

ДК 32:33 (479.2)

ББК 66+65

Д 441

Д 441

Диаспора, нефть и розы. Чем живут страны Южного Кавказа. - Ереван, Фонд Генриха Бёлля и Кавказский институт СМИ, 2005. - 214 с.

Издание представляет собой русскую версию сборника статей о внутривосточном развитии стран Южного Кавказа, опубликованного в Германии в 2005 году Фондом Генриха Бёлля. Русское издание подготовлено совместными усилиями представительства Фонда Генриха Бёлля на Кавказе и Кавказского института СМИ. Авторы статей - ученые из Азербайджана, Армении и Грузии. Среди тем сборника - безопасность, выборы, СМИ, нациестроительство, экономика, коррупция, гендерные проблемы.

Редакторы Ивлиан Хаиндрава, Александр Искандарян

Художественный редактор Нина Искандарян

Дизайн обложки студии Matit www.matit.am

Макет студии "Коллаж"

Фото на обложке: студия Patker

ББК 66+65

Diaspora, Oil and Roses. What makes the countries of the South Caucasus tick. - Yerevan, Heinrich Böll Stiftung and Caucasus Media Institute, 2005. - 214 p.

Editors Ivlian Haindrava, Alexander Iskandaryan

Literary editor Nina Iskandarian

Cover design by Matit www.matit.am

Layout by Collage Ltd.

Cover photo by Patker

ISBN 99930-78-74-3

© Фонд Г. Бёлля, КИСМИ, 2005

© 2005 Heinrich Böll Stiftung and Caucasus Media Institute

Немецкое издание: *Diaspora, Öl und Rosen. Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien.* Heinrich-Böll-Stiftung, 2005. ISBN: 3-927760-48-X.

Сабит Багиров

НЕФТЯНЫЕ ДОХОДЫ И ЗАДАЧИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Азербайджан стоит на пороге получения весьма значительных нефтяных доходов. Разработка супергигантских (согласно мировой классификации) офшорных нефтяных месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли интенсивно развивается; также интенсивно выполняются работы по началу добычи с гигантского офшорного газоконденсатного месторождения Шах-Дениз. Объем инвестиционных расходов по этим проектам, а также по строительству нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан и газопровода Баку-Тбилиси-Эрзерум, оценивается в 15-17 млрд. долларов.

По оценкам специалистов, кумулятивные доходы страны по этим проектам составят к 2025 году от 50 до 70 млрд. долларов, в зависимости от цен на мировом рынке углеводородных ресурсов. К 2010 году кумулятивные доходы Азербайджана при хорошем раскладе ценовых и инвестиционных расходов могут составить до 10 млрд. долларов. Причем, к 2010 году, а может быть и раньше, годовой доход Азербайджана от эксплуатации только нефтяных месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли может составить не менее 5 млрд. долларов.

Много это или мало? Доходная часть бюджета страны на 2004 год запланирована в объеме около 1,4 млрд. долларов, а расходная часть - в объеме около 1,46 млрд. долларов. Даже если предположить, что ежегодные темпы роста госбюджета будут составлять в ближайшие пять-шесть лет в среднем 10%, тем не менее, нефтяные доходы значительно превысят остальные доходы в бюджет страны. Эти перспективы в последние годы были предметом широких дискуссий в обществе и в правительстве: как ими распорядиться, какую часть оставить будущим поколениям, а какую начать тратить на решение насущных проблем экономического развития и смягчения социальной напряженности? Ведь по официальным данным, 49% населения страны живет за чертой бедности. Чрезвычайно актуальна в Азербайджане необходимость создания новых рабочих мест; в последние годы, по оценкам экспертов, в поисках работы из страны выехало 1-1,5 млн. человек при населении в восемь миллионов. Каждый десятый житель страны является беженцем, и сотни тысяч из них продолжают жить в тяжелейших условиях.

Другие поднимаемые вопросы касались проблем обоснованности затрат на нефтегазовые проекты, прозрачности в деятельности ком-

паний и правительства, риска хищений и взяточничества с учетом высокого уровня коррупции в стране.

