Xəzərin neft gəlirləri:
qazanan kim olacaq?
Şərh və tövsiyələr
KASPİAN REVENJU UOTÇ
Ön söz Cozef E. Stiqlitsindir

Xəzərin neft gəlirləri: qazanan kim olacaq?

Şərh və tövsiyələr

Bu kitabçaya Kaspian Revenyu Uotç layihəsənin "Xəzərin neft gəlirləri: qazanan kim olacaq?" sərlövhəli hesabatının nəticə və tövsiyələri daxildir. Kitabçaya Cozef E. Stiqlitsin adı çəkilən hesabata ön sözü də daxil edilib. Svetlana Tsalikin yazdığı hesabat Açıq Cəmiyyət İnstitutu Mərkəzi Avrasiya üzrə layihəsi çərçivəsində nəşr edilib. Burada neft gəlirlərinin idarə edilməsində Azərbaycan və Qazaxıstanın yararlandığı sistemlər təhlil olunur və bu dövlətlərin hökumətləri, çoxmilli şirkətlər, beynəlxalq maliyyə institutları və digər xarici şirkətlər üçün neft və qaz gəlirlərinin idarə edilməsi məsələlərində hesabatlılığın, şəffaflığın və gəlirlər üzərində ictimai nəzarətin yaxşılaşdırılması üsullarına dair tövsiyələr də verilir. Təbii ehtiyatlar fondlarının digər ölkələrdəki 10 modeli, vətəndaş nəzarəti modelləri də bu hesabata daxildir. Həmin hesabatda Xəzər hövzəsinin bu iki ölkəsində səmərəli proqramların yaradılması məqsədilə məlumat toplanıb və müqayisələr aparılıb.

Ön söz

Acınacaqlı da olsa, təbii ehtiyatlarla zəngin dövlətlərin əksəriyyəti bu ehtiyatlarsız ölkələrə nisbətən yüksək artım sürəti, yaxud digər hər hansı iqtisadi uğurları ilə öyünə bilməz. Bu müşahidə olunanlar hətta iqtisadiyyatın əsas qanunlarına da zidd görünür. Belə ki, təbii ehtiyatların mövcudluğu böyük iqtisadi üstünlüklər və perspektivlər doğurmalıdır. İqtisadçılar və digər ekspertlər təbii ehtiyatları bol ölkələrin öz mənfəətini necə artıra biləcəyini aydınlaşdırmağa cəhd edərək belə anomaliyanın öyrənilməsinə çox vaxt sərf ediblər.

Buna baxmayaraq, uğursuzluq nümunələri həddən artıq çoxdur. Neftlə zəngin Nigeriya neft gəlirlərindən dörddə bir trilyon dollar xərcləyib və indi böyük borcları vardır. Venesuela əhalisinin üçdə ikisi yoxsulluq içində yaşayır. Neft, qaz və mineral sərvətlər üzərindəki nəzarətə görə vətəndaş müharibəsi zəngin ehtiyatları olan bir sıra ölkələri iflasa uğradıb.

Bu qeyri-sabitliyi qismən sadə iqtisadi mülahizələrlə izah etmək olar. Təbii sərvət valyutanın mübadilə kursunu qeyri-sabit edə bilər. O, milli valyutanın kursunun yüksəlməsinə səbəb ola bilər, bu isə iqtisadiyyatın təbii ehtiyatlarla bağlı olmayan sahələrinə təsir edə bilər, nəticədə yerli istehsalın idxala nisbətən rəqabət qabiliyyəti azalar. Eyni zamanda təbii ehtiyatlar sektoru mühüm gəlirləri təmin edir, ancaq bütün sahələrdə iş yerlərinin yaradılmasına yardım etmir. Bunun nəticəsində yaranan işsizlik siyasi və sosial qeyri-sabitliyə gətirib çıxara bilər.

Siyasi problemlər təbii ehtiyatlarla zəngin ölkələrin əksəriyyətinin qarşılaşdığı ən mühüm problemlərdir. Təbii sərvət üzərində nəzarət rəhbərlərə hakimiyyətin bölüşdürülməsinə stimul vermir və legitimliyin seçki prosesində qazanılması əvəzinə, onun satın alınması imkanını onlara verir. Liderlər siyasi dəstəyin qazanılması üçün bahalı investisiya layihələrinə girişir və iş yerləri açır, hökumətlə yaxşı əlaqələri olan qurumlara kontraktlar verirlər. Dövlət maliyyələşdirməsi özəl kapitalı cəlb edə bilməyən ziyanlı layihələrə yönəldiyi üçün bu ekstravaqant layihələrin əksəriyyəti ölkənin təbii ehtiyatların işlənilməsindən asılılığını azalda bilmir. Hökumətin təbii ehtiyatların satışından alınan gəlirlərə nəzarət etmək səyləri çox zaman demokratiyanın inkişafına təsir göstərir və mənfəət qazananlarla özünə qarşı ədalətsizlik göstərildiyini hesab edənlər arasında kəskin münaqişələrə gətirib çıxarır.

Buna yol verməmək üçün siyasi liderlər və vətəndaşlar öz ölkələrinin təbii sərvətinə bütün millətin ortaq malı kimi baxmalıdırlar. Bu resurslar yalnız indiki hökumətə, yaxud nəslə deyil, vətəndaşların bütün nəsillərinə məxsusdur. İndiki hökumət və nəsil həmin sərvətin yalnız qəyyumudur. Gələcək nəsillərin hesabına bu resursların şəxsi məqsədlər üçün istifadəsi şəxsi irsin mənimsənilməsi deməkdir. Bunu dərk etmək məsuliyyəti təbii ehtiyatlarla zəngin ölkələrdə həm hökumət daxilindəki, həm də ondan kənardakı rəhbərlərin üzərinə düşür.

