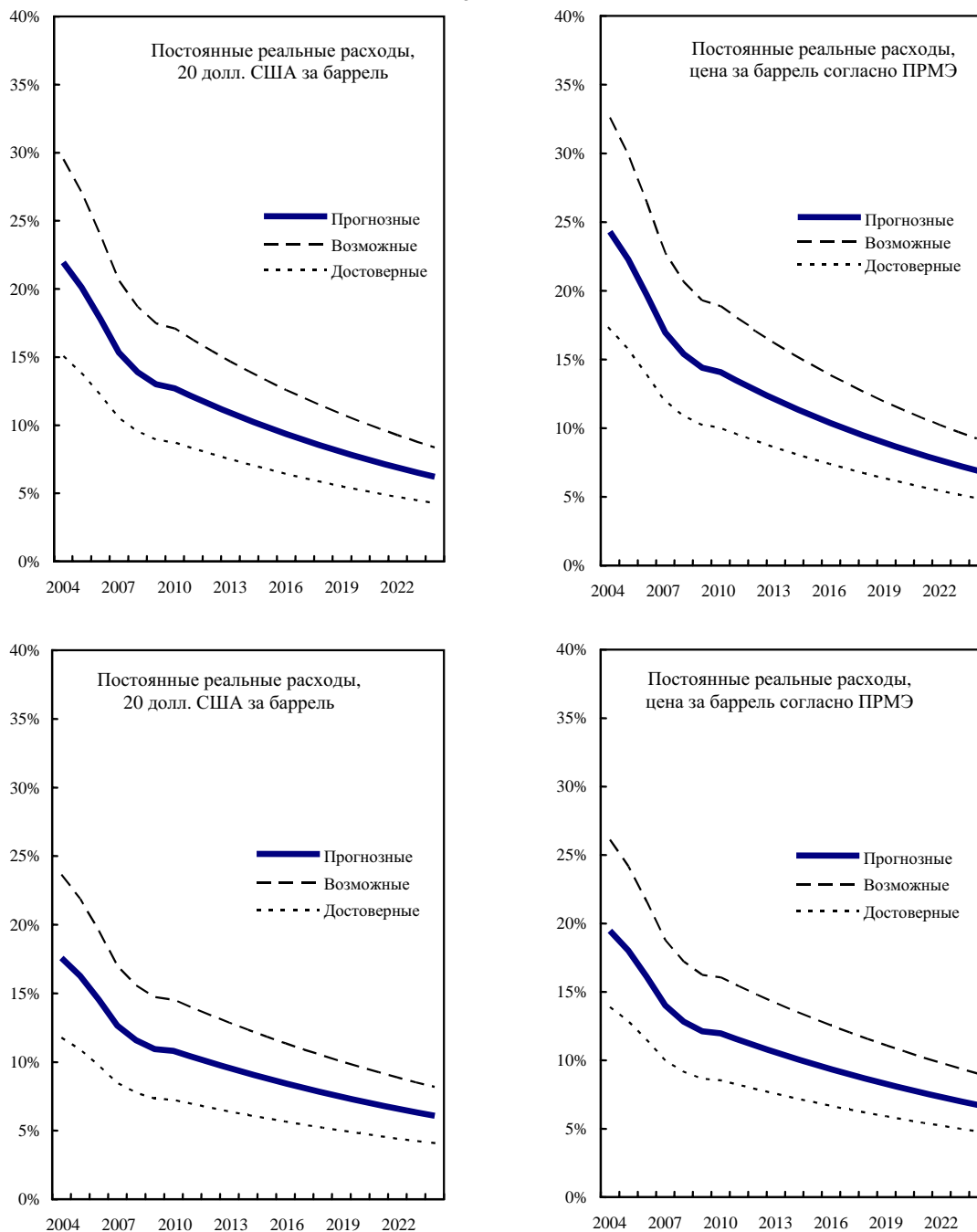
На рисунках 4 и 5 показаны оценки устойчивого ненефтяного дефицита для двух бюджетных правил о постоянных расходах (в реальном выражении и на душу населения) и для двух сценариев цен на нефть. Три линии на каждом графике соответствуют различным траекториям производства. Подробные сведения о расчетах на основе устойчивых траекторий дефицитов можно найти в Приложении 4. Эти прогнозы предполагают наличие долгосрочной реальной ставки в 5 процентов, долгосрочных темпов инфляции равных 2 процентам, прироста ненефтяного сектора на 5 процентов и темпов роста населения в 1 процент в год.

