

## Реструктуризация сырьевых экономик Каспийского региона

### СЛИШКОМ МАЛО, СЛИШКОМ ПОЗДНО?

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 441

Сентябрь 2016 г.

Натали Кох<sup>1</sup>

*Сиракузский университет*

Анар Валиев<sup>2</sup>

*Университет ADA*

Экономика богатых нефтью и газом стран Каспийского региона – Азербайджана, Казахстана и Туркменистана – росла феноменальными темпами на протяжении большей части 2000-х годов. Однако период быстрого экономического развития, подстегиваемого высокими ценами на энергоносители, теперь остался в прошлом. Все три государства внезапно столкнулись с проблемой огромного бюджетного дефицита, девальвации национальной валюты и стагнации экономики. Какие проблемы лежат в основе нынешнего экономического кризиса? Каким образом руководство Азербайджана, Казахстана и Туркменистана намерено их преодолевать? Недавно в этих государствах были обнародованы планы реформ, которые на первый взгляд кажутся довольно радикальными. Однако на самом деле они не представляют собой отхода от нынешней долгосрочной стратегии развития, которая предполагает экономическую модернизацию без политической трансформации.

---

<sup>1</sup> [Natalie Koch](#) – доцент кафедры географии Максвелловской школы по вопросам гражданства и общественных отношений при Сиракузском университете

<sup>2</sup> [Anar Valiyev](#) – доцент бакинского Университета ADA

## Что случилось, и почему именно сейчас?

### 1) Тройной внешний шок

Помимо резкого падения мировых цен на нефть и газ за последние несколько лет, экономический кризис, охвативший страны Каспийского региона, объясняется еще двумя внешними шоками: падением курса российского рубля после введения по американской инициативе санкций против России в 2014 году, а также серьезным замедлением роста экономики и потребления энергоносителей в Китае с начала 2015 года. В течение десятилетия, предшествовавшего этому тройному внешнему шоку, в Евразии сильно возросла степень экономической интеграции. Хорошо известно, что экономика южных республик бывшего СССР сильно зависит от России в связи с трудовой миграцией в российском направлении и денежными переводами, которые мигранты отправляют обратно на родину. Однако помимо этого страны Каспийского региона работали над диверсификацией своего экспорта и импорта, наращивая торговлю с Китаем и увеличивая поставки нефти и газа своему большому восточному соседу. Таким образом, резкое снижение цен на энергоносители совпало по времени с растущими экономическими проблемами, с которыми столкнулись два основных торговых партнера Азербайджана, Казахстана и Туркменистана. Для слабо диверсифицированной экономики всех трех государств это стало серьезным потрясением.

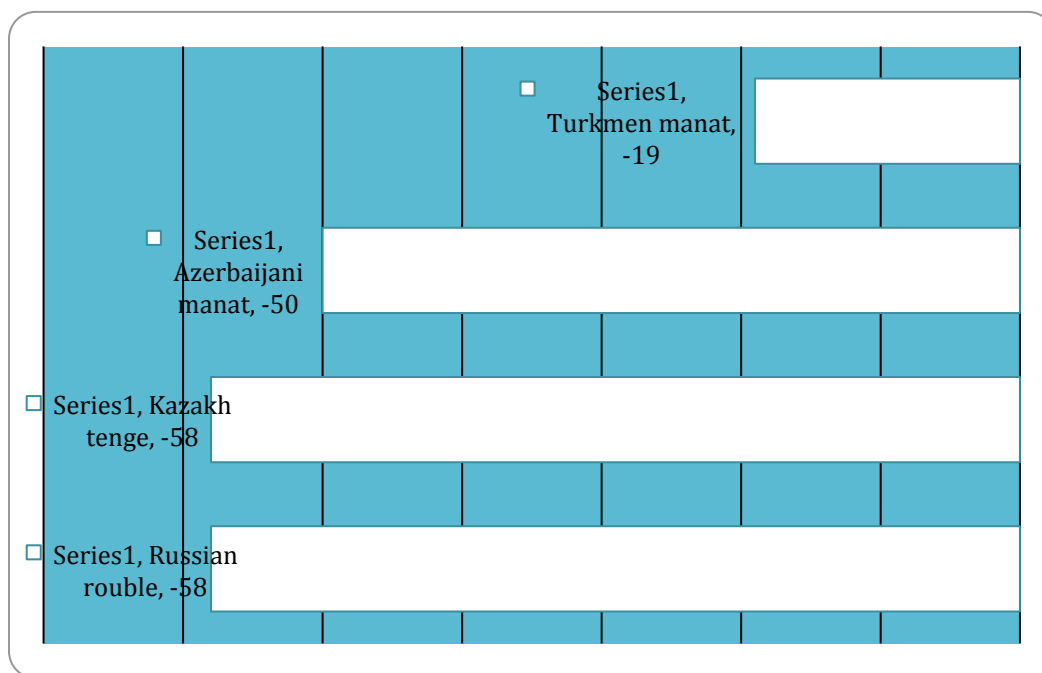
В 2000-х годах ВВП Азербайджана, Казахстана и Туркменистана рос в среднем на 8-10 процентов в год. В 2015 году в Казахстане этот показатель упал до 1,2%, а в Азербайджане до 1,1%. Туркменистан сообщил о росте экономики на 6,5%, однако достоверность этой цифры вызывает сомнения. Казахстан отказался от привязки национальной валюты (тенге) к доллару в августе 2015 года. Азербайджан девальвировал свой манат дважды в течение одного года. Курс туркменского маната тоже резко упал, однако наблюдатели полагают, что эта валюта все еще остается серьезно переоцененной (см. Рис. 1). В связи с потрясениями на валютном рынке Казахстан был вынужден потратить примерно 28 миллиардов долларов из фонда национального благосостояния на поддержку тенге. Глава казахской «Национальной инвестиционной корпорации» Берик Отемурат даже выступил с очень нехарактерной для Казахстана публичной критикой решений правительства, приведших к сокращению размера этого фонда на 17% (до примерно 60 миллиардов долларов) в декабре 2015 по сравнению с пиковым значением августа 2014 года. Он, в частности, заявил следующее:

«Мы “съедаем” Фонд национального благосостояния. Средства, которые удалось накопить, — наши единственные деньги для капитализации. Я думаю, что правительству необходимо

сфокусировать внимание на инвестиционном менеджменте Нацфонда.»

Такая откровенность стоила г-ну Отемурату должности, однако тенденция, на которую он указал, характерна не только для Казахстана. Суверенные фонды многих других стран (которые зачастую накапливаются благодаря экспорту природных ресурсов) [находятся](#) в аналогичной ситуации. К примеру, суверенный фонд Саудовской Аравии «похудел» на 14 процентов, а Норвегия в 2016 году начала тратить деньги из своего фонда впервые в истории страны.

**Рис. 1. Девальвация национальных валют (среднее значение в процентах, январь 2014 - январь 2016)**



## 2) Ресурсное богатство – не проклятие, а проблема менеджмента

За последнее десятилетие руководство стран Каспийского региона не раз говорило о необходимости диверсификации экономики с целью сокращения зависимости от экспорта нефти и газа. Однако реальные шаги, предпринимавшиеся в данном направлении, хорошо укладывались в типичную для рентных петро-государств модель: нефтяное богатство вкладывалось в огромные и дорогостоящие инфраструктурные проекты, которые позволяли элите этих стран накапливать деньги на своих личных оффшорных счетах и обеспечивать выгодными

контрактами своих протеев. Типичным примером являются различные проекты экономической диверсификации, направленные на развитие туризма. Так, Азербайджан потратил около 8 миллиардов долларов на проведение первых Европейских Игр в 2015 году. Казахстан, по официальным данным, потратит около 3 миллиардов на проведение всемирной выставки ЭКСПО-2017 в следующем году, причем цифра эта, вероятно, занижена. А в Туркменистане правительство выбросило миллиарды долларов на развитие прибрежного курортного города Арваза, в котором по-прежнему практически нет туристов.

Независимо от конкретной цены таких грандиозных, но бесполезных проектов, их объединяет одна черта: выгоду из них извлекает преимущественно элита, в ущерб обычному населению. Они представляют собой не социальные инвестиции, а эквивалент предметов роскоши. Однако было бы в корне неверно воспринимать такую нерациональную растрату национального благосостояния как неизбежный результат «ресурсного проклятия». Важно понимать, что в период высоких цен на нефть у руководства стран Каспийского региона были альтернативы подобным проектам. К примеру, они вполне могли бы направить средства от экспорта углеводородов на более полезные в практическом плане долгосрочные инвестиции, удовлетворяющие реальные потребности населения. Но вместо того, чтобы вкладывать деньги в инфраструктуру, а не в показуху, политики в основном занимались удовлетворением своих собственных интересов, еще более усиливая зависимость экономики своих стран от нефти и газа. Теперь пришло время расплачиваться за подобную политику. Руководство Азербайджана, Казахстана и Туркменистана пытается преодолеть внезапно навалившиеся проблемы, запустив целый ряд новых инициатив по диверсификации экономики. Однако, судя по всему, охарактеризовать все эти меры можно фразой «слишком мало, слишком поздно».