Alınan gəlirlər və hesabat standartları haqqında məlumatın şəffaflığı təbii sərvətin idarə edilməsinin açarıdır. Resursların tükənməsini əks etdirməyən milli mühasibat standartları səmərəli deyil; əslində iqtisadiyyatın yoxsullaşdığı halda onlar hökuməti bunun əksini düşünməyə məcbur edir. İqtisadi durumun yanlış şərhi isə yanlış qərarlara gətirib çıxarır.

Hökumətin neft və digər təbii ehtiyatlar satışından alınan gəlirləri və bu gəlirin digər ölkələrin gəlirləri ilə müqayisə edilməsi və təbii ehtiyatlar satışından alınan vəsaitlərdən hökumətin necə istifadə etməsi haqqında məlumat daha böyük əhəmiyyət daşıyır. Hökumət nəzərdə saxlamalıdır ki, hətta çox inkişaf etmiş ölkələrdə də iri neft şirkətləri neftin həqiqi qiymətini az, xərcləri isə çox göstərərək öz royalti ödəmələrini azaltmağa cəhd edib. Yalnız dəqiq təhqiqatlar sayəsində belə əməllərin üstü açılıb. Məsələn, Alyaskada neft şirkətləri yalnız məhkəmənin tələbi ilə 1 milyard dollar ödəməyə razı olub.

Təbiidir ki, şirkətlərin öz mənfəətini yüksəltməyə böyük marağı vardır, ancaq neft kontraktlarının və ödəmələrin qeyri-şəffaflığı talançılığa gətirib çıxara bilər. Ancaq bəzi neft şirkətləri, xüsusilə də BP bütün xərclərini könüllü dərc edərək başqa nümunə göstərir. Belə şəffaflıq təbii ehtiyatlarla zəngin ölkələrin vətəndaşlarına ölkənin təbii resurslarından hökumətin nə qədər qazandığı barədə məlumatlı olmağa imkan yaradır. Təəssüf ki, korporativ idarəetməyə belə həvəs digər neft şirkətlərinin əksəriyyətində hələlik yaranmayıb.

Təbii ehtiyatların satışından alınan gəlirlərin idarə edilməsi və əldə edilən pullardan tükənən təbii resursların əvəz olunmasında istifadə edilməsinin təminatı üçün sabitləşdirici fondlar kimi institusional qurumların böyük əhəmiyyəti var. Bir neçə ölkədə sabitləşdirici fondlar zəruri hal üçün ictimai vəsaitlərin yığılıb toplanmasına yardım edib. Bu, xüsusilə əhəmiyyətlidir, çünki əks-dövri fiskal siyasətin maliyyələşməsinə yardım göstərilməsi üçün İkinci dünya müharibəsinin sonunda yaradılan Beynəlxalq Valyuta Fondu kimi beynəlxalq institutlar qarşılarına qoyulan vəzifələri yerinə yetirə bilməyib. Nəticədə inkişafda olan ölkələrin əksəriyyəti iqtisadiyyatın və cəmiyyətin zərərinə olan dövri fiskal siyasət yeritməyə məcburdur. Bu gün ölkələr anlayır ki, borc risklə bağlı olur və onlar xüsusən də sabitlik məqsədilə öz resurslarına arxalanmalıdır.

Təbii ehtiyatlar sayəsində əldə edilən gəlirlərdən səmərəli istifadə üsullarının hazırlanması yolu ilə uzunmüddətli rifah və sabitliyin təmin edilməsindən əhəmiyyətli heç nə yoxdur.

Bu tədqiqat çərçivəsində öyrənilən yanaşmalar çox mürəkkəb vəzifənin uğurla yerinə yetirilməsi ehtimalının yüksəldilməsinə imkan yaradır.

Cozef E.Stiqlits

Şərh

Azərbaycan və Qazaxıstan yeni neft canlanmasının astanasında dayanıb. Qazmaçılar bu keçmiş sovet respublikalarında neft və təbii qazın nəhəng yeraltı yataqlarını aşkar ediblər. Aktivlər üzrə menecerlər və bahalı malların dilerləri xaricdən kütləvi şəkildə gəldiyi zaman bu iki ölkənin xəzinəsi gəlirlərlə dolmaqdadır. İnsanlar hər gün daha yüksək həyat səviyyəsi, əziyyətli yoxsulluqdan azad, geniş iqtisadiyyat, yaxşı təhsil və səhiyyə, hökumət qərarlarının qəbulunda iştirak etməyə imkan verən həyat haqqında xəyallar qururlar.