Между результатами применения правила о расходах и реализации стратегии сохранения богатства имеется поразительно мало различий. Почти во всех сценариях лимит устойчивого ненефтяного дефицита является высоким в среднесрочной перспективе и допускает в среднем в 2004–2007 годах ненефтяной дефицит в объеме примерно 20 процентов ВВП. Однако разброс значений вокруг этого лимита является достаточно большим и составляет от 10 до 30 процентов ВВП. Это подчеркивает необходимость тщательного мониторинга лимита устойчивого дефицита и его регулярного обновления, с тем чтобы учитывать этот фактор в среднесрочных планах расходов.

Траектория, предусматривающая рост расходов в начальный период, отражает то обстоятельство, что в первые годы правительство может позволить себе большие расходы в ожидании значительных доходов от нефти. Однако расчеты также показывают заметное снижение лимита устойчивого дефицита с течением времени. Этот результат определяется двумя факторами. Во-первых, когда материализуются доходы от нефти, долгосрочные цели сбережения требуют накопления активов для постоянного финансирования желаемого потока расходов или поддержания данного уровня богатства. Во-вторых, на снижении дефицита, выраженного как доля ВВП, сказывается также быстрый рост нефтяного сектора и, следовательно, ВВП. Лимит дефицита в реальном выражении увеличивается.

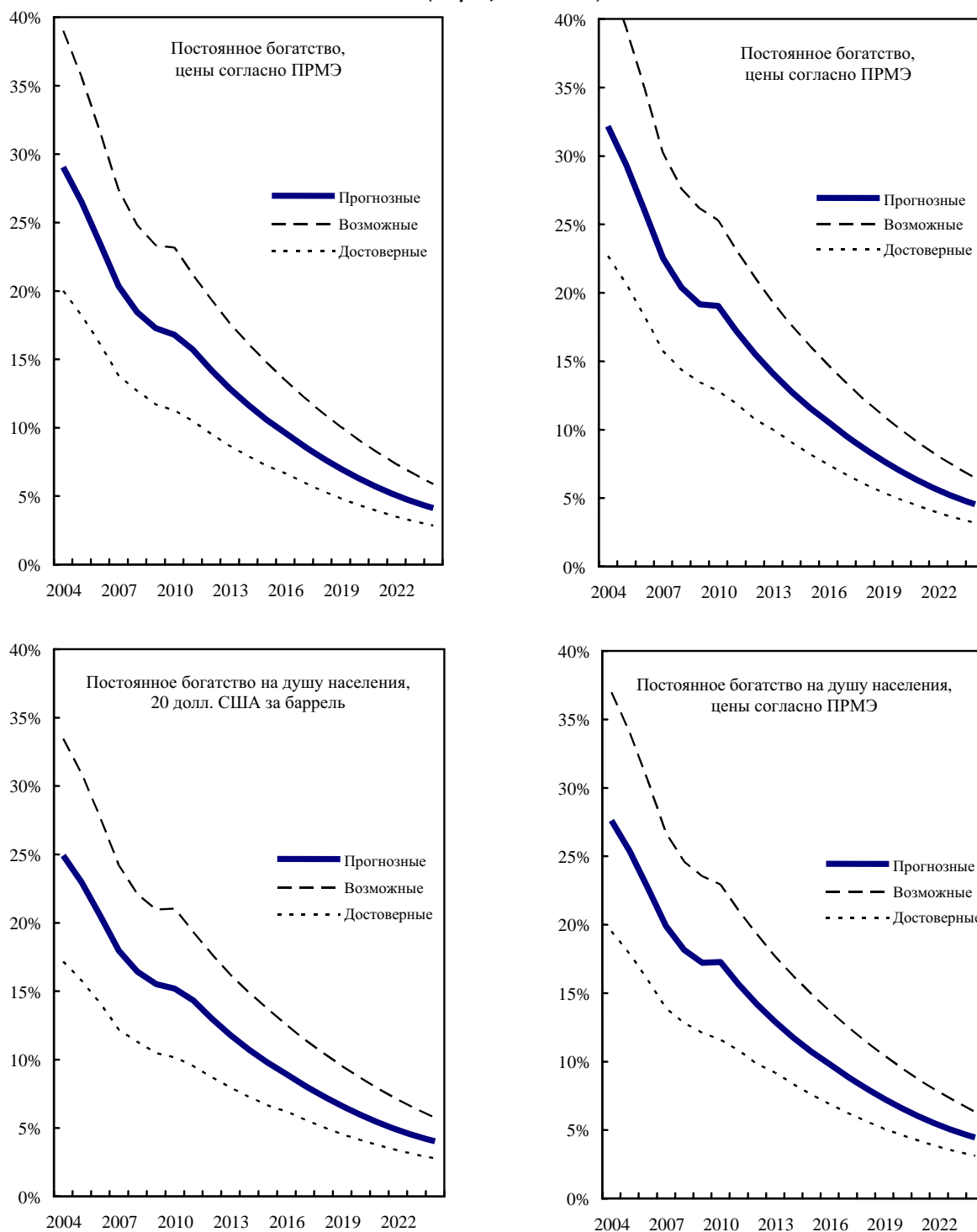
**Рисунок 4. Азербайджан. Лимит устойчивого нефтяного дефицита — постоянные расходы, 2004–2024 годы**

