

За пределами ИПДО: перспективы из Азербайджана

Отчет семинара многосторонней группы, 2 марта 2012, Баку.

Правительство Азербайджана официально заявило о вступление в Инициативу Прозрачности Добывающих Отраслей (ИПДО) 17 июня 2003 года в Лондоне. И, так как, Азербайджан был одной из первых стран вступивших в ИПДО, то на протяжении всего этого периода имел огромный интерес мирового сообщества. К настоящему времени Азербайджан обнародовал 14 отчетов. В феврале 2009 он стал первой страной прошедшей процесс валидации и получивший статуса полноправного члена. По правилам ИПДО, Азербайджан должен пройти ревалидацию в течение пяти лет (до 15 февраля 2014). Данный отчет показывает свежий взгляд на состояния ИПДО в Азербайджане и отражает некоторые последствия влияния процесса ИПДО на прозрачность и подотчетность в нефте-газовой и горнорудной промышленности. Здесь также рассмотрены вопросы, касающиеся того, как Азербайджан должен развиваться в сторону улучшения прозрачности и подотчетности в этих секторах и влиять на будущее ИПДО. Предыдущий отчет был в качестве справочного документа по семинару, проведенному в Баку 2 марта 2012, под названием «За пределами ИПДО: взгляд из Азербайджана». Этот отчет также включает выводы и заключения с самого семинара.

Позиция правительства в ИПДО

Масштаб и качество исполнения ИПДО напрямую зависит от правительства страны, которое вступило в этот процесс. Правительство Азербайджана было активным во внедрении ИПДО и гарантировало что все нефтегазовые и горнорудные (золотодобывающие)

компании были вовлечены в процесс отчетности. Коалиция неправительственных организаций была создана в самом начале процесса ИПДО в Азербайджане. Эта коалиция теперь обладает неопределимой ролью в развитии ИПДО в Азербайджане вместе с правительством и компаниями как часть Многосторонней Группы Заинтересованных Сторон (MSG). В 2004 коалиция включала 32 НПО; теперь их число 160.

Философия ИПДО требует, чтобы страны соответствовали так называемым «минимальным требованиям». Однако не существует «верхней границы». Вот почему разные страны достигли разного уровня реализации ИПДО, как вглубь (т.е. улучшение отчетности) так и вширь (т.е. расширение на такие области как контракты и управление доходами). Азербайджан, как и примерно половина стран ИПДО на данный момент соответствует минимальным требованиям ИПДО. Хотя Азербайджан один из первых членов ИПДО и обнародовал наибольшее количество отчетов, правительство не расширило масштаба отчетов, несмотря на попытки НПО. Азербайджан полагает достаточным издавать отчеты в виде агрегированной (не индивидуальной) информации по компаниям. Несмотря на лидерство в некоторых областях Азербайджан проявил небольшую инициативу в дальнейшем развитии ИПДО. После недавних решений международного совета ИПДО по интенсификации реализации ИПДО в странах прошедших валидацию Азербайджан не показал никаких заметных усилий в этом направлении.

Страны каспийского региона как Азербайджан и Казахстан развивают ИПДО в ключе пост-социалистической реальности, с некоторыми общими чертами государственности и гражданского общества, но их статус ИПДО довольно различен. В отличие от Азербайджана Казахстан все еще кандидат и, несмотря на значительные усилия многосторонней группы,



и в частности организаций гражданского общества ему не удастся решить ключевые вопросы и достичь полноправного членства. Это может быть следствием того, что в отличие от Азербайджана, в Казахстане государственный орган внедряющий ИПДО был недавно изменен от Министерства Нефти и Газа к Министерству Индустрии и Инновационных Технологий, который относительно мало знаком с процессом ИПДО. Следующим фактором является фрагментированность коалиции НПО и их неспособность согласовать единую позицию в диалоге с правительством.

Выгоды ИПДО

Для всех стран ИПДО важно связать прогресс ИПДО с «определенной устойчивостью» страны, без которого нельзя говорить о реальных выгодах ИПДО. Устойчивость в Азербайджане может быть достигнута непосредственно через борьбу с коррупцией, уменьшение бедности и обеспечение экономической диверсификации. Для достижения этих целей ИПДО было определено как первый этап этого долго и сложного пути к устойчивому развитию.