Təəssüflər ki, Azərbaycan və Qazaxıstan xalqlarına öz təbii sərvətlərindən xeyir görmək qismət olmaya da bilər. Hətta düzgün idarə ediləndə də bu ölkələrin iqtisadi və siyasi sistemləri iri neft və qaz gəlirlərinin mənimsənilməsi ilə bağlı ciddi iqtisadi və siyasi problemlərin həlli qarşısında aciz qala bilər. İqtisadçılar belə problemləri *ehtiyatların ağır yükü* adlandırırlar: artıq bu yük neftlə zəngin Venesuela, Nigeriya, İran və digər dövlətlərə təsir göstərib. Azərbaycan və Qazaxıstan onların yolu ilə getməməlidir. Bu iki Xəzər ölkəsinin hökumətləri hələ də resursların ağır yükü ilə bağlı problemlərin aradan qaldırılması üçün bir sıra tədbirlər görə bilər. İnvestisiya qoyuluşu, dövlət neft və qaz gəlirlərinin bölüşdürülməsi prosesində hesabatlılıq, şəffaflıq və ictimai nəzarəti yürütmək zəruridir. Azərbaycan və Qazaxıstan yalnız bu halda neft və qaz gəlirlərini öz əhalisinin həyat səviyyəsinin

yüksəldilməsinə və özəl sektorun möhkəmləndirilməsinə yönəldə, eləcə də sağlam və uzunmüddətli iqtisadi inkişafın təməlini qoya bilər. Dövlətin maliyyə idarəçiliyinin aşkarlığı seçki prosesinin təkmilləşdirilməsi, parlamentin rolunun genişləndirilməsi, müstəqil məhkəmə sistemi və mətbuatın inkişaf etdirilməsi də daxil olmaqla demokratik islahatlara səbəb ola bilər.

Ancaq bu, asan yol deyildir. Hesabatlılıq, şəffaflıq və ictimai nəzarət yoxlamaların müntəzəm keçirilməsini və neft-qaz gəlirləri axınına nəzarəti həyata keçirən bir sıra qurumların arasında hakimiyyətin bölüşdürülməsini tələb edir. Onlar həm də vətəndaş cəmiyyətinin bu işə öz töhfəsini verməsini və ictimai mülkiyyət hissinin gücləndirilməsini nəzərdə tutur. Azərbaycan və Qazaxıstan öz neft və qaz gəlirlərinin idarə edilməsi üçün xüsusi fondlar yaratmaqla bu istiqamətdə mühüm addımlar atıblar. Parlament nəzarəti gücləndirilərsə, büdcənin şəffaflığı təmin edilərsə, ölkənin neft və qaz gəlirlərinin istifadə olunmağında ictimai iştirakın və monitorinqin genişləndirilməsi üçün vətəndaşların müstəqil məsləhət şuraları yaradılarsa belə fondların uğur qazanması ehtimalı artar. Təəssüf ki, Azərbaycan və Qazaxıstan neft fondlarının fəaliyyəti üzərində nəzarəti həyata keçirən tənzimləyici şuralar müstəqil deyil və səmərəli monitorinq həyata keçirmək səlahiyyətləri yoxdur. Bundan əlavə, parlament nəzarəti də yetərincə səmərəli deyildir.

Azərbaycan və Qazaxıstanda gəlirlərin idarə edilməsi sitemi üzrə islahatların keçirilməsinin həvəsləndirilməsi və hətta tələb edilməsi iqtisadi maraqlara, eləcə də bu ölkələrdəki neft və qazın artan həcmini istehlak edən ölkələrin maraqlarına cavab verir.

Birləşmiş Ştatlar bölgəyə Amerika neft şirkətlərinin gəlməsinə kömək edərək və boru kəmərləri marşrutlarının seçilməsinə təsir göstərərək regiondakı nüfuzundan istifadə edir. Öz maraqlarının uzunmüddətli perspektivdə daha da möhkəmləndirilməsi üçün ABŞ hesabatlılığın gücləndirilməsi və sonucda sabit hökumət və çiçəklənən cəmiyyət yaradılması üçün öz nüfuzundan istifadə etməlidir.

Transmilli şirkətlərin təmsil etdiyi ölkələrin hökumətləri beynəlxalq neft və qaz əməliyyatlarında hesabatlılıq və şəffaflığı yürütməyə başlaya bilər. İxracedici ölkəyə çoxmilli neft və qaz şirkətlərinin ödəmələrinin bütün spektrini açıqlaması zəruridir. Onların hasilatın bölüşdürülməsi və müştərək müəssisələr haqqında öz sazişlərinin dərc edilməsində maraqlı olmaları da çox əhəmiyyətlidir. Eyni zamanda hökumətin neft və qaz əməliyyatlarından alınan gəlirlər və həmin gəlirlərdən necə istifadə edilməsi haqqında hesabat verməsi zəruridir. Bunun həmin ölkə vətəndaşları üçün əhəmiyyəti çox böyükdür. Azərbaycan və Qazaxıstanda sərmayə yatıran neft şirkətlərinin mənsub olduğu ölkələrin hökumətləri Dünya Bankı, BVF, BMT və digər donor təşkilatlardakı nüfuzlarından istifadə etməlidir ki, onların neft şirkətlərinə, yaxud ixracedici ölkələrə göstərdikləri yardım bütün ödəmələr üzrə şəffaflığın gözlənilməsindən asılı olsun.

Ehtiyatların ağır yükü

İqtisadi aspektlər
Neft dollarlarının axını hətta düzgün idarəetmə zamanı da gəlirlərdən iqtisadi artım və sosial inkişaf üçün istifadəyə iqtisadi mahiyyətli güclü maneələr törədir. İqtisadçılara yaxşı məlumdur ki, neft-qaz sənayesinin iri gəlirləri inkişaf edən ölkələrin iqtisadiyyatının çiçəklənməsindən daha çox geri qalmasına səbəb olur. Bu paradoks ehtiyatların ağır yükünün əsas iqtisadi aspektləri nəticəsində əmələ gəlir. Bunlar valyutaların mübadilə kursları, inflyasiya prosesləri, rəqabət qabiliyyətinin və məşğulluq səviyyəsinin aşağı düşməsi, gəlirsiz müəssisələrin canlanması üçün subsidiyalardan istifadə edilməsi üzrə hökumətin əbəs səyləri, dövlətlə onun vətəndaşları arasında əlaqələrin zəifləməsi və iri xarici borcun yığılıb toplanması ilə bağlı problemlər yaradır.