(в процентах ВВП)



Источники: официальные органы Азербайджана и расчеты сотрудников МВФ.

**Рисунок 5. Азербайджан. Устойчивый ненефтяной дефицит — постоянное богатство, 2004–2024 годы (в процентах ВВП)**



Источники: официальные органы Азербайджана и расчеты сотрудников МВФ.

Таблица 1. Азербайджан. Чувствительность устойчивого нефтяного дефицита к долгосрочным реальным процентным ставкам

(в процентах ВВП)<sup>1</sup>

	Базисная процентная ставка (r = 5 %)			Низкая процентная ставка (r = 2 %)			Высокая процентная ставка (r = 8 %)		
	2004	2010	2020	2004	2010	2020	2004	2010	2020
Постоянные реальные расходы	26	15	10	20	12	7	30	18	11
Постоянные реальные расходы на душу населения	22	14	9	16	10	7	27	17	11
Постоянное богатство	32	19	7	25	14	4	35	22	8
Постоянное богатство на душу населения	28	17	7	19	11	3	31	21	9

Источник: оценки сотрудников МВФ.

Примечание: «r» обозначает реальную процентную ставку.

<sup>1</sup>При ценах на нефть согласно изданию «Перспективы развития мировой экономики».

Изменения реальных процентных ставок влияют на стоимость нефтяного богатства и доходы от финансового богатства, что сказывается на лимите устойчивого дефицита (таблица 1). Снижение долгосрочной ставки до 2 процентов при прочих равных условиях снижает допустимые расходы на 6–7 процентов ВВП в ближайшей перспективе, затем в более долгосрочной перспективе эффект постепенно уменьшается (2–3 процента ВВП к 2010 году и 1–2 процента ВВП к 2020 году). Неудивительно, что ситуация будет противоположной в случае высоких реальных ставок процента, которые смягчают ограничение по ресурсам. Чувствительность лимита устойчивого дефицита к этим изменениям достаточно велика и оправдывает определенную осторожность и применение осмотрительного подхода к предположениям относительно реальных процентных ставок.

Соблюдение лимита расходов обеспечит выполнение долгосрочных целей в области сбережений. Лимит устойчивого дефицита позволит установить простое и прозрачное правило для уровня расходов, финансируемых из доходов от нефти, который соответствует долгосрочным целям в области сбережений. Его будет легко измерить, а за соблюдением правила будет легко наблюдать.

Вместе с тем лимит устойчивого дефицита не означает наличие неизменной цели. Наоборот, он определяется на основе рекомендаций о сбережении, которые необходимо регулярно пересматривать с учетом







































































Managing Oil Wealth: The Case of Azerbaijan  
(Russian)

