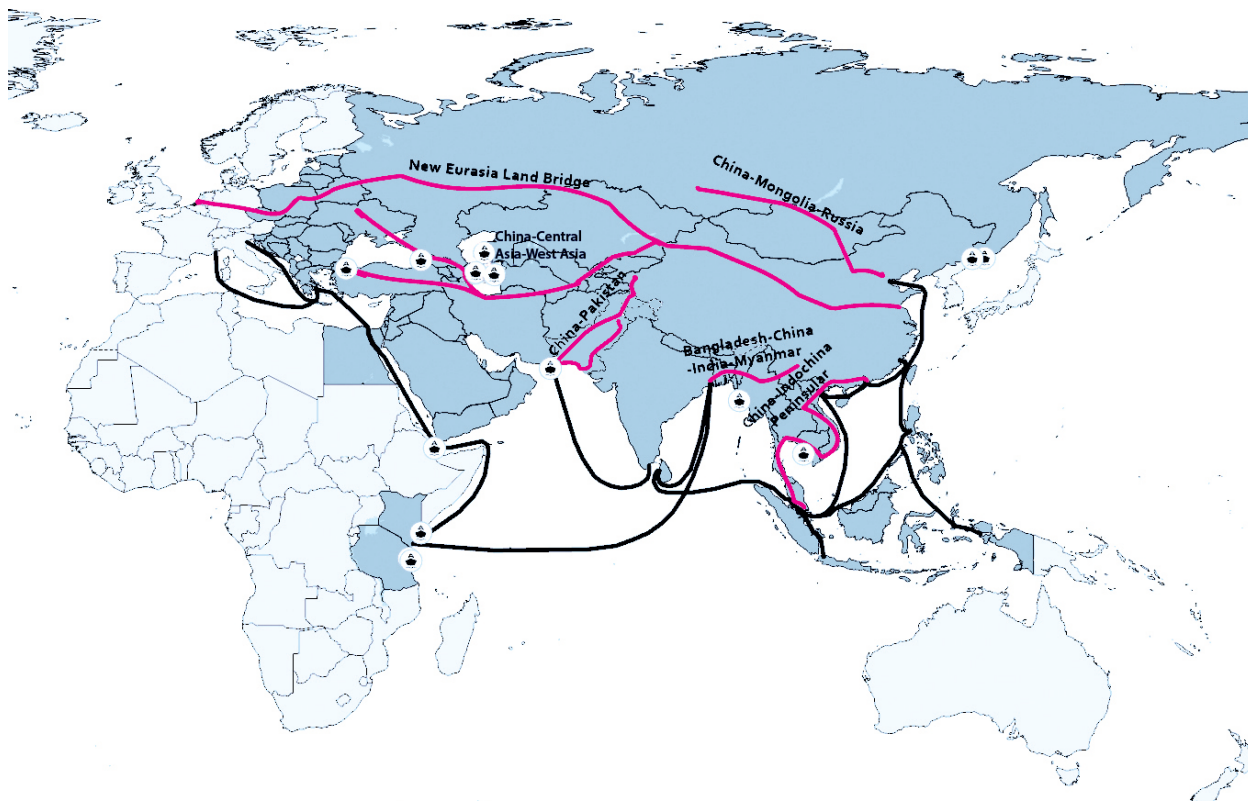


ОБЗОР

Возможности и риски транспортных коридоров в рамках инициативы «Один пояс, один путь»

Рисунок 1: Экономический пояс Шелкового пути и новый морской Шелковый путь



Примечание: По территории стран, окрашенных в голубой цвет, проходят транспортные коридоры ОПОП. Соглашения о сотрудничестве с Китаем подписали не все эти страны.

В 2013 году Китай выступил с инициативой «Один пояс, один путь» (ОПОП), цель которой состоит в улучшении транспортных связей и углублении сотрудничества в масштабе нескольких континентов. Масштабы этой инициативы пока еще являются предметом обсуждения, однако она включает в себя два основных компонента, каждый из которых предполагает значительные инвестиции в инфраструктуру, – Экономический пояс Шелкового пути («Пояс») и новый морской Шелковый путь («Путь») (рисунок 1).