Mübadilə kursu və holland sindromu. Neft və qazın ixracından alınan xarici valyutanın iri axını dövlətin milli valyutasına tələbatı artırır və onun mübadilə kursunu yüksəldir. Nəticədə neft ölkələrində istehsal olunan məhsullar bahalaşır və onların həm daxili, həm də xarici bazarda rəqabət qabiliyyəti azalır. Eyni zamanda idxal daha sərfəli olur və bazardan yerli məhsulları sıxışdırıb çıxarır. Bu isə öz növbəsində ölkənin kənd təsərrüfatı, istehsalat və digər sektorlarında durğunluğa, eləcə də bu sektorlarda iş yerlərinin azalmasına və iqtisadiyyatın neft sektorundan daha çox asılılığına gətirib çıxarır. Neft-qaz sektorunun inkişafı mövcud investisiya vəsaitlərinin inhisarlaşmasına və bu da iqtisadiyyatın digər sahələrinə yönəldilən kreditlərin dəyərinin artmasına və həcminin azaldılmasına da gətirib çıxarır. İqtisadçılar neft və qaz satışından alınan gəlirlərin mübadilə kursuna, ticarət tarazlığına, daxili istehsala, eləcə də kreditlərin mövcudluğuna və dəyərinə arzuolunmaz təsirinin təsviri üçün "holland sindromu" istilahından istifadə edirlər.

İşsizlik. İqtisadi problemlər neft-qaz sənayesinin əmək həcmindən daha çox kapital həcmi tələb etməsinə, yəni burada nisbətən az insanın məşğul olmasına görə də əmələ gəlir. Belə ki, neft istehsal edən ölkələrdə sənaye istehsalının həcmi azaldığı zaman yataqların işlənilməsinin və hasilatın yüksək dərəcədə ixtisaslaşan və iri həcmli kapital tutan sektoru işsiz qalan insanları işlə təmin edə bilmir. Nəticədə işsizlik səviyyəsi yüksəlir, əmək haqqı səviyyəsi enir, yoxsulluğun səviyyəsi, eləcə də dövlətdən asılı insanların sayı artır. İqtisadi böhran keçirən hər bir ölkədə olduğu kimi, işdən azad olmuş işçilər digər sektorlarda çətin iş tapırlar.

Subsidiyalar və korrupsiya. Neft dövlətləri hökumətlərinin iqtisadiyyatın inkişaf etdirilməsi və yeni iş yerlərinin yaradılması üçün neft və qaz gəlirlərindən kredit

kimi istifadə etmək səyləri zərərli bir dövrəni işə salır. Çox zaman belə hökumət kreditləri siyasi üstünlüklər əsasında verilir və gəlirsiz müəssisələrin inkişafına yönəldilir. Yardımlar qeyri-səmərəliliyi, pis idarəetməni və izafi məşğulluğu elə müəsisələrdə yaradır ki, onların səmərəsizliyi daha da artır. Belə müəssisələrdə böyük miqdarda işçi işlədiyinə görə hökumət həmin müəssisələrdən siyasi dəstək almaq vasitəsi kimi yararlanır və buna görə də onların bağlanmasında maraqlı olmur. Neftin qiymətləri enən zaman hökumət xərclər üzrə öhdəliklərini yerinə yetirmək üçün borc götürür. Belə dövrə borc yükünə və korrupsiyaya gətirib çıxarır, subsidiyalar sistemindən kənarda özəl biznesin aparılması dəyərini artırır, özəl sektoru kölgə iqtisadiyyatının bir hissəsi olmağa məcbur edir, açıq və rəqabət qabiliyyətli iqtisadiyyat şəraitində inkişafa qadir olan sağlam müəssisələr üçün kapital qoyuluşu imkanının qarşısını alır.

Vergilər və hesabatlılıq. Neft və qaz gəlirləri axını həm də vətəndaşlardan və ölkə sakinlərindən gəlir vergisi və digər vergi növlərinin yığılması zərurətini azaldır. Gəlir vergisinin azaldılması, yaxud ləğv edilməsi hökumətlə onun vətəndaşları arasındakı münasibətləri açıq-aşkar zəiflədir. Bu, vətəndaşların öz hökumətinə marağını azaldır və onlara hökumətdən hesabat istəmək stimulu vermir. Eləcə də bu, hökumətin öz vətəndaşları qarşısında məsuliyyətə və ictimai gəlirlərin lazımi idarə edilməsinin təmin olunmasına marağını azaldır. Vergiqoyma funksiyasının olmaması neft qiymətləri enən zaman hökumət büdcəsindəki boşluqları aşkarlayır və hökumətə gələcək neft gəlirləri hesabına borc götürməkdən başqa digər seçim etməyə imkan vermir.

