Проблемы управления экономической реформой в странах ССАГПЗ

Гукасян Г. Л.

В странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) сложились условия для функционирования рентной модели экономики, основанной на добыче природных ископаемых. Такой тип экономики создает эффект снижения стимулов для развития в не относящихся к нефтяному хозяйству секторах. Изучение экономических и социальных проблем развития государств ССАГПЗ доказывает необходимость осуществления эффективной государственной стратегии экономической модернизации, государственного инвестирования в развитие экономической и социальной инфраструктуры. Реализация такой стратегии принесла заметные результаты в ОАЭ, Кувейте, Саудовской Аравии и других странах ССАГПЗ. Их опыт является примером медленного, но реального прогресса в проведении в жизнь долгосрочных планов диверсификации экономики с целью снижения ее зависимости от нестабильного экспорта нефти.

Социально-экономическое развитие группы государств Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива, как одной из наиболее стабильных финансово-обеспеченных экономик арабского мира, представляет интерес в силу некоторых аналогий в проблематике экономического развития всех стран — поставщиков природного сырья на мировой рынок. Для России вопрос корректировки сырьевого характера экономики, принявшего явно выраженный характер в 1990-е – 2000-е годы, является уже поворотным пунктом экономической политики, избежать которого нельзя, не попав прочно и надолго в группу стагнирующих экономик мира.

Аналогичные проблемы в странах ССАГПЗ возникли еще в середине 1980-х годов, когда стало ясно, что резкие колебания цен на нефть, экспортируемую из региона, нанесли ощутимый удар по планам развития. При этом под экономической реформой элиты стран Залива понимали стратегию двойственного характера: с одной стороны, это снижение зависимости воспроизводственного процесса в национальных экономиках от экспорта энергетического сырья на внешний рынок, с другой — элементы либерализации экономики, прежде всего выражавшиеся в повышении роли частного сектора в экономическом развитии. При этом ни о какой передаче основных доходных источников от экспорта энергетических ресурсов, то есть нефти и газа, в частный сектор, речи не шло. Этот сектор был и остался стратегическим источником государственных доходов. Поэтому на протяжении многих лет, с середины 80-х годов прошлого столетия, в странах Совета сотрудничества наблюдалось последовательное проведение стратегии постепенного развития ненефтяного сектора с повышением роли частного капитала, при сохранении в руках государства доходов от стратегически важного для экономики сырьевого нефтегазового сектора и ведущей роли государства в финансировании развития.

Модели современного развития нефтяных экономик ССАГПЗ, во многих чертах сходные со стратегией использования нефти в Европе (Голландией, Норвегией), безусловно, отличаются тем, что страны Залива относятся к группе развивающихся экономик, они не прошли исторически длительной стадии промышленного и технологического развития, находятся в регионе со сложными природно-климатическими условиями. Вместе с тем, страны ССАГПЗ извлекли определенные уроки от последствий спада цен на нефть в конце 1970-х — 80-е годы, и их экономическая политика постоянно имела целью диверсификацию экономики.

Гукасян Гурген Левонович — кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН; e-mail: www.vestnik@mgimo.ru

Пожалуй, данная цель выступала важнейшей, а задача финансовой стабилизации во всех программных заявлениях по экономическому развитию рассматривалась в качестве способствующей диверсификации, но не единственно важной. В 1990-х годах и в нынешнем десятилетии мы наблюдаем в экономической политике ССАГПЗ многие стратегические направления, соединяющие в себе, с одной стороны, заимствование схем социального рыночного хозяйства (по типу КНР, Вьетнама, Сингапура), но на аравийской «почве», с другой стороны, стремление использовать возможности современного постиндустриального типа хозяйства. Последнее выгодно отличает экономическую стратегию стран ССАГПЗ от некоторых стран мира с переходной экономикой.

Одной из проблем, вызывающих негативную оценку ряда экономистов, выступает рентный характер экономики государств Совета сотрудничества. Нельзя забывать, что в настоящее время он обусловлен объективными факторами, хотя можно привести некоторые мнения авторов по этому вопросу. Одно из них состоит в том, что основная проблема данной рентной модели заключается в постоянном получении доходов государства от продажи природного ресурса. Получение рентных доходов в принципе позволяет воздерживаться от мер по серьезной перестройке экономического механизма и политической системы государства. Так, Рияд аль Хоури отмечает, на примере Кувейта, что приведенные положения о рентном государстве, выдвинутые еще в 70-е годы иранским экономистом Хуссейном Махдави, а также Джакомо Лусиани, справедливы для современного Кувейта, где по-прежнему ярко выражен рентный характер системы страны, получающей от экспорта нефти до 90 % доходов. В 2003–2004 гг. доходы государства от нефти в Кувейте составляли 88,7 % всех доходов, а в 2007–2008 гг. достигли уже 93,2 %[1].

При этом, как отмечает Х. Махдави, правитель Кувейта давно выступает далеко не как тиран, а скорее как попечитель государства, который направляет процессы демократизации и политического развития в русло конституции, а также решает проблемы поддержания социальной стабильности. Возросшая политическая активность кувейтского общества уже стала ощутимым фактором, не раз подтверждавшимся активной работой Национальной Ассамблеи, депутаты которой очень часто вступают в острую полемику с правительством, высокой явкой избирателей на выборы, в том числе на парламентских выборах в 2008–2009 гг., участием в парламенте женщин, широким развитием свободы прессы в стране. На примере Кувейта можно наблюдать, как в арабских странах Залива происходит трансформация рентной модели, и она, вне всякого сомнения, сильно изменилась по сравнению с теми ее очертаниями, которые были зафиксированы в 1970-х годах.

Давление определенных экономических проблем повышает роль демократических механизмов как факторов, расширяющих понимание общественностью сложности проблем развития. Вместе с тем, рентный характер хозяйственной системы позволяет смягчать остроту продвижения к развитию рыночной экономики, как в том же Кувейте, так и в других странах ССАГПЗ, не форсируя повышение налогового бремени, сокращение государственного сектора и при этом решая определенные вопросы социальной политики.