Наземный «Пояс» связывает Китай с Центральной и Южной Азией и далее – с Европой. Морской «Путь» связывает Китай со странами Юго-Восточной Азии, странами Залива, Восточной и Северной Африкой и далее – с Европой. Было определено шесть наземных экономических коридоров: Китай – Монголия – Россия, «Новый евразийский сухопутный мост», Китай – Центральная Азия – Западная Азия, Китай – полуостров Индокитай, Китай – Пакистан и Бангладеш – Китай – Индия – Мьянма¹.

Цель настоящего исследования состоит в сборе данных, которые позволили бы директивным органам более чем 70 стран, по территории которых проходят эти коридоры, оценить на основании фактических данных, каким образом можно максимально увеличить выгоды от участия в ОПОП и управлять связанными с этим рисками.

¹ В коммюнике по итогам Второго форума «Один пояс, один путь», состоявшегося в апреле 2019 года, экономический коридор Бангладеш – Китай – Индия – Мьянма называется экономическим коридором Китай – Мьянма.

- В исследовании приведены данные о том, какую выгоду странам, по территории которых проходят коридоры «Пояса и Пути», может принести улучшение транспортных связей.
- В исследовании содержится оценка приоритетов и последовательности проведения реформ политики, которые могут увеличить выгоды от инвестиций в инфраструктуру.
- В исследовании указывается на основные факторы риска и пути их снижения.

Анализ показывает, что транспортные коридоры ОПОП могут существенно улучшить ситуацию в сфере торговли и иностранных инвестиций, а также условия жизни граждан в странах-участницах, однако лишь при том условии, что Китай и страны, по территории которых проходят эти коридоры, проведут более основательные реформы политики, способствующие повышению прозрачности, расширению торговли, повышению экономической приемлемости задолженности и уменьшению экологических, социальных и коррупционных рисков.

По итогам анализа можно сделать четыре основных вывода:

1. Дефицит инфраструктуры и проблемы в области экономической политики в странах, через которые проходят транспортные коридоры ОПОП, препятствуют развитию торговли и привлечению иностранных инвестиций. Вновь созданная инфраструктура может помочь в решении этих проблем, однако она требует больших затрат, а привлечение инвестиций происходит в условиях роста государственного долга.

- *Согласно оценкам, объем торговли в странах, через которые проходят транспортные коридоры ОПОП, ниже потенциального на 30 процентов, а объем прямых иностранных инвестиций – на 70 процентов.* В 2017 году на долю этих стран приходилось почти 40 процентов мирового экспорта товаров, и сюда поступало 35 процентов прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Однако многие страны, по территории которых проходят эти коридоры, и прежде всего, страны с низким уровнем дохода, как правило, слабо интегрированы в региональные и мировые рынки – для них характерны низкие объемы торговли, слабый приток ПИИ и минимальное участие в глобальных производственно-сбытовых цепях.

- *Торговая и инвестиционная политика зачастую носит ограничительный характер, а торговые соглашения между странами, по территории которых проходят коридоры, как правило, поверхностны и не имеют целостного характера.* Недостатки инфраструктуры усугубляют недостатки политики, а межрегиональная интеграция по большей части отсутствует. Продолжительность простоев на границе в странах с низкими показателями может быть в 40 раз выше, чем в странах с наивысшими показателями. Сокращение времени на проезд на одни сутки могло бы увеличить объем торговли между странами ОПОП на 5,2 процента.

- *Международное сотрудничество в деле улучшения транспортных связей экономически целесообразно.* Строительство железной или автомобильной дороги выгодно для любой страны – но оно может обернуться выгодой и для соседних стран. Этот фактор может и не учитываться, если каждая страна рассматривает различные альтернативы инвестиций в инфраструктуру самостоятельно. Трансграничное сотрудничество может повысить ценность национальных инвестиций благодаря применению согласованных стандартов в отношении инфраструктуры.