Стратегия использования нефтяных доходов, согласно последним заявлениям правительства, будет подготовлена к маю текущего года. Можно предположить, что вокруг нее развернутся новые дискуссии в обществе. Однако желательно, чтобы главными темами этой дискуссии были не только проценты нефтяных доходов, направляемые на внутренние инвестиции и решение социальных проблем, или расходы в каких-то других целях, но и вопросы институционального характера, касающиеся получения страной нефтяных доходов в полном объеме, предусмотренном условиями PSA¹ и должного контроля за сохранностью и использованием нефтяных доходов. Рассмотрим эти проблемы.

Проблема получения страной доходов не в полном объеме, предусмотренном условиями PSA

Актуальность этой проблемы подтверждается фактами нарушения менеджерами в ряде стран тех или иных обязательств компаний. Вот, что пишет об этом Ричард Файнберг²: "Долю страны-хозяйки от чистого дохода, делимого между правительством и нефтяными компаниями, можно значительно сократить или задержать в результате существующих бухгалтерских процедур, используемых для определения ключевых показателей, таких, как цена на нефть, стоимость производства или стоимость транспортировки каждого барреля нефти, добытой и доставленной на рынок. Конфликты интересов между страной-хозяйкой и индустрией (нефтяными компаниями) присущи нефтедобывающим регионам по всему миру". Например, анализ деятельности нефтяных компаний, работающих в штате Аляска в США, показал, что менеджеры этих компаний не всегда воздерживались от возможности извлечения дополнительных доходов за счет искажения цен на нефть, необоснованного завышения расходов, в том числе - тарифов на транспортировку. И если такое произошло в США, то чем гарантированы от потерь азербайджанские контракты? Думается, риск в Азербайджане ещё более высок, поскольку:

- опыт работы нашей страны с PSA незначителен;
- в недавнем прошлом имели место факты значительного превышения стоимости ряда крупных подрядных работ (например,

¹PSA - Production Sharing Contracts - контракты на разработку нефтяных месторождений, заключенные Азербайджаном с консорциумом зарубежных нефтяных компаний (прим. ред.).

²*Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* Published by the Open Society Institute, 2003, p.53.

строительство нефтепровода Баку - Супса), по проекту разработки Азери-Чыраг-Гюнешли;

- законодательство страны пока не свободно от пробелов, дающих простор коррупции;
- коррупция широко распространена во многих государственных органах;
- судебная власть Азербайджана пока не может быть названа независимой от исполнительной;
- законодательная власть находится под сильным влиянием исполнительной власти;
- гражданское общество развито слабо;
- независимых СМИ мало, и их тираж весьма далек от уровня охвата широких слоев населения.

Конечно, можно надеяться, что многомиллиардные штрафы, выплаченные нефтяными компаниями по результатам судебных процессов в штате Аляска, были для них хорошим уроком, и они не повторят аналогичные ошибки в других регионах мира, и в том числе - в Азербайджане. Тем не менее, гражданское общество и правительство должны это помнить и принимать меры по предотвращению случаев необоснованного занижения доходов страны. При этом задачи и возможности правительства и гражданского общества далеко не адекватны. Последнее не в состоянии организовать и осуществить анализы, подобные тем, которые были сделаны на Аляске. Это требует привлечения высококлассных специалистов и довольно значительных финансовых расходов. На Аляске расходы на проведение вышеупомянутого анализа группой прокуроров, с участием специалистов в области бухгалтерии, представляющих более 30 различных фирм, составили 217 млн. долларов³. Поэтому решение о проведении такого глубокого анализа не является простым даже для правительства. Таким образом, было бы разумным разработать методологию периодических выборочных проверок финансовых операций. Задача же гражданского общества состоит в мониторинге деятельности правительства по принятию и реализации превентивных мер в этой сфере.