Становление новой модели государственной системы Кувейта, в которой сочетается участие во власти эмира, правительства и парламента, балансируется с имеющейся экономической моделью. Национальная Ассамблея, без одобрения которой, согласно Конституции Кувейта 1962 г., правительство не имеет права осуществлять крупные проекты в сфере разработки нефти, неоднократно отвергала предлагавшиеся правительством проекты добычи нефти с долевым либо концессионным участием иностранного капитала. В 2008 году Высший нефтяной совет эмирата, который отвечает за функционирование нефтяной отрасли, был вынужден, чтобы избежать конфронтации с парламентом, отменить намечавшееся многомиллиардное соглашение с «Dow Chemical».

На сегодняшний день по аналогичной причине были отклонены также проекты в нефтяной сфере стоимостью примерно 15 млрд. долл. В этой связи можно утверждать, что общество в Кувейте имеет непосредственные рычаги влияния, через представительную ветвь власти, на стратегические вопросы разработки и использования национальных природных богатств[2]. В условиях опоры на доходы от нефти Кувейт, как и другие страны ССАГПЗ, продолжает осуществлять политику диверсификации экономики, повышения роли частного сектора, внедрения элементов свободного рынка. Однако для Кувейта осуществление данной стратегии складывается гораздо сложнее, чем в других странах Совета сотрудничества в силу достаточно узкой сырьевой базы. В этом эмирате, в отличие от ОАЭ, Катара, Саудовской Аравии нет заметных запасов природного газа, не очень велика протяженность береговой линии, которая бы позволяла создать крупную туристическую инфраструктуру.

Поэтому акцент в стратегии развития Кувейта делается на диверсификации самого нефтяного сектора путем создания отраслей нефтепереработки и нефтехимии, других сопутствующих производств, когда локомотивом развития остается добыча нефти. В этой связи прилагаются усилия по увеличению объемов добычи этого невозобновляемого ресурса с помощью новых технологических решений. Так, уже осуществлена половина работ, необходимых для увеличения добычи нефти на месторождениях Абдали, Бахра, Ратка, Раудхатайн и Сабрийя с 450 тыс. баррелей в день до 900 тысяч[3]. Сама стратегия функционирования нефтяного сектора основана на диверсифицированном подходе, сочетающем

вовлечение в разработку различных типов запасов в разных районах Кувейта, использование технологий восстановления добычи.

При этом правительство стремится следовать плану повышения добычи нефти до 4 млн. баррелей в сутки, который был выдвинут задолго до скачка цен на нефть в 2007–2008 годах. Падение цен со 140 долл. за баррель летом 2008 г. до менее 40 долл. в 2009 г. не способствует продвижению такой амбициозной программы. Но важнейшей задачей нефтяного сектора Кувейта остается противодействие наблюдающемуся падению объемов добычи на действующих пластах. При этом планы использования нефтяных резервов находятся под пристальным вниманием оппозиции, которая в Национальной Ассамблее выступает за ограничение добычи потолком в 1% от разведанных запасов нефти, оцениваемых на уровне 100 млрд. баррелей. Помимо нефти, Кувейтская нефтяная компания ведет работы и по добыче попутного газа, который необходим для нефтехимии и бытового использования. Недавно в Кувейте были обнаружены некоторые запасы не ассоциированного газа[4]. Увеличение добычи газа дает возможность экономить средства за счет его импорта из Ирана и Катара.

В любом случае, для стран ССАГПЗ развитие хозяйства и программы экономических реформ связаны с поддержанием и изменением баланса между использованием природно-ресурсной ренты и другими задачами экономического развития. В данной связи можно констатировать, что по сравнению с 70-ми — 80-ми годами, модель использования природной ренты, доходов от экспорта нефти и газа, значительно изменилась в направлении ее рационализации.

Во время спада цен на нефть 1980-х годов государственная экономическая политика стран ССАГПЗ столкнулась с огромными трудностями и острым недостатком финансирования для продолжения программ развития и модернизации, а частный сектор испытал настоящий коллапс. Тогда бюджетные расходы в странах ССАГПЗ были сильно урезаны, и масса местных компаний частного сектора оказались банкротами. При этом многие семейные группы частного капитала были вынуждены пойти на реорганизацию, болезненные слияния и поглощения, сокращение сфер ведения бизнеса.

В противоположность этому, во время нынешнего глобального финансово-экономического кризиса правительства государств ССАГПЗ даже увеличивали государственные расходы по многим статьям, а их реакция на спад в экономике оказалась достаточно спокойной. Частный сектор нефтеэкспортирующих монархий Залива испытал замедление роста, которое, однако, нельзя назвать коллапсом. При этом частнопредпринимательские и финансовые группы практически не подверглись каким-либо ограничениям или давлению правительственных структур. Трудности для частного сектора были вызваны только самими негативными валютно-финансовыми колебаниями 2008–2009 годов.

Можно выделить две сферы экономики стран ССАГПЗ, в которых наблюдалось повышение устойчивости в сравнении с 1980 – 90 годами. Во-первых, финансовая политика стран ССАГПЗ выступает как комплексная, достаточно хорошо спрогнозированная, обладающая механизмами противовесов на случай колебаний доходной базы, и она осуществляется в рамках режима целевого, рационального расходования финансовых средств. Именно это позволило правительствам ССАГПЗ очень гибко и весьма успешно отреагировать на нынешний финансовый кризис. Во-вторых, очевидно, что частный сектор стран Совета сотрудничества все-таки перестал находиться в прямой зависимости от государственных расходов. И данное обстоятельство в условиях «нефтяной экономики» ССАГПЗ имеет сильное положительное влияние в долгосрочной перспективе.