- *Ожидается, что в нескольких странах оценочный объем финансирования мероприятий по ОПОП за счёт заёмных средств окажется довольно значительным, при том, что некоторые из них и уже сейчас имеют проблемы с задолженностью.* Затраты на реализацию транспортных проектов в рамках ОПОП в 70 странах, по территории которых проходят коридоры (за исключением Китая), оцениваются в пределах от 144 до 304 млрд долл. США. Общий объем инвестиций в рамках ОПОП, в том числе на осуществление проектов во всех отраслях, включая энергетику, оценивается в 575 млрд долл. США. Эти инвестиции будут осуществляться в условиях

быстрого роста государственного долга. Задолженность многих стран, по территории которых проходят коридоры, перед государствами, не входящими в Парижский клуб, в том числе перед Китаем, невелика, однако в странах с более высоким риском кризиса задолженности она возросла.

2. Транспортные проекты в рамках ОПОП могут содействовать расширению торговли и приросту иностранных инвестиций, а также снижению уровня бедности за счет сокращения торговых издержек. Однако для некоторых стран затраты на создание новой инфраструктуры могут превысить потенциальные доходы от нее.

- Если проекты в сфере транспортной инфраструктуры в рамках ОПОП удастся осуществить в полной мере, они могут сократить время на проезд по странам, по территории которых проходят транспортные коридоры, на 12 процентов, что снизит торговые издержки. В других регионах мира время на проезд, согласно расчетам, сократится, в среднем, на 3 процента, и это значит, что страны, не имеющие отношения к инициативе «Пояса и Пути», также получают выгоды от улучшения состояния дорог и портов в странах, по территории которых проходят коридоры. Точно оценить эффективность ОПОП сложно, особенно из-за комплексного характера этой инициативы и неопределенности в отношении многих проектов.

- Транспортные проекты в рамках ОПОП, согласно оценкам, могут увеличить объемы торговли между странами, по территории которых проходят коридоры, на 2,8-9,7 процента, а во всем мире – на 1,7-6,2 процента. Изменения к лучшему в сфере торговли ощутят не все страны, однако совокупный эффект будет позитивным, поскольку во всех странах благодаря сетевому эффекту ОПОП снизятся торговые издержки. Особенно сильными эти последствия будут для отраслей, в которых особенно важен фактор времени (например, торговля свежими фруктами и овощами), либо необходима оперативная поставка сырья и материалов (например, электроника, химическая промышленность и иные отрасли, интегрированные в глобальные производственно-сбытовые цепи), поскольку страны специализируются на новых видах продукции. Как ожидается, прирост ПИИ в странах с низким уровнем дохода, по территории которых проходят коридоры, составит 7,6 процента.

- Рост объемов торговли, согласно прогнозам, увеличит глобальный реальный доход на 0,7-2,9 процента – без учета затрат на инвестиции в инфраструктуру. В наибольшем выигрыше, как ожидается, окажутся страны, по территории которых проходят коридоры: их реальный доход вырастет на 1,2-3,4 процента. Этот эффект будет дополнительно усилен приростом ПИИ.

- Транспортные проекты в рамках ОПОП могли бы помочь вывести из состояния крайней бедности (менее 1,90 долл. США в день по ППС) 7,6 млн человек, а из состояния умеренной бедности (менее 3,20 долл. США в день по ППС) – 32 млн человек, главным образом, в странах, по территории которых проходят коридоры.

- Снижение торговых издержек способно изменить экономико-географические модели как на национальном, так на межгосударственном уровне, дав возможность воспользоваться преимуществами агломераций. Так, например, проведенный в Центральной и Южной Азии пространственный анализ показал, что реальные доходы в Пакистане можно увеличить за счет создания городских кластеров и повышения прибыльности обрабатывающей промышленности. По всей вероятности, существенно вырастут доходы городов Западного Китая, например, Урумчи, а также городов в Кыргызской Республике, в том числе Оша и Бишкека, на долю которых приходится более 40 процентов доходов страны.