К сожалению, прогресс ИПДО в Азербайджане не оказывает никакого влияния на сокращение коррупции. Коалиция НПО много раз подчеркивала эту проблему на встречах многосторонней группы и международного совета ИПДО. Главной причиной этого является то что на данный момент ИПДО достаточно ограничен и охватывает только платежи компаний правительству в то время как коррупция бывает на уровне общественного расходования. Частично это происходит потому что очень сложно проследить бюджетные расходы через гражданский надзор и отчетности по общественным затратам находятся за пределами ИПДО.

Расширение и углубление ИПДО в Азербайджане

С 2011 главной целью рабочего плана многосторонней группы Азербайджана является продвижение за пределы минимальных требований ИПДО и усиления процесса реформирования отчетности ИПДО в частности применения дезагрегированной отчетности. Несмотря на усилия многосторонней группы, было невозможно убедить компании участвующие в ней перейти на дезагрегированную отчетность. Хотя Компания БиПи Азербайджан регулярно публикует отчеты по своим доходам в Азербайджане этого не достаточно для полного раскрытия информации. Важно и то, что ГНКАР (Государственная Нефтяная Компания Азербайджанской Республики) не проводит индивидуальную отчетность. Участники собрания отметили, что большинство компаний за дезагрегированную отчетность. Однако несколько компаний все еще против из-за давления со стороны своих акционеров и внутренних механизмов принятия

решения. Другой аргумент против дезагрегации отчетов это конфиденциальность, но участники предположили, что государство может решить вопрос конфиденциальности с компаниями.

Поскольку решения принимаются консенсусом в процессе ИПДО несогласие одной или двух компаний накладывает вето. Было замечено, что даже компании противники дезагрегации отчетов могут быть убеждены для изменения своих позиций. Однако, эти компании утверждают что дезагрегация отчетов не обязательна в ИПДО и они не должны следовать таким изменениям.

Это проблема не только Азербайджана, но и всех государств с агрегированной отчетностью. Стоит отметить, что в истории ИПДО еще не было перехода от агрегированной отчетности к дезагрегированной. У Азербайджана есть шанс стать первым и в этом деле. Дезагрегированная отчетность принесет выгоду, как местным, так и международным компаниям, работающим в Азербайджане. Это улучшит их имидж в глазах своих же акционеров, кредиторов, международного и местного сообществ.

Один из самых сложных вопросов для Азербайджана это отчетность по проектам. Требование такого типа отчетности также является частью акта Додд-Франк 2010. Пункт 1504 Акта, также известный как поправка Кардин-Лугар обязывает все нефтегазовые и горнорудные компании, находящиеся в перечне США раскрывать свои платежи странам - владельцам ресурсов. Это включает такие европейские компании как БиПи и Шелл, также те компании, которые находятся на рынках Китая, Индии и Бразилии.

Участники семинара заметили что некоторые компании ведут себя по разному на международном и местном уровне. Например, поддерживая ИПДО на уровне государства такие компании как БиПи, Экксон Мобайл и Шеврон пытаются блокировать прогресс Акта Додд-Франк. Словами представителя “Публикуй что Платишь” (Publish What You Pay) они «используют ИПДО как шит» объявляя что поддерживают прозрачность и подотчетность.

В большинстве стран охваченных ИПДО местные и международные компании, работающие в добывающей промышленности получают свои прибыли на основе различного типа контрактов, например как концессии, сервисные контракты, совместные предприятия, и осуществляют платежи и выплачивают налоги национальным и местным правительствам. В агрегированных отчетах не ясно каковы прибыли и платежи отдельных компаний и какую прибыль они получают по различным контрактам. Если даже компании публикуют дезагрегированные отчеты, без отдельных отчетов по каждой договоренности отчеты ИПДО все равно кажутся неполноценными.