Характерным подтверждением отмеченных изменений в национальных экономических моделях ССАГПЗ являются приводимые сегодня финансовые индикаторы. Так, имеются данные о том, что в 1970-х гг. государственные расходы в ССАГПЗ имели прямую связь с ростом или падением цен на нефть и доходов от ее экспорта. В Саудовской Аравии средний темп роста государственных доходов в период 1969 - 1976 гг. составлял 57%, в то время как рост расходов — 55 %. Это означает, что почти весь объем дополнительного дохода от роста цен на нефть был практически немедленно израсходован на текущие нужды и капиталовложения в экономическую инфраструктуру.

В 2002–2008 гг. наблюдается совершенно новая ситуация: на фоне среднегодового темпа роста государственных доходов величиной в 31,5 % темп роста расходов составил только 14 %[5]. Но, самое важное, что при этом в Саудовской Аравии не происходило снижения государственных расходов. Наоборот, с 2002 г. по 2008 г. наблюдалось ежегодное существенное увеличение государственных расходов — в размере более половины дополнительных доходов от экспорта нефти.

Рациональная финансовая политика, осуществляемая в странах ССАГПЗ, позволила избежать ощутимых дефицитов государственных бюджетов даже в кризисном 2009 году и прогнозировать для этих стран в среднесрочной перспективе поддержание достаточно устойчивого финансового состояния. Иностранные активы правительств стран ССАГПЗ поддерживаются в настоящее время на более высоком уровне, чем объемы государственных бюджетов, даже несмотря на значительные финансовые потери, понесенные из-за кризиса по зарубежным активам в 2008 году. В 2009 году все страны ССАГПЗ располагали достаточными иностранными финансовыми активами, позволяющими профинансировать несколько годовых бюджетов даже в гипотетическом случае потери всех прочих источников государственных доходов.

По разным оценкам, активы Катара позволяли осуществлять финансирование бюджетных расходов на уровне 2008 г. в течение не менее чем двух лет, Саудовской Аравии — более 3 лет. ОАЭ — более 5 лет, Кувейта — более 4-х, тогда как в 80-х годах иностранных активов, например, Саудовской Аравии, было достаточно для финансирования бюджетных расходов в течение лишь нескольких месяцев.

Государственное финансирование экономики посредством повышения заработной платы и капиталовложений в экономические проекты превращается в механизм антициклического регулирования национального хозяйства, что подтверждается сохранением в странах ССАГПЗ в 2009 г. объемов бюджетных расходов практически на уровне 2008 года.

Другим важным параметром модели экономического развития стран Совета сотрудничества выступает повышение рыночного спроса со стороны частного сектора, наряду с увеличением его капиталовложений. Так, эксперты отмечают, что в странах Совета, по сравнению с 1970 – 1980 гг., ощутимо возросла доля капиталовложений частного сектора в формирование основного капитала. На примере Саудовской Аравии доля этой статьи вложений частного сектора в настоящее время увеличилась, по сравнению с отмеченным периодом, с одной трети до около двух третей от общих капиталовложений в формирование основного капитала в экономике королевства[6]. Причем это происходило на фоне продолжающегося роста государственных капиталовложений.

По существу, несмотря на нефтезависимый характер экономики, в ССАГПЗ наблюдается трансформация частнопредпринимательского сектора из сектора, улавливающего нефтяную ренту, в сегмент экономики, многие компании которого имеют достаточно высокие, а часто и лидирующие в регионе показатели хозяйственной деятельности. Кроме того, они выступают в качестве инвесторов за пределами национальных границ, но инвестируют не только в экономику США и стран Европы, но и в развивающиеся экономики стран Азии, не исключая и инвестиции в арабские страны. При этом капитал ССАГПЗ инвестируется уже далеко не только в чисто финансовые инструменты, но и в производство, транспорт, технологически передовые, наукоемкие отрасли (авиация, электроника и др.). Благодаря указанным аспектам сокращение государственных расходов сегодня уже не так резко отражается на функционировании частного сектора в ССАГПЗ.

Вопросы управления экономическим развитием государств Совета сотрудничества, тем не менее, остаются достаточно сложными и в макроэкономическом аспекте сводятся к решению нескольких важнейших проблем. В первую очередь это тенденция динамичного роста населения и сопровождающая ее постоянная потребность в увеличении государственного финансирования экономики, сохранение ведущей роли государственных расходов, которые пока не удалось заменить чем-либо иным ни в одном из государств ССАГПЗ. Еще 1980-е — 90-е годы XX века показали, что резкое сокращение субсидий в важнейших сферах развития вызывает протестные настроения у населения и в деловых кругах. В принципе отмеченная тенденция, если не компенсировать ее другими экономическими инструментами, в обозримой перспективе может повлечь за собой структурные диспропорции в государственных финансах. Решение указанной проблемы может потребовать пересмотра ряда социальных обязательств государства и изменения фискальной политики, то есть достаточно непопулярных мер. В общем, патерналистский курс стоит правительствам государств ССАГПЗ значительных расходов, в большой мере препятствует вовлечению в экономическую деятельность значительных масс коренного населения.

Усилия по постепенному уходу от модели рентной (или ресурсно-зависимой) экономики стоят на повестке практически всех экономических программ государств ССАГПЗ. Наиболее далеко в этом отношении продвинулись ОАЭ, особенно Дубай, а также Бахрейн, где запасы нефти практически исчерпаны. Несколько медленнее продвигаются в этом направлении Оман, Кувейт, Саудовская Аравия. Однако если вернуться к Кувейту, который более других экономик зависит от нефти, можно увидеть, что проблемы изменения рентного характера экономики четко осознаются на уровне кувейтского общества. Это подтвердилось после отставки правительства и последующего за этим роспуска парламента, а затем новых парламентских выборов, состоявшихся в мае 2009 года. В этот момент в непростых условиях воздействия на экономику глобального кризиса Национальная Ассамблея проявила стремление к конструктивной работе с правительством. Это весьма важно для Кувейта, ибо Кувейт — единственная монархия, где представительная власть обладает реальными полномочиями, выступая противовесом правительству.