- Распределение прироста доходов между странами будет неравномерным. В таких странах, как Кыргызская Республика, Пакистан и Таиланд, реальные доходы могут вырасти более чем на 8 процентов. Однако анализ показал также, что в Азербайджане, Монголии и Таджикистане

последствия для благосостояния могут оказаться негативными, поскольку затраты на инфраструктуру превысят выгоды от интеграции.

3. Сопутствующие реформы политики могут максимально усилить позитивное воздействие транспортных проектов в рамках ОПОП и обеспечить распределение выгод среди широких слоев населения. Для некоторых стран проведение реформ является необходимым предварительным условием получения чистых выгод от этих транспортных проектов.

- *Ценность отдельных транспортных проектов зависит от осуществления других таких проектов.* Чтобы избежать создания ненужных инфраструктурных объектов, крайне необходимо организовать отбор и оценку проектов, а также включать проекты ОПОП в национальные стратегии развития. Сотрудничество между странами-участницами также может предотвратить появление излишних проектов и обеспечить их максимальную ценность с точки зрения региональных интересов.
- *Реальные доходы стран, по территории которых проходят транспортные коридоры, могут, согласно оценке, увеличиться в два-четыре раза при условии проведения ими реформ, которые обеспечат сокращение задержек на границах и смягчение торговых ограничений.* В не имеющем выхода к морю Узбекистане средний прирост доходов благодаря повышению качества инфраструктуры составит, согласно оценкам, менее 1 процента. Однако если сопутствующие меры сократят время пересечения границы, увеличение дохода может достичь 9 процентов.
- *Для проведения реформ политики, упрощающих условия ведения торговли, снижающих барьеры, создаваемые торговой политикой, и улучшающих управление коридорами, необходимы меры на страновом уровне и сотрудничество.* «Узкие места» в производственно-сбытовых цепочках в одной стране могут помешать всему коридору воспользоваться выгодами, которые несут в себе новые возможности в сфере торговли. Заключение более всеобъемлющих торговых договоров между странами, по территории которых проходят коридоры, способно снизить существующую сегодня разрозненность, определить правила и механизмы торговли и способствовать проведению других реформ в области экономической политики.
- *Расширение масштабов участия частного сектора может способствовать устойчивости ОПОП в долгосрочной перспективе.* До сих пор эту инициативу продвигали, в основном, китайские государственные банки и государственные предприятия. Чтобы расширить участие частного сектора в ОПОП, странам-участницам необходимо будет улучшать инвестиционный климат и снижать риски, с которыми могут столкнуться потенциальные инвесторы. К числу реформ относятся, в частности, улучшение нормативно-правового регулирования и усиление правовой защиты инвестиций путем принятия юридических норм и обеспечения их соблюдения.
- *Сопутствующие меры политики могут помочь в обеспечении равномерного распределения выгод от проектов в рамках ОПОП – в том числе меры по повышению эффективности социальной защиты, улучшению качества обучения и подготовки работников, повышению мобильности рабочей силы.* В целом, осуществление инициативы ОПОП может повлечь за собой перемещение в странах, по территории которых проходят коридоры, до 12 млн работников – в основном, сельскохозяйственных. Возможно, работникам придется бороться за право воспользоваться возможностями, открывающимися в крупных городах или других очагах экономической активности. Отсутствие мобильности или медленные темпы адаптации могут усилить неравенство в распределении реальных доходов.

4. ОПОП присущи риски, обычные для крупных инфраструктурных проектов. Усугублению этих рисков может способствовать недостаточная прозрачность и открытость инициативы и слабость основ экономики и управления в некоторых странах-участницах.