Может возникнуть вопрос какая дополнительная информация и какие социальные выгоды могут быть получены в результате усиления прозрачности отчетов по различным контрактам? Прежде всего отчетность по проектам создает мост между классическими отчетами ИПДО и прозрачностью контрактов и

создает возможность для расширения инициативы и применения её на контрактах. Прозрачность контрактов ключевой момент для расширения масштабов ИПДО. Фундаментальной целью подотчетности правительства это учет возможности того, был ли договор выгодным, что в результате приведет к социально-экономическим благам для местной общины. Важный компонент оценки справедливости контракта относится к осуществленным платежам. С агрегированной информацией выяснить это очень сложно, если не невозможно.

В Азербайджане все Соглашения о Разделе Продукции (СРП) общественно доступны, потому что имеют статус закона. Деагрегированные отчеты по контрактам помогут сравнить договора с отчетами ИПДО, и проверить соответствие условий подписанных соглашений с условиями их выполнения. Другими словами с помощью отчетов по проектам будет возможно проверить, что то, что должно быть выплачено, выплачивается. Более того, в странах, где контракты общественно не доступны (например, Казахстан) отчетность по проектам увеличит возможности для улучшения прозрачности.

Для Азербайджана переход к деагрегированной отчетности имеет особое значение. Азербайджан единственная среди стран членов ИПДО где государственные доходы от реализации углеводородов идут от СРП соглашений. Учитывая что государственные доходы от нефтегазового сектора генерируются контрактами СРП отчеты ИПДО были бы эффективным способом мониторинга и измерения применения контрактов СРП и их эффективности, путем оценки того как интересы государства и общества балансируют с интересами компаний в СРП. В СРП

контрактах большинство прибылей правительства образуется не от налогов, а через «прибыльную нефть», которая вычисляется с помощью вычета от общей нефти «затратной нефти» (которую удерживают компании для покрытия издержек). В отличие от регулярных выплат для отдельного обозревателя достаточно трудно проследить прибыльную нефть. Обычные механизмы ИПДО недостаточно, так как контракты остаются вне фокуса ИПДО. Применение принципов ИПДО к контрактам может быть реализовано посредством инициативы «за пределами ИПДО».

Расширения традиционных рамок ИПДО также поможет осветить реальные прибыли ГНКАР включая отделение коммерческой прибыли от государственной доли. ГНКАР играет двойственную роль: с одной стороны зарабатывает как коммерческая организация с другой отвечает за реализацию государственной нефти и генерации доходов. Иногда общая картина весьма запутана. Без лидерства национальных компаний трудно сделать реальный прогресс в улучшении прозрачности и подотчетности.

На бакинском семинаре представитель секретариата ИПДО привел примеры того, как государства могут предоставить инновации в процессе ИПДО на уровне страны. Например, в Перу отчеты охватывают не только прямые выплаты на субнациональном уровне, но также трансферы между различными субнациональным уровнями; Монголия предоставляет очень деагрегированные отчеты с детальной информации по социальным и экологическим выплатам; Либерия включает лесохозяйство и сельское хозяйство в отчет ИПДО; Киргизстан подвел свой электроэнергетический сектор к отчетности по ИПДО.

Только «значимые» потоки доходов и «значимые» компании вовлечены в ИПДО	Аудит отчетности не проводится. Независимый «администратор» просто сверяет данные	Отчет публикуется в агрегированном виде – раскрываются общие прибыли	Базовая модель ИПДО	
Все компании и потоки доходов вовлечены в процесс ИПДО	Данные отчета подлежат независимой проверке или финансовому аудиту	Отчеты публикуются в деагрегированной форме, которая в индивидуальном порядке показывает платежи компаний и доходы правительства		Расширенная модель ИПДО
Процесс может включать другие сектора (сельское хозяйство) или непроизводственные выплаты (социальные выплаты)	Процесс может включать физический аудит, аудит процесса, аудит «цена-качество» или аудит контракта	Детализация того, как доходы распределяются (местным правительствам, сообществам) и расходуются		

Следующие шаги

Какие шаги должны быть предприняты для развития ИПДО в Азербайджане? Как можно углубить и расширить этот процесс для достижения стабильности в стране? Как инициативы управления и прозрачности «за пределами ИПДО» помогут для дальнейшего построения на достижениях уже реализованных в ИПДО?