Несмотря на приостановление работы Ассамблеи в 1976–81 и 1986–91 гг. и неоднократный ее роспуск эмиром, кувейтское общество избрало 12 составов парламента, депутаты которого подвергли процедуре парламентского отчета более 40 членов кабинета министров, не исключая относящихся к правящей семье ас-Сабахов. Занимая первое место в регионе по индексу свободы прессы, общество и все ветви власти в кувейтской политической системе в принципе одобряют курс эмира на превращение страны в коммерческий и финансовый центр регионального и международного значения. Новый состав парламента, поддержанный обществом на выборах 2009 года, в критическое для страны время, когда она принимала саммит ССАГПЗ, после определенных дебатов пошел на утверждение предложенных кандидатур четырех министров: премьер-министра, министров внутренних дел, обороны, по делам

муниципалитетов. Этот шаг парламентариев, ранее выносивших вотум недоверия ряду членов кабинета, смягчил напряжение в обществе, особенно в связи с тем, что кандидат на пост премьер-министра — наследный принц шейх Нассер аль-Мухаммед ас-Сабах рассматривался как вероятный преемник эмира Кувейта.

Парламентарии видят в качестве неотложной проблемы утверждение пятилетнего плана развития, в котором содержится широкая программа политических и экономических реформ, определяющих переход хозяйства страны от потребительской к производительной его модели. В целом же речь идет о сдвиге общества от традиционного патернализма к социальной ответственности государства.

Также осуществляется принятие необходимых законодательных актов: о Комиссии по ценным бумагам с целью организации современного рынка ценных бумаг, о регулировании трудовых отношений в частном секторе экономики, об инвалидах. Не менее важные законы, утверждение которых Национальной Ассамблеей намечено уже на 2010 год, это законы о приватизации, торговле, государственных закупках. В социальной сфере в центре внимания парламентариев стоят права женщин, медицинское страхование, реформа образования и вопросы социальной помощи населению. Вместе с тем, ряд парламентариев сосредоточился на разработке законов о парламентском контроле над действиями исполнительной власти, что выражает конструктивную, но никак не соглашательскую позицию фракций, которые могут использовать для этого эффективные рычаги — от заслушивания ответственных лиц на заседании парламента до выражения недоверия чиновникам[7].

В проектах бюджета страны на 2009–10 финансовый год при сценарии средней цены на нефть около 52 долларов за баррель намечался объем государственных доходов в 13,8 млрд. кувейтских динар, в том числе 12,6 млрд. динар от нефтяных доходов и 1,2 млрд. динар — ненефтяных. Государственные расходы определялись в размере 12,1 млрд. динар, то есть с бюджетным профицитом около 1,7 млрд.динар.[8] Наиболее крупными проектами диверсификации экономики Кувейта остаются нефтехимические, среди которых:

— строительство завода по производству ароматических веществ, химических кислот, полиэтилена и олефинов в промышленной зоне Шуайбы;
— продолжение строительства крупнейшего в мире нефтеперерабатывающего завода в Аль-Зуре мощностью 615 тыс. баррелей нефти высокой степени очистки;
— реконструкция существующих предприятий в Мина Абдалла и Мина аль-Ахмади. В эти проекты Кувейтская национальная нефтяная компания инвестирует до 2012 г. не менее 30 млрд. долл[9]

Значительным кластером диверсификации экономики Кувейта выступает его интеграция в мировые хозяйственные связи через инвестиции финансовых институтов Кувейта за рубежом. В качестве примера можно привести «Кувейтский финансовый дом», ставший одним из ключевых институтов исламской финансовой системы в Малайзии, Турции и во многих других мусульманских странах. Таковым же может служить «Национальный банк Кувейта» (National Bank of Kuwait), создавший филиалы в Катаре, Египте, Турции, Индонезии, Ираке и инвестирующий в специальные финансовые фонды, учреждаемые на мировом финансовом рынке, в том числе на Каймановых островах.

Лидеры диверсификации экономики в ССАГПЗ — ОАЭ и Бахрейн,- в 2010 г., по оценкам экспертов «Saudi American Bank Group», повысили долю ненефтяного сектора экономики с 60 до 70 %.[10] Одной из главных проблем, тем не менее, остаются:

— повышение устойчивости работы ненефтяного сектора хозяйства;
— ослабление зависимости трудоустройства коренных граждан от рабочих мест, создаваемых в госсекторе.

ОАЭ удалось преодолеть все финансовые и военно-политические кризисы недавнего прошлого в регионе на волне стремительного роста национальной экономики и динамичного социального развития страны. В декабре 2009 года президент страны шейх Халифа бен Заид аль Нахайян «перестроил» кабинет министров с тем, чтобы он был способен осуществить стратегию дальнейшего развития. Ее ориентиры были обозначены в выступления вновь назначенных министров. Так, министр юстиции ОАЭ доктор Хадиф бин Джован аль Дхахири заявил: «Будущее, которое обещает принести значительный прогресс, зависит от создания новой основы государства, способной раскрыть потенциал активности нового поколения, более развитого, цивилизованного и динамичного». Министр социального развития Мариам аль-Руми подчеркнула в этой связи: «Мы должны вложить все ценности в дело развития нации, процветание и прогресс которой являются основными целями, которые правительство стремится осуществить наилучшим и правильным путем»[11].

В апреле 2010 года министр экономики ОАЭ Султан Бен Саид аль Мансури объявил, что темпы роста экономики ОАЭ на 2010 год могут составить около 2,5 %, инфляция — около 2 % [12]. В качестве положительного фактора, поддерживающего рост экономики, министр назвал положительную для стран-экспортеров нефти Персидского залива динамику цен на нефть, что должно было принести необходимые стране доходы для вложений в экономическую инфраструктуру и оживить экономику после мирового финансового кризиса.