Xarici borc. Dünya bazarında neft və qazın qeyri-sabit qiymətləri çox zaman neft dövlətləri hökumətlərini öz üzərinə iri borc öhdəlikləri götürməyə məcbur edir. Neftin qiyməti yüksələn zaman hökumət neft gəlirlərini azad sərf edir və bununla da ictimai gözləntiləri gücləndirərək bu cür xərclərdən asılılığını yüksəldir. Neftin qiyməti enən zaman isə hökumət xərclərin kəskin azaldılmasından çəkinmək üçün, adətən, borc götürür ki, öz növbəsində bu, ictimai narazılıq dalğasına gətirib çıxara bilər.

Siyasi aspektlər

Ehtiyatların yükü siyasi həyata da dağıdıcı təsir göstə bilər. İxracdan alınan gəlir çox zaman iqtisadiyyatın geniş spektrində təmsil olunan sahibkarların deyil, hökumətin əlinə keçir. Sahib ölkənin öz kontrakt öhdəliklərini yerinə yetirməsini nüfuzlu siyasi liderlər təmin edə bildiyi üçün çoxmilli şirkətlər həmin liderlərlə işləməyə üstünlük verir. Eyni zamanda siyasi liderlər də onların neft kontraktları üzərində

nəzarətini məhdudlaşdıran hər hansı hakimiyyət bölüşdürülməsi zamanı uduzurlar. Nəticədə neft istehsal edən ölkədə hasilatın artımı çox zaman icra hakimiyyətinin güclənməsi və həm hökumətin daxilində, həm də ondan kənarda müəyyən dərəcədə siyasi müxalifətin zəifləməsi ilə üst-üstə düşür. Neft şirkətləri ilə neft ölkələri rəhbərləri arasındakı bu rəmzi əlaqələr ölkənin demokratik öhdəliklərində dərin iz buraxır. Neft dövlətləri liderlərinin neft gəlirləri üzərində nəzarətini məhdudlaşdıran tədbirlərin, məsələn, hakimiyyətin real bölüşdürülməsi, azad və ədalətli seçkilər, azad mətbuatın mövcudluğu ilə onları razılaşdıran stimullar az saydadır.

Azərbaycan və Qazaxıstandakı ehtiyatların yükü ilə necə mübarizə aparmaq olar?

Daxili amillər

Azərbaycan və Qazaxıstan təkpartiyalı sovet sisteminin mərkəzi planlaşdırmasından özünün indiki neft canlanmasının başlanğıcına qədər keçid dövrünü başa çatdırmağa nail olmayıb. Neft və qaz satışından alınan gəlirlərin sürətli axını bu ölkələrdə demokratik institutların, bazar iqtisadiyyatının və sağlam vətəndaş cəmiyyətinin inkişafı sahəsində qeyri-bərabər tərəqqi olduğunu artıq üzə çıxarıb. Ehtiyatlar yükü problemi Azərbaycan və Qazaxıstanın Venesuela, Meksika, Nigeriya və İran kimi ölkələrdə zərərli nəticələr vermiş inkişaf yoluna düşməsi təhlükəsini yaradır. Bu ölkələr eyni zamanda həm dövlətin rolunu gücləndirməyə, həm də neft sektorunu inkişaf etdirməyə cəhd göstərib.

Öz neft və qaz gəlirlərinin sağlam idarə edilməsinə çalışan hökumətlər ehtiyatların ağır yükünün öhdəsindən gələ bilər. Azərbaycan və Qazaxıstan istisna deyildir. Bu vəsaitlərin məqsədəuyğun idarə edilməsi investisiyaların insan ehtiyatlarına qoyulmasını tələb edir və bu qeyri-neft sektorunu da canlandıra bilər. Bu, investisiyaların təhsilə, səhiyyəyə, yoxsulluğun azaldılmasına, kiçik və orta sahibkarlıq üçün mühitin sağlamlaşdırılmasına qoyulması deməkdir. Bu, hökumət gəlirlərinin daha yaxşı üsulla investisiya olunmasını qabaqcadan duyan, ona nəzarət edən, onu planlaşdıran ictimai sektor institutlarının yaradılmasını və möhkəmləndirilməsini tələb edir. Bu həm də neft və qaz gəlirlərinin idarə edilməsi məsələsi ilə ictimaiyyətin tanışlığı imkanlarının təmin edilməsi üzrə hökumətin öz üzərinə öhdəliklər götürməsini tələb edir. Həm dövlət neft şirkətlərinin, həm də çoxmilli şirkətlərin neft çıxarılmasından başlayaraq həmin gəlirlərdən iqtisadi və sosial inkişaf məqsədilə istifadə edilməsinə qədər bütün proses ərzində şəffaflığın gözlənilməsi zəruridir.

Hökumətin bu öhdəliyi yerinə yetirməsinə ölkənin neft və qaz ehtiyatları satışından alınan gəlirlər üzrə mülkiyyət hissini yaxşı anlayan sayıq və fəal ictimaiyyət nəzarət etməlidir.

Hökumətlər həmin tələblərin yerinə yetirilməsi istiqamətində ilk addım kimi neft və qaz gəlirlərinin idarə edilməsi sisteminə hesabatlılıq, şəffaflıq, ictimai nəzarəti daxil edə bilərlər. Zəruri hesabatlılıq və aşkarlığın təmin olunması mexanizmlərindən biri də neft və qaz kimi təbii ehtiyatların satışından alınan gəlirlərin toplanması, investisiya olunması və bölüşdürülməsi üzrə fondun yaradılmasıdır. Vətəndaş məsləhəti şuralarının yaradılması daha bir mühüm mexanizmdir. Bu üsullardan eyni zamanda istifadə etmək olar.