### **Три подхода к реструктуризации**

#### *Казахстан*

Среди трех рассматриваемых государств Каспийского бассейна в разработке стратегии экономической реструктуризации наиболее далеко продвинулся Казахстан. В конце 2015 года правительство страны объявило о масштабных планах приватизации, в соответствии с которыми в 2016-2020 годах на продажу будут выставлены пакеты акций (вплоть до 100%) 783 государственных предприятий. В приватизационном [списке](#) оказались три крупнейших энергетических компании: КазМунайГаз (нефтегазовый сектор), Казатомпром (добыча урана) и Самрук-Энерго (электростанции, в т.ч. угольные и на

возобновляемых источниках энергии). В список также вошли такие крупные фирмы, как Казцинк, Темир Жолы (железная дорога), Казпочта, Эйр Астана, Казахтелеком и даже каспийский морской порт Актау. В статье, опубликованной в газете «The Astana Times», Президент Нурсултан Назарбаев [заявил](#), что план приватизации необходим для модернизации страны в период глобальных экономических потрясений. Позднее газета опубликовала редакционную статью, в которой [утверждалось](#), что приватизация позволит выполнить три основных задачи: выручить средства, которые компенсируют сокращение доходов бюджета в связи со спадом экономики; повысить эффективность управления средствами в распоряжении суверенного фонда Самрук-Казына; а также стимулировать конкурентоспособность частного сектора экономики путем «инъекции» внешнего капитала и опыта управления.

Однако иностранные наблюдатели и инвесторы с большой [осторожностью](#) отнеслись к казахским планам реструктуризации экономики. Необходимость взять на себя огромные долги приватизируемых государственных компаний не вызовет большого энтузиазма у потенциальных покупателей. К примеру, правительству недавно пришлось выделить компании КазМунайГаз несколько миллиардов долларов дотаций, чтобы спасти ее от банкротства. Перспективы компании выглядят совсем не радужными. Кроме того, инвесторов отпугивает казахская коррупция и недостаточное развитие регуляторной среды. В попытке исправить такую ситуацию правительство Казахстана недавно [заявило](#) о планах создания нового международного финансового центра в Астане, призванного стать региональным финансовым хабом. Утверждается, что в новом центре будет действовать английское право, а инвесторам будут предлагаться такие современные финансовые продукты, как исламский банкинг и «зеленые финансы». Масштабы анонсированных реформ поистине грандиозные, хотя и выглядят они не как продуманная стратегия модернизации, а скорее как набор отчаянных мер, вызванных отчаянным положением казахской экономики. При этом, как и в остальных двух странах Каспийского региона, казахские инициативы экономической либерализации совершенно не включают в себя каких-либо элементов либерализации политической.

### *Азербайджан*

В Азербайджане серьезные экономические трудности начались в первом квартале 2015 года. После двух резких девальваций в феврале и декабре, в результате которых манат подешевел почти вдвое, руководство страны перешло к попыткам смягчить удар по экономике путем стимулирования деловой активности. В

частности, были отменены лицензии для десятков видов предпринимательской деятельности, а работа налоговых и таможенных органов стала более прозрачной. Стремясь уйти от монопольного характера экономики, правительство также отменило некоторые налоги и сборы на экспортно-импортные операции. В сентябре 2016 года Государственный комитет по вопросам имущества [запустил](#) новый «Портал приватизации», который предлагает потенциальным инвесторам информацию о приватизационных программах и нормативных требованиях. На макроэкономическом уровне в руководстве страны была [создана](#) новая должность помощника президента по экономическим реформам, которому было поручено составить дорожную карту реформ. Данная работа началась с определения приоритетных отраслей экономики, где можно наиболее эффективно создавать рабочие места и привлекать инвестиции. В Азербайджане также был [создан](#) новый орган надзора над работой финансовых рынков, перебравший на себя часть полномочий Центрального банка, и ряд новых комитетов, имеющих разные функции и задачи. Кроме того, правительство, наконец, прислушалось к рекомендациям туристической отрасли по привлечению иностранных туристов в Азербайджан и провело дальнейшую либерализацию визового режима.