Несмотря на то, что в 2009 г. ОАЭ имели накопленные за несколько лет высоких цен на нефть значительные финансовые резервы, правительством эмирата Абу Даби была введена в действие программа выпуска долговых обязательств государства на сумму около 10 млрд. долл. с десятилетним сроком

погашения. Эти инструменты, по оценкам экспертов, позволяли привлечь в ОАЭ ресурсы международного рынка капиталов. Аналогичным путем поступили и другие эмираты ОАЭ. В частности, Дубай запустил в действие программу выпуска инструментов государственного долга на сумму около 20 млрд. долл. При этом оценка рейтингового агентства «Standard and Poors» не подвергла сомнению платежеспособность Дубая по его обязательствам.

Министр экономики ОАЭ указал, что экономическая стратегия ОАЭ предусматривает усиление развития уже не только в секторе недвижимости, но и все более активно в секторах торговли, обработки грузовых потоков и логистики, туристического бизнеса. Хотя в этих сферах, как отметил Султан бен Саид аль Мансури, ОАЭ зависят от мировой экономики, от ситуации в Китае, США и других странах.

Важным блоком управления экономическим развитием в ОАЭ выступает программа законодательной реформы, включающая принятие новых законов во многих сферах. Это законы о конкуренции, об иностранных инвестициях, о сертификатах страны происхождения товара, об арбитраже, законодательство о регулировании промышленности, поправки в закон о промышленной собственности, законы об аудите и о компаниях. Эта работа требует усилий многих министерств и федеральных агентств ОАЭ. В апреле 2010 г. практически готовы были только проекты законов о промышленности и о компаниях, но закон о компаниях будет проходить утверждение долго, ибо документ содержит более 400 статей. Последний закон считается сегодня важнейшим для развития ОАЭ.

Механизм прохождения новых законов в ОАЭ включает несколько этапов. Вначале проект закона инициируется Правительством, после чего передается на рассмотрение всем заинтересованным сторонам в государственной системе и в частном секторе экономики. После этого документ вновь поступает в Правительство для одобрения, а затем рассматривается в техническом комитете Министерства юстиции и в Министерстве экономки. Затем закон передается в кабинет министров для окончательного одобрения, после чего поступает в Федеральный национальный совет ОАЭ, где получает еще одно одобрение, и потом утверждается президентом[13].

Характерным примером пути развития и диверсификации ненефтяного сектора экономики стран ССАГПЗ выступает эмират Дубай, лидеры которого, в условиях отсутствия в Дубае значимых энергетических ресурсов, одними из первых в ССАГПЗ взяли курс на превращение Дубая в международный центр финансовых и коммерческих услуг. При этом движущей силой развития Дубая остается государство, несмотря на стремление руководства эмирата ослабить зависимость давно функционирующих предприятий частного сектора от государственной помощи.

Ощутимые успехи развитию эмирата Дубай принесла стратегия создания свободных экономических зон, в которых допускается полное владение капиталом предприятий иностранными учредителями и акционерами при освобождении от налогов. Данная политика привлекла в эти свободные зоны ряд филиалов и представительств иностранных компаний, в частности, таких крупных, как «Halliberton». Для управления свободными зонами правительство Дубая учредило специальные органы, занятые выполнением целевых программ развития свободных экономических зон. С целью регулирования режима каждой из этих зон было утверждено особое законодательство. Крупнейшими проектами, осуществляемыми в Дубае в свободных зонах, стали проекты в сфере строительства и использования объектов недвижимости, транспорта и некоторые другие, находящиеся под покровительством государства. Безусловно, строительство инфраструктуры экономики является одним из реальных способов создать основу для функционирования ненефтяного сектора хозяйства, пока что, в первую очередь, в сфере услуг, что соответствует современным тенденциям глобальной экономики.

Дубай консолидировал большую часть таких национальных и международных проектов в рамках двух холдинговых структур, которые широко известны в США и других зарубежных странах как инвесторы с большими денежными ресурсами: «Dubai World» и «Dubai Holding». Эти структуры сосредоточили контроль над более чем 130 различными компаниями и сегодня эти холдинги продолжают управлять крупнейшими проектами развития и финансировать их осуществление. Это такие проекты как «Дубайлэнд», название которого говорит само за себя, развитие рукотворного острова «Джумейра Пальм» (Jumeirah Palm), а также развитие компании «World Emaar». Последний проект выступает в качестве акционерного предприятия с публичной подпиской на акции и управляет достройкой и коммерческим использованием инфраструктуры небоскреба «Бурж Дубай» (Burj Dubai), который по высоте пока является самым высоким в мире. Акции данного проекта сразу же заняли наибольшую долю объема торгов на фондовой бирже Дубая.

Вместе с тем, стремительное вхождение Дубая в мировую экономику в качестве коммерческого и финансового центра породило новую проблему развития, характерную не только для Дубая, но и для Объединенных Арабских Эмиратов в целом, также как и для других монархий Персидского залива, которая известна как падение доли коренного населения. Последняя перепись населения в Дубае, проведенная в марте 2007 года, показала, что среди 1,4 млн. жителей Дубая коренные граждане Эмиратов составляют лишь 20 %. Одна из ведущих местных газет, «Gulf Times», в своей передовой статье заострила внимание на этой ситуации. Она привела мнение профессора Университета ОАЭ, считающего, что при нынешних

темпах иностранной иммиграции в ОАЭ численность коренных граждан Эмиратов к 2025 году упадет до 1 % от всего населения[14].