Находясь на пост валидационном периоде Азербайджану надо вдохнуть новую жизнь в инициативу. Приоритет следующих шагов сводится к переходу к дезагрегированной отчетности ИПДО, как по компаниям так и по проектам. Рабочие планы многосторонней группы в 2010 и 2011 выделяли эти задачи как самый важный приоритет. Рабочий план 2012 года предлагает, что этот вопрос может быть решен в течении года и государство призывает компании показать солидарность переключением на дезагрегированную отчетность. Решение должно быть принято вместе с многосторонней группой. Гражданское общество верит, что если государство действительно хочет перейти на дезагрегированную отчетность, оно может убедить в этом компании. Секретариат ИПДО регулярно извещает Азербайджанское государство и вводит в курс о дезагрегированной отчетности насколько это возможно.

Участники семинара пришли к выводу, что было бы легче начать процесс дезагрегации отчетов на уровне государства, чем если секретариат ИПДО сделает это обязательным требованием. Представители международных НПО уверены что акции «снизу» будут эффективными в расширении масштабов ИПДО и выхода «за статуса полноправного члена». Коалиция НПО должны осознавать, что имеют потенциал на национальном уровне и должны продолжать продвигать изменения. Однако, местные НПО более ориентируются на Международный Секретариат, который также будет стимулировать процесс внутри страны. Местные НПО могут принимать участия в международных компаниях, таких как «Публикуй Что Платишь» для обеспечения выполнения Акта Додд-Франк и других законов ЕС в области прозрачности и подотчетности. Это может быть сделано посредством написания письма местными НПО в поддержку организаторов кампании.

Представители компаний на собрании предложили чтобы организации гражданского общества начали переговоры один на один с компаниями по вопросам ИПДО и построили на этой основе диалог. В дальнейшем двусторонние встречи, например между гражданским обществом и представителями

правительства будут направлены на построение доверия и вне рамок встреч многосторонней группы.

Некоторых беспокоила возможность чрезмерного сосредоточения внимания на дезагрегированной отчетности и были предложения о том, почему это нужно и о возможности начала частичной дезагрегированной отчетности (например по социальным инвестициям и по затратам на окружающую среду). Некоторые участники были заинтересованы в более сильной вовлеченности экологических НПО в диалог ИПДО и создания связи между целями ИПДО и экологических коалиций. Представитель секретариата ИПДО заметил что важно создавать отношения с другими процессами внутри страны для того, чтобы ИПДО не был отдален от этого.

Участники семинара также выделили, что принцип консенсуса в решении вопросов иногда становится препятствием в расширении ИПДО и создает ситуацию «горлышка бутылки» - как например проблема принятия решений компаниями в переходе к дезагрегированной отчетности.

Участники отметили что распространение идеи ИПДО и образование улучшаются в Азербайджане, в следствии давления гражданского сектора. Теперь используются и СМИ включая телевидение. Веб-сайт ИПДО все чаще и чаще посещается (www.eiti.az). Участники были уверены в необходимости вовлечения людей живущих за пределами Баку, которые не видят значимости в целях ИПДО. Это означает улучшений информационных материалов и распространение их через соответствующие каналы.

В будущем должно иметь место обсуждение того как усилить ИПДО в целях более конкретного эффекта на индикаторы устойчивого развития в стране, в частности уменьшения коррупции и бедности. Важным шагом будет увеличение подотчетности общественных затрат. Невозможно применить принципы ИПДО непосредственно к общественным расходам в действующих рамках, так что необходимо развить надлежащие и надежные формы управления доходами.

Представители НПО также призвали к увеличению прозрачности малых нефтегазовых компаний работающих в Азербайджане, их акционеров, где они зарегистрированы и их прибылей – особенно важно расширить ИПДО по «цепочке ценностей».

Участники отметили что инициатива прозрачности должна быть всесторонней – не может быть частичной прозрачности. Совершенно ясно, что внедрение прозрачности в добывающей отрасли в интересах правительства Азербайджана и должно быть развито посредством углубления и расширения ИПДО так и через инициацию акций «за пределами ИПДО».

Этот отчет подготовлен Ингилабом Ахмедовым из Центра Мониторинга Общественных Финансов (**Public Finance Monitoring Centre, ingilab.ahmadov@gmail.com**) и Эммой Вилсон из Международного Института Окружающей Среды и Развития (**IIED, emma.wilson@iied.org**).