- *Крупные инвестиции в инфраструктуру, предполагающие финансирование за счёт заёмных средств, несут в себе риски снижения экономической приемлемости задолженности.* Анализ всей сопряженной с ОПОП задолженности (не только в связи с транспортом) показывает, что 12 из 43 стран с низким и средним уровнем дохода, по которым имеются подробные данные, могут в среднесрочной перспективе столкнуться со снижением экономической приемлемости задолженности. Это произойдет даже в том случае, если инвестиции в рамках ОПОП ускорят экономический рост. При условии разумного управления государственными инвестициями, благоприятных условий финансирования и устойчивого экономического роста воздействие ОПОП на экономическую приемлемость задолженности в долгосрочной перспективе может оказаться позитивным. Соответственно, возникает необходимость увеличивать прозрачность условий осуществления проектов в рамках ОПОП и укреплять способность стран оценивать эти условия. Наличие всеохватной налогово-бюджетной системы и усовершенствованной нормативно-правовой базы может способствовать обеспечению финансовой устойчивости проектов. Выгодным для Китая будет также улучшение координации между различными сторонами – государственными органами, кредитными учреждениями, частными компаниями и государственными предприятиями, а также наличие системы реструктуризации задолженности, позволяющей этой стране вести работу совместно с другими кредиторами.

- *Крупные инфраструктурные проекты могут создавать управленческие риски, в том числе риски коррупции и сбоев механизмов государственных закупок.* Судя по имеющимся ограниченными данным, китайские компании получают большинство контрактов в рамках ОПОП: по одной из оценок, более 60 процентов финансируемых Китаем проектов в рамках ОПОП переданы на подряд китайским компаниям. О процедуре отбора компаний известно мало. Внедрение передового международного опыта, например, открытых и прозрачных государственных закупок, повысит вероятность привлечения к осуществлению проектов в рамках ОПОП компаний, наиболее подходящих для этой работы. Коррупционный риск в разных странах, по территории которых проходят коридоры, находится на разном уровне и в значительной степени определяется качеством национальных институтов. К числу мер борьбы с коррупцией относится создание механизмов повышения прозрачности инфраструктурных проектов и способов общественного мониторинга.

- *Крупные транспортные проекты создают экологические и социальные риски для стран и местных общин.* Многие маршруты ОПОП проходят по районам, где велика угроза деградации почв, наводнений и оползней. Некоторые сегменты этих маршрутов проходят по важным с точки зрения экологии, но не имеющим достаточной защиты ландшафтам. К числу дополнительных рисков относятся рост загрязнения окружающей среды и риски незаконной торговли древесиной, дикими растениями и животными. Так, например, по некоторым оценкам, транспортная инфраструктура ОПОП может увеличить совокупный объем выбросов парниковых газов в мире на 0,3 процента, а в Камбодже, Кыргызской Республике и Лаосской НДР – по мере роста производства в отраслях с высоким уровнем выбросов – на 7 процентов и более. Крупные инфраструктурные проекты предполагают также увеличение притока работников, что может создать риски гендерного насилия, распространения заболеваний, передаваемых половым путем, и роста социальной напряженности. Для решения этих проблем понадобится, в числе прочего, проведение стратегической экологической и социальной оценки проектов. Объектом такой оценки будет являться транспортный коридор в целом, поскольку масштаб ОПОП открывает возможности для совокупной оценки прямых и непрямых рисков.

Инициатива «Один пояс, один путь», ориентированная, в первую очередь, на улучшение транспортных связей и интеграцию, может способствовать долговременному развитию как стран, по территории которых проходят коридоры ОПОП и являющихся объектом настоящего исследования, так и других стран. Однако эта инициатива сопряжена и со значительными

трудностями. Чтобы в полной мере реализовать заложенный в ней потенциал, необходимо разработать политику и создать институты, которые будут смягчать риски и содействовать в проведении сопутствующих реформ.