Осуществление ОАЭ, в том числе Дубаем, такой беспрецедентной модели развития с опорой на иностранных работников превращает управление развитием в тонкую политику поддержания баланса между интересами граждан и приезжих. Разумеется, в последние годы власти предпринимают значительные усилия для включения коренного населения в экономическое развитие. Это выражаемся в проведении политики «эмиратизации», то есть поощрения коренных граждан к замещению иностранных специалистов, прежде всего, в профессиях, требующих квалификации. Стратегический план развития Дубая, утвержденный в 2007 году правителем Дубая шейхом Мухаммедом бин-Рашидом аль-Мактумом, ставит в качестве важнейшего приоритета повышение образовательного уровня граждан и их участия в труде. Большое внимание стало уделяться ярмаркам трудовых вакансий, которые широко освещаются СМИ и проводятся компаниями частного сектора непосредственно в учебных заведениях.

Несмотря на долгосрочные цели политики «эмиратизации», правительство Дубая одновременно создает все необходимые условия для иностранцев, работающих в Дубае, что выразилось в разрешении иностранцам покупать недвижимость и сняло неопределенность среди иностранцев, живущих в Дубае и стремящихся вложить средства в рынок недвижимости. Нужно отметить, что по инициативе министерства труда ОАЭ был установлен и минимальный уровень заработной платы в строительстве, где занята огромная масса иностранных рабочих, была облегчена процедура получения разрешений на работу, введена в действие круглосуточная система приема и рассмотрения жалоб иностранных рабочих. Однако министерство труда параллельно выступило за введение квот на рабочие места для граждан ОАЭ, что в настоящее время не менее важно.

В ОАЭ примером экономической стратегии, в центре которой находится обрабатывающая промышленность, выступает эмират Шарджа, обладающий третьими по величине, но относительно весьма небольшими запасами нефти после Абу Даби и Дубая. Шарджа имеет 3 % запасов нефти ОАЭ, а Дубай — 4 % от общей величины доказанных запасов нефти ОАЭ в 97,8 млрд. баррелей. По запасам газа на Шарджу приходится 5 % от запасов газа ОАЭ. Правитель Шарджи шейх Султан Бин Мухаммад аль-Кассими в 2009 году объявил о крупнейшем плане развития индустриальной базы эмирата, экономика которого, по его мнению, демонстрирует экспоненциальный рост в последние годы, что превратило Шарджу в востребованный центр промышленности, туризма, недвижимости и строительства, торговли, финансовых и многих других услуг. Такая модель развития, по его мнению, вносит вклад в процветание ОАЭ в нынешней, весьма конкурентной мировой экономике[15].

В настоящее время руководство Шарджи предпринимает усилия для более широкого вовлечения в экономические проекты малого и среднего бизнеса, для чего внутри двух крупных специальных экономических зон создаются более узкоспециализированные экономические зоны. Это Город стали, Нефтехимическая зона, Морской город, Нефтегазовая зона, Зона деревообработки, Мир строительства и Мир парфюмерии. Стратегия диверсификации экономики Шарджи осуществляется еще с 1980-х годов, когда ее власти признали ставку на нефть в перспективе нежизнеспособной, и в дальнейшем Шарджа стремится занять место центра обрабатывающей промышленности ОАЭ, дополняя Дубай в некоторых сферах развития недвижимости и коммерческих услуг.

Сейчас в Шардже функционирует 19 промышленных районов, которые обеспечивают более 40% всего промышленного производства ОАЭ (исключая нефтедобывающую промышленность) и 4% ВВП всего ОАЭ (в данном случае, включая нефтяной ВВП). Этому способствуют специальные правовые нормы, упрощающие процедуры лицензирования, предоставляющие налоговые и таможенные преференции, разрешающие свободно инвестировать и реинвестировать капитал и прибыль. В двух свободных экономических зонах Шарджи — Международной свободной зоне аэропорта Шарджи и Свободной экономической зоне Хамрийя функционирует более 2800 различных компаний. Мелкие и средние предприятия составляют 80% всех компаний Шарджи, несмотря на строительство первого нефтехимического комплекса этого эмирата в Хамрийе стоимостью 200 млн. долл.

При этом Шарджа имеет несколько дополнительных преимуществ для индустрии:

— во-первых, в Шардже находится единственный морской порт ОАЭ вне Залива, облегчающий движение грузопотоков;
— во-вторых, властям Шарджи удалось эффективно реализовать выгоды от совмещения индустриальных зон в кластеры, что, отвечая мировым тенденциям, позволяет различным производствам взаимно дополнять деятельность друг друга (хотя впервые в ССАГПЗ кластеры были созданы не в Шардже, а в порте Сохар в Омане и в промышленных городах Саудовской Аравии). В Шардже нефтехимический сектор в кластерах окружен предприятиями связанных с ним секторов, такими как металлургия, производство пластмасс и другие;
— в-третьих, что особо важно для экономик Ближнего Востока, в Шардже зафиксирован значительно более низкий уровень издержек промышленных и коммерческих проектов, чем в других эмиратах, он ниже примерно на 35 %. Правда, при этом правительство покрывает до 70 % затрат на

электроэнергию и водоснабжение, несмотря на падение доходов из-за кризиса[16]. Такая государственная поддержка отражает особую стратегию властей Шарджи, в которой привлечение иностранных инвесторов не является единственной целью. Не менее важной частью стратегии выступает развитие местной индустрии. На это в упомянутом выше заявлении указал шейх Султан Бин Мохаммад аль-Кассими: «Правительство должно также отдавать приоритет закупкам отечественной продукции, выплачивая надбавку до 10% цены по заказам и тендерам, предназначенным для подразделений государственного сектора Шарджи, при условии, что качество продукции не ниже, чем у других поставщиков, участвующих в тендерах и конкурсном отборе для государственных заказов»[17].