Neft fondları

Neft ixrac edən bəzi dövlətlər hətta ehtiyatlar tükəndikdən sonra da neft və qaz gəlirlərinin mənfəətli potensialını müəyyən müddətə uzatmaq, milli valyuta kursu artımının qarşısını almaq və iri borcun yığılması tamahına qalib gəlmək məqsədilə öz neft fondlarını yaradıblar. Sadəcə desək, neft fondu xarici valyutanın dövlətə məxsus investisiya hesabıdır. Qanunlarda və müxtəlif hüquqi sənədlərdə nəzərdə tutulur ki, hökumət neft və qaz satışından alınan bütün gəlirləri fonda köçürməlidir və hökumət həmin vəsaitləri necə investisiya edə, yaxud bölüşdürə bilər. Adətən, neft fondları aşağıda göstərilən funksiyaların birinə, yaxud hər ikisinə malik olur: “toplayıcı fond” - sənayenin gələcək və ya indiki inkişafı məqsədilə neft və qaz gəlirlərinin bir hissəsinin yığılıb toplanmasına xidmət edir, “sabitləşdirici fond” - neftin dünya qiymətlərinin qeyri-sabitliyinin doğurduğu maliyyə sarsıntısının təsirini yumşaldan, bir növ, balış rolunu oynayır. Bu sabitləşdirici mexanizm neftin qiyməti qabaqcadan təyin edilən səviyyədən yüksək olan zaman planlaşdırılmayan gəlirləri avtomatik fonda yönəldir, qiymət həmin şərti xətdən aşağı enən zaman vəsait axınını dövlət büdcəsinə yönəldir.

Bəzi iqtisadçılar təkid edirlər ki, neft fondları neft və təbii qazın satışından alınan gəlirlərin istifadəsi ilə bağlı holland sindromunun və başqa iqtisadi problemlərin nəticələrini yumşaltmağa yönəldilmiş digər mexanizmlərdən heç də daha səmərəli deyildir. Ancaq neft fondu həm də səmərəli siyasi alət ola bilər. O, hökumətlə vətəndaş cəmiyyəti arasında razılaşdırıcı halqa nümunəsi ola bilər. O, vətəndaşlara neft və qaz gəlirlərinə münasibətdə mülkiyyət hissinin dərk edilməsi imkanını verə bilər və hökuməti bu pullarla kiminsə ictimaiyyətdən gizlədilən şəxsi gəlirləri kimi deyil, ictimai gəlirlər kimi davranmağa məcbur etməkdə cəmiyyətə kömək edə bilər. Eləcə də neft fondu hökuməti öz investisiya və bölüşdürmə strategiyasını qurmağa məcbur edə bilər. O həm parlament, həm də vətəndaşlar üçün hökumətin gəlirləri nə dərəcədə düzgün idarə etməsi haqqında məlumat

mənbəyi ola bilər. Bu funksiyalar ictimai gəlirlərin düzgün idarə edilməsinin əsas komponentinin, yəni hökumətdən hesabat tələb etməyi bacaran nüfuzlu, fəal və təşkilatlanmış ictimaiyyətin yaranmasına kömək edə bilər.

Azərbaycan və Qazaxıstan neft və qazın satışından alınan gəlirlərin yığılıb toplanması üçün neft fondlarını yaratmaqla gəlirlərin yaxşı idarə edilməsi istiqamətində müsbət addım atıblar. Ancaq bu fondlar hesabatlılıq və şəffaflıq sahəsində bir sıra çatışmazlıqlara malikdir. Bundan əlavə, gəlirlərin şəffaf idarə edilməsinin təminatı üzrə hökumətin öhdəlikləri hökumətlə neft şirkətləri arasındakı kontraktların şərtlərinin açıqlanmasından başlayaraq bütün maliyyə zənciri boyu yerinə yetirilməlidir.

Vətəndaşların məşvərət şuraları

Vətəndaşların müstəqil məşvərət şurası neft-qaz sənayesi üzərində ictimai nəzarətin daha bir təşkilatıdır. Vətəndaşların məşvərət şuraları 1989-cu ildə Ekson Valdez neft daşmasından sonra Alyaska ştatının qanunvericiliyi ilə yaradılıb. Bu şuralar neft şirkətləri ilə vətəndaşlar arasında danışıqlar nəticəsində yaradılıb və onların maliyyələşməsi, müstəqilliyi, neft əməliyyatlarında iştirak imkanlarının təmin olunması qanunvericilikdə nəzərdə tutulub. Şuranın könüllü idarə heyətinə ekoloji qrupların, yerli əhalinin, balıqçılıq təsərrüfatlarının, ticarət palatalarının nümayəndələri daxildir və o, ekoloji ziyanın və irimiqyaslı fəlakət təhlükəsinin azaldılması məqsədilə bəzi regionlarda neft əməliyyatlarına birbaşa vətəndaş nəzarətini həyata keçirir.

Məşvərət şuraları Azərbaycan və Qazaxıstanda da nəzarət və karbohidrogen yataqlarının işlənilməsinin sosial təsiri haqqında məlumatın yayımlanması funksiyalarını beləcə həyata keçirə bilər. Şuralar müxtəlif donorların yaratdığı ianə fondlarından maliyyələşərsə, hökumətin və vətəndaş cəmiyyətinin nümayəndələri onun tərkibinə daxil olarsa bu halda onlar mühüm vasitəçi rolunu oynaya, həyat səviyyəsinin bir göz qırpımında yaxşılaşacağı haqqında cəmiyyətin yüksək gözləntilərini tənzimləyə, eləcə də hökumətin üstünlük verdiyi xərclərə ictimaiyyətin mümkün reaksiyası barəsində hökuməti məlumatlandıra bilər.