Основные компоненты инициативы «Один пояс, один путь» – Экономический пояс Шелкового пути и Новый морской Шелковый путь – напоминают нам о древнем Шелковом пути – почти мифическом торговом пути, связывавшем Азию, Европу и Восточную Африку примерно с 200 г. до н.э. В древности процветание торговых путей определялось двумя ключевыми факторами². Во-первых, эти «пути» на деле представляли собой крупную транспортную сеть, связывавшую не только Восток с Западом, но и все точки – с крупным регионом, расположенным в центре этой сети, – Центральной, Южной и Западной Азией. Это имело очень большое значение для торговли. Во-вторых, старинные торговые пути процветали там, где государства обеспечивали эффективность транспортной инфраструктуры, открытость связей по всей сети, содействие перемещению товаров и торговцев, организацию рынков. Это способствовало торговле не только шелком, но и многими другими товарами, в том числе лошадьми, бумагой и хлопком. История не повторяется, и очевидно, что древний Шелковый путь очень отличается от порядка торговли, принятого ныне в сложных современных экономических системах. Однако об этих двух факторах стоит вспомнить.

Сотрудничество между Китаем и странами-участницами стимулировало попытки вывести на новый уровень, в числе прочего, сотрудничество между таможенными властями, защиту инвестиций и борьбу с коррупцией. Важным событием стал прошедший в апреле 2019 года Второй форум «Один пояс, один путь», в ходе которого был дан старт нескольким новым совместным начинаниям. Однако в сфере многостороннего сотрудничества и реформ политики в странах предстоит сделать еще многое – в том числе для повышения эффективности координации и практических мер, принимаемых Китаем. Необходимы срочные меры по повышению прозрачности проектов в рамках ОПОП и сбору данных для них, по обеспечению открытости и функционирования рынков, а также по мониторингу и обеспечению соблюдения стандартов. Полный перечень рекомендуемых реформ и очередности их проведения приводится в таблице 5.1.

Чтобы привести реальное положение дел в соответствие с идеями инициативы «Один пояс, один путь», необходимы более решительные и глубокие реформы политики. При проведении реформ и мер странам, по территории которых проходят коридоры ОПОП, включая Китай, следует руководствоваться тремя основополагающими принципами:

- Первый – это прозрачность. Предоставление общественности более подробных сведений о планировании проектов, финансовых расходах и бюджетировании, а также о проведении закупок позволит повысить эффективность инвестиций в конкретные объекты инфраструктуры и национальных стратегий развития. Повышение прозрачности необходимо для привлечения общин к участию и укрепления общественного доверия к инвестиционным решениям.
- Второе – это реформы, учитывающие страновую специфику. Торговая политика и меры пограничного контроля во многих странах затрудняют трансграничную торговлю. Упрощение условий для ввоза и вывоза товаров – это необходимое условие для того, чтобы страны могли в полной мере воспользоваться преимуществами инвестиций в рамках ОПОП. Благотворными для всех стран, по территории которых проходят коридоры ОПОП, станут открытость процедур закупок, более эффективное государственное управление, а также внедрение механизмов обеспечения устойчивости налогово-бюджетной сферы и экономической приемлемости задолженности, которые позволят этим странам в полной мере учитывать потенциальные затраты

² Frankopan (2017) and Millward (2013).

на инфраструктуру, финансируемую за счёт заёмных средств. С учетом рисков, связанных с коридорами ОПОП, страны могут также вкладывать средства в дополнительные меры политики в области структурной перестройки, в создание сетей социальной защиты и экологической безопасности, в формирование других навыков и создание других инфраструктурных объектов, а также в обеспечение мобильности рабочей силы.

- Третье – это многостороннее сотрудничество, в том числе координация проектов в рамках ОПОП. Чтобы страны могли в полной мере использовать положительные побочные эффекты, связанные с созданием экономических коридоров, им понадобится совместно – в том числе в рамках существующих региональных и многосторонних организаций – работать над улучшением ситуации в сфере упрощения процедур торговли и пограничного контроля, унифицировать стандарты сооружения объектов инфраструктуры, согласовывать юридические нормы и меры по защите инвесторов, способствующие привлечению дополнительных инвестиций в страны, по территории которых проходят коридоры ОПОП, а также управлять экологическими рисками.