На фоне повседневных проблем экономического развития ОАЭ в эмиратах намного меньше внимания, чем в других странах ССАГПЗ, уделяется вопросам политических реформ. Пожалуй, самым заметным аспектом в области политических преобразований можно назвать введение в 2006 г. выборов в Федеральный национальный совет — консультативный орган в сфере законодательства, не имеющий права непосредственно принимать законы. ОАЭ не испытывают особого политического давления по вопросам демократизации со стороны США, которые всегда стремились давить на арабские страны в этой области, вероятно, вследствие того, что экономическое открытие ОАЭ внешнему миру происходит едва ли не самыми быстрыми темпами в Персидском заливе. Правда, забастовки иностранных строительных рабочих, организация студентами ОАЭ форума за свободу прессы и расширение влияния Интернета, как средства выражения свободы мнений, могут в будущем потребовать реакции властей на вопросы политической демократизации.

Экономическое развитие Саудовской Аравии, проявило запас устойчивости при темпах хозяйственного роста около 4,4% в 2004–2008 гг., не утратив его и в условиях мирового финансового кризиса, обусловившего падение всего лишь на 0,9 %. На кризис правительство Саудовской Аравии ответило стимулирующим экономику бюджетом в размере 475 млрд. саудовских риалов. По этому бюджету крупные финансовые вложения были направлены в инфраструктуру, медицину и образование. Наблюдалась преемственность курса на сохранение экономической стабильности с продолжением крупных социально-экономических проектов, что было положительно оценено различными экспертными агентствами как фактор, поддерживающий рейтинг экономики королевства (например, «Euromonitor International»). Это сохранило уверенность иностранных инвесторов в саудовской экономике и способствует продолжению комбинированного курса Правительства страны на относительно плавное развитие процессов открытости, либерализации экономики и приватизации.

Саудовская Аравия заняла 28 место из 133 государств по глобальному индексу конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2009–2010 гг., характеризующему исключительно такой аспект, как качество деловой среды, опередив не только множество стран ближнего Востока, но и Чехословакию с Испанией[18]. В противовес положительным характеристикам экономики Саудовской Аравии можно привести оценки такой международной организации, как «Transparency International». В 2009 году она оценила королевство по индексу уровня коррупции как страну, занимающую достаточно заметное место (63) и имеющую более высокий уровень коррупции, чем целый ряд стран Ближнего Востока.

Нужно заметить, что подобные индексы зачастую увязывают с уровнем коррупции величину государственного сектора, объемы его финансирования и прочие аспекты политики макроэкономического регулирования. В этой связи нельзя не учитывать сложность социально-экономического развития монархий Залива, если наблюдатель стремится объективно оценивать положительные стороны государственного вмешательства в экономику стран ССАГПЗ и его издержки. Поэтому нужно привести и другие факты, в частности, о том, что приток иностранного капитала в Саудовскую Аравию увеличивался, несмотря на отмеченные выше негативные оценки ряда иностранных наблюдателей.

Так, прямые иностранные инвестиции в Саудовскую Аравию с 2003 по 2008 гг. возросли с 2,9 млрд. саудовских риалов до 143 млрд. риалов. За тот же период сильно возросли и инвестиции саудовского капитала за рубежом, достигнув в 2007 году своего пика в объеме 49,2 млрд. саудовских риалов, что сделало королевство одним из важнейших поставщиков инвестиционных ресурсов на Ближнем Востоке[19]. Всемирный Банк в 2010 г. оценил королевство как занимающее 13 место из 183 экономик мира по удобству ведения бизнеса, по сравнению с 15 местом в 2009 году. В королевстве учреждение местной компании с ограниченной ответственностью требует всего 5 дней времени и исполнения 4-хпроцедур, по сравнению с более чем с 20 днями в среднем по региону Ближнего Востока и Северной Африки. Регистрация собственности в Саудовской Аравии требует всего 2 дней и исполнения двух процедур. Достаточно простой является и процедура закрытия предприятия, требующая до 1,5 года в Саудовской Аравии, по сравнению с 5,1 года в ОАЭ.

Таким образом, принятая в 1990-е годы стратегия открытости и либерализации экономики Саудовской Аравии достигла определенных успехов, но она осуществляется в консервативном духе, постепенно и осторожно. Политика диверсификации экономики королевства, как и в других странах ССАГПЗ,

направлена на уменьшение роли нефтяного сектора экономики. В этой связи множество сфер экономики было открыто для приватизации, включая приватизацию с участием иностранных инвесторов, но правительство ни в коем случае не отказывается от поддержки требующих дотации секторов, таких, как саудовское сельское хозяйство, первоначальное строительство инфраструктурных объектов и ряда других. В 2008 году было объявлено о начале осуществления крупного плана приватизации государственной собственности на сумму около 800 млрд. долл. в течение 10 лет, включая крупные предприятия, такие, как государственная авиакомпания.

Конечно, в Саудовской Аравии во многих стратегических отраслях процесс приватизации происходит медленно, например, приватизация морских портов. Другим краеугольным камнем экономической стратегии развития королевства является строительство промышленных городов, начатое в 2005 году, с целью объединения различных отраслей в группы и привлечения инвестиций в промышленность, строительство, науку, образование.

В сфере налогового регулирования королевство придерживается льготного уровня налогообложения, освобождая от налогов инвесторов, вкладывающих свои капиталы в особых промышленных зонах, и в целом поддерживает более низкий уровень налогообложения, чем во многих странах Ближнего Востока. В стране существует достаточное гибкое трудовое законодательство. В условиях, когда порядка 50% работников в стране составляют иммигранты, как и в других странах ССАГПЗ, проводится политика увеличения доли национальных кадров («саудизация»). В 2009 году в программы обучения и повышения квалификации национальных кадров было вложено около 122 млрд. саудовских риалов[20].