Beynəlxalq iştirak

Azərbaycan və Qazaxıstanın sabit firavan və səmimi tərəfdaş kimi inkişafı Birləşmiş Ştatların, Avropa İttifaqı ölkələrinin, neft və qazın digər iri ixracçılarının uzunmüddətli iqtisadi və milli maraqlarına cavab verir. İqtisadi planda ehtiyatlar yükünün aradan qaldırılması neft və qazın dünya bazarına axınlarının tənzimlənməsinə kömək edə bilər. Başda vitse-prezident Dik Çeyni olmaqla ABŞ-ın Milli Energetika Siyasətinin Hazırlanması Qrupunun tərtib etdiyi ABŞ-in Milli Energetika Siyasəti haqqındakı məruzə bazarın qeyri-sabitlik səviyyəsinin azaldılması məqsədilə

neft hasilatının diversifikasiyası planını özündə ehtiva edir. Bu plana görə, Xəzər ölkələri təchizatın mühüm mənbəyi sayılır. Təhlükəsizlik nöqteyi-nəzərindən Azərbaycan və Qazaxıstanda ehtiyatlar yükü ilə uğurlu mübarizə dünyanın bu dəyişkən bölgəsində sabit hökumətlərin və etibarlı müttəfiqlərin əmələ gəlməsinə yardım edəcəkdir.

Bu səbəblərə görə Azərbaycan və Qazaxıstanda şirkətləri iri investor olan ölkələrin, yəni ABŞ, Böyük Britaniya, İtaliya, Fransa, Norveç və Rusiyanın hökumətləri Azərbaycan və Qazaxıstana neft və qaz gəlirlərinin idarə edilməsi mexanizmində şəffaflığın, hesabatlılığın və ictimai nəzarətin tətbiq olunmasını tövsiyə etməlidir.

Təəssüf ki, 11 sentyabrdan Azərbaycan və Qazaxıstan hökumətlərinin terrorizmlə mübarizədə dəstəyin əldə edilməsinə səyləri demokratikləşmə və insan haqları, eləcə də müasir dövlət üçün zəruri olan qurumların yaradılması sahəsində bu ölkələrin hökumətlərinə göstərilən təzyiqləri nəzərəçarpacaq dərəcədə zəiflədib. Azərbaycan və Qazaxıstanda vurğunun bu cür dəyişməsi KİV-ə təzyiqləri gücləndirib və siyasi müxaliflərin təqib edilməsilə müşahidə olunur. İstisna deyildir ki, belə avtoritarizm və cəza tədbirləri, digər ölkələrdə olduğu kimi, terrorizmə münbit zəmin yarada bilər, çünki dissidentlərin öz narazılığını bildirməsinin başqa heç bir üsulu qalmır. Xalqın həyat səviyyəsinin kəskin surətdə yaxşılaşdırılması gözləntiləri doğrulmazsa zorakılıq dalğası da qalxa bilər. İctimai narazılığın yaranması çox zaman enerji təchizatının kəsilməsinə və insan haqlarının pozulmasına gətirib çıxarır. ABŞ və onun terrorizmlə mübarizədəki müttəfiqləri Azərbaycan və Qazaxıstan hökumətlərini dəstəkləməklə insan haqları üzrə bu pozuntuların ortağı kimi görünə bilər.

Azərbaycan və Qazaxıstan ABŞ və Avropanın siyasi və maliyyə yardımını daim gözləyəcək. Bu ölkələrin siyasi və iqtisadi müstəqilliyinin əldə edilməsi ABŞ siyasətinin məqsədlərindən biri olub və olmaqdadır. Azərbaycan və Qazaxıstandan Rusiya, İran və Çinə neft və qaz axdıqca bu energetika dəhlizi həmin ölkələrin bir-birinə siyasi yaxınlaşmasına gətirib çıxara bilər, bu isə ABŞ-ın və ya Avropa İttifaqının milli maraqlarına bəzən cavab vermiyə bilər. Deməli, özü üçün siyasi və iqtisadi modeli seçməyi bacaran açıq cəmiyyətin qurulmasına nail olmaq ABŞ-ın və ya Avropa İttifaqının marağındadır.

Keçmişdə bu iki ölkəyə göstərdiyi yardım sayəsində ABŞ və onun müttəfiqləri Azərbaycan və Qazaxıstan liderlərinə yetərincə təsir etmək imkanına malikdir və bununla da həmin ölkələrin hərbi bazaları və hava ərazilərindən istifadə etməyi, eləcə də daha uzunmüddətli məsələlərin həllini özünə təmin edib. Hökumət hesabatlılığının yaxşılaşdırıdması üçün ABŞ və müttəfiqləri tərəfindən artan təzyiqlər çətin ki, bu ölkələrin müstəqilliyi əldə etdiklərindən sonra inkişaf etmiş əlaqələrə xələl gətirsin.