Однако углубленный анализ ситуации показывает, что все эти меры пока не возымели какого-либо ощутимого эффекта. В экономике по-прежнему преобладают компании-монополисты, а иностранный бизнес не спешит с инвестициями в Азербайджан. Последние реформы являются по большей части косметическими; они не направлены на устранение глубинных причин проблем в экономике страны, таких как недостаток свободной конкуренции, незащищенность права частной собственности и отсутствие независимых судов. В этой связи все предпринимаемые экономические инициативы остаются – и будут оставаться – бесплодными. Уже в ближайшем будущем правительство Азербайджана, [вероятно](#), столкнется с серьезными трудностями. Стране срочно требуются огромные инвестиции, чтобы выполнить свои обязательства в рамках новых нефтегазовых проектов в регионе, в т.ч. трубопроводных проектов TANAP (транс-Анатолийский) и TAP (транс-Адриатический трубопровод), в которых участвует государственная нефтегазовая компания SOCAR. Между тем Нефтяной Фонд остается единственным имеющимся механизмом, способным стабилизировать финансовую ситуацию в стране – однако в нем [недостаточно средств](#), чтобы профинансировать выполнение других обязательств азербайджанского правительства. Рано или поздно – вероятно, уже в [ближайшем будущем](#) – Азербайджану придется обратиться за внешними кредитами к МВФ, Всемирному банку и другим международным организациям, которые в обмен на финансирование могут потребовать проведения серьезных реформ во всех секторах экономики страны.

## *Туркменистан*

Пока Казахстан стремительно проводит реструктуризацию, а Азербайджан колеблется где-то посередине, Туркменистан явно находится на противоположном конце спектра энергичности предпринимаемых мер. Экономика страны – одна из наименее диверсифицированных в регионе. На ее нефтегазовую отрасль приходится 35% ВВП, 90% экспорта и 80% доходов бюджета. В середине июля 2016 года Президент Гурбангулы Бердымухамедов издал указ об [упразднении](#) Министерства нефти и газа и Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов. Их функции были переданы непосредственно Кабинету министров. У наблюдателей [нет четкого понимания](#) причин этого шага и его потенциальных последствий – однако не вызывает сомнений, что у государственных нефтегазовых компаний Туркменгаз и Туркменнебит дела в нынешней экономической ситуации обстоят очень плохо. Тем временем правительство Туркменистана по-прежнему настроено резко против привлечения в нефтегазовый сектор иностранных компаний и ищет способы решения проблем внутри страны. К примеру, недавно оно [потребовало](#) от туркменской деловой элиты внести в казну по 100 000 долларов. Таким образом, пока что реструктуризация туркменской экономики выражается лишь в новых подходах к еще одному традиционному источнику доходов бюджета страны – выжиманию денег из бизнеса и населения.

### **Слишком мало, слишком поздно?**

В период быстрого роста экономики благодаря высоким ценам на нефть и газ основой внутривнутриполитической легитимности руководства Азербайджана, Казахстана и Туркменистана была перспектива экономического развития взамен на отказ от демократизации. Пока неясно, как нынешний экономический кризис в регионе повлияет на стабильность правящих здесь режимов – но маловероятно, что этот кризис приведет к внезапным потрясениям или призывам к строительству демократии. Вот уже более двух десятилетий руководители государств Каспийского региона приучают население к мысли о том, что демократия означает нестабильность и хаос. Приводя в качестве примера сложный период 1990-х годов, а также гражданские конфликты в Кыргызстане и Таджикистане, политики и государственные СМИ успешно привили населению глубокий страх перед политической либерализацией и «преждевременной» демократизацией. При этом руководство Азербайджана, Казахстана и Туркменистана приписывает себе и своей централизованной системе государственного управления те экономические успехи 2000-х годов, которые в действительности стали возможными лишь благодаря

периоду высоких цен на нефть и газ.

Необоснованность таких претензий теперь стала очевидной благодаря тройному внешнеэкономическому шоку – однако противовесом потенциальным призывам к демократизации региона стало новое стечение внешних обстоятельств. Активизация терроризма и гражданских конфликтов в сочетании с ростом автократических и ксенофобских политических движений за последние несколько лет поставила под удар репутацию даже таких ведущих демократических стран, как США, Великобритания и Австрия. Наибольшую озабоченность в этом плане вызывают Турция и Филиппины, где минувшим летом пролилось много крови и были брошены за решетку тысячи политических заключенных. Меры, предпринимаемые в странах Каспийского региона для преодоления разразившегося экономического кризиса, являются недостаточными и запоздалыми. Однако на фоне нынешней политической турбулентности во многих странах по всему миру граждане Азербайджана, Казахстана и Туркменистана вряд ли начнут требовать политических перемен в краткосрочной перспективе. В этой связи сторонникам проведения экономических реформ в тесной связке с политическими остается лишь надеяться на успех запущенной в Казахстане радикальной программы реструктуризации, которая потенциально может привести к реальным и долгосрочным переменам. Первые результаты этой программы пока не слишком вдохновляют. Тем не менее, сама структура и направленность казахских реформ по крайней мере имеет шанс указать всему Каспийскому региону путь к избавлению от нефтегазовой зависимости – а может быть, со временем, и от автократии.

**Elliott School of  
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)