За 2009 год вложения государств Совета сотрудничества арабских государств Залива в обрабатывающую промышленность составили около 30 млрд. долл., в соответствии с продолжением массированной стратегии индустриализации. В целом же инвестиции в промышленность стран Совета оценивались в 2009 году величиной около 180 млрд. долл. по сравнению со 151 млрд. долл. в 2008 году. При этом 65% этих капиталовложений приходятся на Саудовскую Аравию, как крупнейшую экономику ССАГПЗ. Львиная доля капиталовложений в промышленный сектор ССАГПЗ, порядка 55%, пришлась на нефтехимический сектор, остающийся на сегодня локомотивом индустриализации. На втором месте по объему капиталовложений в странах ССАГПЗ находилась металлургия, особенно, алюминиевая промышленность (около 12,8 % капиталовложений). Другими ключевыми секторами, куда направлены капиталовложения, являются цементная промышленность, промышленность строительных материалов, затем следуют горнодобывающая и пищевая промышленность[21].

Основной вывод, который можно сделать, изучая стратегию управления экономическим развитием государств ССАГПЗ, заключается в том, что нельзя преодолеть анклавный характер хозяйства, зависящего от нефти, без государственных инвестиций и государственного предпринимательства. История экономического развития монархий Залива показала, что интенсивная добыча нефти вела к расширению ее экспорта почти без связи с ненефтяным хозяйством («экономика нефтяных вышек»). Только благодаря государственным программам модернизации страны ССАГПЗ создали инфраструктуру современной экономики, которая является одной из самых крупных в регионе. И хотя можно обсуждать проблему дороговизны ряда проектов, бесспорно, что большая часть из них запланирована в качестве среды для развития частного сектора хозяйства стран ССАГПЗ и послужила фактором его становления. Поэтому при всей сложности развития экономики, связанной с экспортом нефти, в ССАГПЗ на сегодня существует самостоятельный комплекс ненефтяных отраслей хозяйства.

Summary: *In the Gulf Co-operation Council states petroleum revenues created a condition of development in the context of rentier economy based on extraction of natural resources. This type of economy have the effect of reducing the incentives for development in the non-oil sectors. The analysis of economic and financial problems of the GCC states proves a necessity of carrying out an effective governmental strategy of economic modernization, state investment and development of economic and social infrastructure. Such strategy and management of it's realization gave visible results in UAE, Kuwait, Saudi Arabia and other GCC states, despite low absorptive capacity of national markets. Today GCC states economic policy becomes more complicated due to global economic instability and need of democratization and liberalization of GCC economies. In practice the experience of GCC states gives an example of slow but real progress in long-standing plans to diversify economies away from unpredictable crude export.*

Ключевые слова

Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива; рентная экономика; экономическая политика; управление экономикой; экономическая диверсификация; модернизация; государственное инвестирование; инфраструктура

Keywords

the Gulf Co-operation Council; rentier economy; economic policy; economic management; economic diversification; modernization; state investment; infrastructure

Примечания

1. Al Khouri R. Kuwait Reinterism Revisted. //Arab Reform Bulletin. September 9, 2008 — on: www. carnegieendowment.org/arb/?fa=show&artickle
2. См.: Shauji A. Kuwait. A Democratic Model in Trouble. //Arab Reform Bulletin. February 3, 2009 — on: www. carnegieendowment.org/arb/fa=show&artickle.
3. Special Report Oil and Gas. // Middle East Economic Digest. 9–15.01.2009, p. 40
4. Там же, с. 42
5. Hertzog S. The Current Crisis and Lessons of 1980s. // Arab Reform Bulletin. July 7, 2009 — on: www/ carnegieendowment.org/arb/?fa=show&artickle=23359
6. См.: Hertzog S. The Current Crisis and Lessons of 1980s. // Arab Reform Bulletin. July 7, 2009 — on: www/ carnegieendowment.org/arb/?fa=show&artickle=23359.
7. Kuwait. Interview with Dr. Rola Dashti, Member of the Kuwaiti Parliament. // Arab Reform Bulletin. March 9, 2010 — on: www/carnegieendowment.org/arb/?fa=show&artickle=40316.
8. Special Report Kuwait. // Middle East Economic Digest. 20–26.03.2009, p. 43
9. Там же, с. 45–46
10. Kawach N. GCC States Need to Ensure Economic Stability. Samba. // Emirates Business. 15/04/2010 — on: www.business24–7.ae/economy/regional-economy/gcc-states-need-to-ensure-economic-stability-samba-2010–04–15–1.108288.
11. Changes Made in the UAE Cabinet. // Khaleej Times. 14 May, 2009 — on www.khaleejtimes.com/displayartickle.asp?xfile=data/theuae/2009/may/theuae_may294.xml&section=theuae&col
12. Mansouri Lowers Growth Forecasts for 2010 to 2,5 pc. // Khaleej Times. 27 April, 2010 — on: www.gulfinthemedia.com/index.php?id=517105&news_type=Economy&lang=en&PHPSESSID=1f6da740ca85ab552f2ee75a28815e0c
13. Там же
14. Tamanini J. Development and Governance, not Democracy. // Arab Reform Bulletin. August 19, 2008 — on: www/ carnegieendowment.org/arb/?fa=show&artickle
15. Special Report UAE. // Middle East Economic Digest. 29.05.-4.06.2009, p. 38
16. Там же
17. Special Report UAE. // Middle East Economic Digest. 29.05.-4.06.2009, p. 38–39.
18. Kingdom Maintains Economic Stability despite Challenges. // Arab News. March 18, 2010 — on: http://arabnews.com/economy/article.
19. Там же; см. также: Special Report Saudi Arabia. // Middle East Economic Digest. 27.03–2.04.2009, p. 26–32.
20. Kingdom Maintains Economic Stability despite Challenges. // Arab News. March 18, 2010 — on: http://arabnews.com/economy/article; Ramkumar K.S. Saudi Business Index Shows recovery on Track. // Arab News. February 27, 2010 — on: http://arabnews.com/economy/article.
21. Kawach N. GCC Pumps $30bn into Manufacturing in 2009. // Emirates Business. 20/04/2010 — on: www.business24–7.ae/economy/regional-economy/gcc-pumps-$30-bn-into- manufacturing-in-2009-samba-2010–04–20–1.108290