Проблема контроля за сохранностью и использованием нефтяных доходов Правительство Азербайджана, в соответствии с рекомендациями международных финансовых институтов, в конце 1999 года создало Нефтяной фонд (ГНФАР) с целью стерилизации ожидаемых нефтяных доходов и защиты от голландского синдрома. Большая часть нефтяных доходов поступает в Фонд, меньшая - в

³Там же; p.59

госбюджет. Фонд приступил к деятельности в начале 2001 года, и к началу 2004 года в нем оказалось аккумулировано около 810 млн. долларов. Ещё около 300 млн. долларов уже потрачено из средств фонда для решения социальных проблем беженцев, оплаты доли правительства в нефтепроводе Баку-Тбилиси-Джейхан, и для решения бюджетных проблем. Деятельность Фонда достаточно прозрачна: проводятся аудиторские проверки, имеется сайт⁴, на котором публикуются данные о деятельности Фонда, директором Фонда проводятся периодические пресс-конференции. Вместе с тем, остаются пока нерешенными ряд проблем институционального характера. Следует принять закон о нефтяном фонде, повысив при этом роль парламента в осуществлении контроля за деятельностью фонда. Требуется также повысить полномочия Наблюдательного Совета, обеспечить представительство в нем неправительственных организаций.

Здесь необходимо подчеркнуть, что только часть доходов аккумулируется в ГНФАР; другая часть - в виде различных налогов и других поступлений - попадает в бюджет государства, и об этой части информация практически недоступна для гражданского общества.

Решение проблемы должного контроля за сохранностью и использованием нефтяных доходов требует, также, соответствующей организации общественного контроля и подготовки представителей неправительственных организаций и СМИ к мониторингу соответствующих процессов.

Ещё одно важное условие, это - доступ общественности к информации, касающейся деятельности и правительства и компаний. Необходимо ускорить принятие нового закона о свободе информации.

Важным условием возможности общественного контроля за нефтяными доходами является также повышение прозрачности в деятельности компаний.

Объявление Джорджем Соросом компании RWYP⁵ и инициатива Тони Блэра EITP⁶ явились важнейшими событиями 2002 года, которые дали основание для надежд на большую прозрачность в деятельности нефтяных и других транснациональных компаний в странах, где они добывают природные ресурсы. Эти инициативы были поддержаны многими неправительственными организациями⁷, а также правительствами ряда стран и крупными транснациональными компаниями.

⁴www.oilfund.az

⁵Publish What You Pay ("Обнародуйте свои выплаты").

⁶Extractive Industries Transparency

⁷www.publishwhatyoupay.org, www.dfid.gov.uk/Initiative.

Сегодня к этой компании уже присоединились свыше 160 неправительственных организаций разных стран мира. Эти организации объединились в Коалицию, деятельность которой продолжает развиваться. Азербайджан в этой Коалиции представлен пока только НПО "Transparency Azerbaijan" и Центром мониторинга общественных финансов.

В числе правительств разных стран и транснациональных компаний, поддержавших эти инициативы, также правительство Азербайджана и компания BP (British Petroleum), являющаяся оператором названных нефтегазовых проектов в Азербайджане.

Следует отметить, что BP, понимая обеспокоенность общества, предприняла в последние два года ряд шагов по повышению информированности граждан о том, что происходит в нефтяных проектах. Больше стало проводиться пресс-конференций, встреч с представителями гражданского общества, открыт специальный сайт⁸, в котором размещается не только текущая информация о важных событиях и решениях, но помещены также тексты контрактов, подписанных с правительством Азербайджана. Хочется надеяться, что BP будет продолжать развивать инициативы прозрачности.

Есть основания надеяться, что и правительство продолжит аналогичные инициативы. Во всяком случае, наряду с правительственной комиссией по разработке стратегии использования нефтяных доходов, создана также правительственная комиссия по участию Азербайджана в инициативе ЕПТ. Вызывает сожаление лишь то, что правительство Азербайджана пока не видит необходимости в привлечении представителей гражданского общества в соответствующие комиссии.

Данное обстоятельство - ещё один фактор, свидетельствующий о необходимости активизации гражданского общества. Думается, что назрела настоятельная необходимость в создании общественного совета по мониторингу нефтяных доходов.

⁸www.caspiandevlopmentandexport.com