Tövsiyələr

Şərhin bu hissəsində Azərbaycan və Qazaxıstan hökumətləri, bu ölkələrdə işləyən transmilli neft və qaz şirkətləri, beynəlxalq maliyyə qurumları və xarici ölkələrin hökumətləri üçün tövsiyələr verilir. Tövsiyələrdə Azərbaycan və Qazaxıstanın neft və qaz satışından alınan ictimai gəlirlərinin mənimsənilməsi zamanı hesabatlılığın yüksəldilməsi üçün onların hər birinin nə etməli olduğu göstərilir. Tövsiyələr *Caspian Revenue Watch* layihəsi üzrə hesabatdan götürülüb.

Azərbaycan hökuməti üçün tövsiyələr

Neft və qazın hasilatı və ixracından alınan gəlirlərdən səmərəli istifadə edilməsinə nail olmaq üçün Azərbaycan rəhbərliyi bu gəlirlərin idarə edilməsinə görə məsuliyyət daşıyan əsas qurumların, yəni Dövlət Neft Fondu (ARDNF) və Dövlət Neft Şirkəti (ARDNŞ), eləcə də bütün büdcə prosesinin şəffaflığının və hesabatlılığının təmin edilməsi üzrə bir sıra tədbirlər həyata keçirməlidir. Ümumiləşdirilmiş formalı aşağıdakı tövsiyələr Azərbaycanın neft və qaz gəlirlərinin idarə edilməsi sisteminin təhlilinə əsaslanır və *Caspian Revenue Watch* layihəsi üzrə hesabatdan götürülüb.

Azərbaycanın Dövlət Neft Fonduna (ARDNF) aid tövsiyələr

- Xərclərin və investisiyaların Fondun mandatına uyqun olub-olmamasını müəyyənləşdirmək üçün ARDNF-nun məqsəd və vəzifələrini daha dəqiq göstərmək;
- yoxsulluğun azaldılması və iqtisadiyyatın inkişaf etdirilməsi üzrə dövlət proqramında göstərilən xərclərin üstün istiqamətlərinin nəzərə alındığı ARDNF-nun orta və uzunmüddətli xərclər siyasətini qəbul etmək. ARDNF-nun xərcləri haqqında vətəndaşların rəyini öyrənmək məqsədilə ictimai dinləmələr keçirmək;
- neftin qiymətinin kəskin dəyişdiyi halda büdcə ilə ARDNF arasındakı münasibətləri tənzimləyən qaydalar qəbul etmək;
- parlamentin ARDNF haqqında qanun qəbul etməsi vasitəsilə ARDNF-nun hesabatlılığını yaxşılaşdırmaq. Belə qanun Neft Fondunun xərcləri üçün parlamentin razılığını nəzərdə tutarsa və prezidentin razılığı olmadan parlamentə öz nümayəndələrini nəzarət şurasına daxil etmək imkanı verərsə həmin qanun nəzarətin həyata keçirilməsində parlamentin rolunu artırar. Qanun Neft Fondunun bütün xərclərinin vahid büdcədən keçməsini nəzərdə tutmalıdır.
- ARDNF-nun Müşahidə şurasının müstəqilliyini, öz təhqiqatının aparılması, sənədlərin tələb edilməsi, ekspertlərlə söhbətlərin aparılması, nəticə və tövsiyələrin dərc edilməsi üzrə səlahiyyətlər daxil olmaqla real nəzarət səlahiyyətlərini artırmaq.

Azərbaycanın hökumət büdcəsi və Dövlət Neft Şirkətinə (ARDNŞ) aid tövsiyələr

- Parlamentə yetərincə təhqiqat səlahiyyətləri və büdcənin baxılmasına vaxt verilməsi, eləcə də ictimaiyyətə öz rəyini bildirmək üçün imkan verilməsi ilə dövlət büdcəsinin hesabatlılığını yaxşılaşdırmaq.
- Maliyyə Nazirliyinin büdcənin hər maddəsi üzrə ayrılıqda ehtimal edilən büdcə gəlirləri və smeta xərcləri haqqında məlumatı parlamentə və ictimaiyyətin mühakiməsinə təqdim etməsi vasitəsilə büdcənin şəffaflığını yaxşılaşdırmaq. Büdcə prioritetlərinin və onların planlaşdırılan xərclər formasını necə aldıqlarını aydın şəkildə ifadəsini təqdim etmək. Xərclərin izlənməsi imkanını asanlaşdırmaq üçün geniş büdcə təsnifatı (həm bütövlükdə, həm də ayrılıqda götürülmüş hər maddə üzrə) büdcəyə daxil edilməlidir. Həqiqi xərclər planlaşdırılandan çox fərqlənirsə büdcənin düzəliş edilmiş variantını hazırlamaq zəruridir. İctimai müzakirələrin aparılması üçün büdcə, eləcə də adi vətəndaşlar üçün onun sadələşdirilmiş variantı mətbuatda dərc olunmalıdır. Büdcənin icrası üzrə daha geniş hesabatlarla tanışlıq imkanlarının təmin edilməsi zəruridir.

- Büdcə tərtib edilən zaman həm hökumətin, həm də ARDNŞ-nin neft sektorunun inkişafı üçün aldığı və gələcək nəsillərin qaytaracağı bütün kreditlərin mahiyyəti açıqlanmalıdır.
- Ölkənin BVF Fiskal Şəffaflığın Təminatı Kodeksinə riayət etməsini yenidən nəzərdən keçirmək. Belə qiymətləndirmə son dəfə 2000-ci ildə aparılıb. Belə qiymətləndirmənin nəticələrinin dərcinin təmin edilməsi də zəruridir.
- Hökumət və vətəndaş cəmiyyətinin nümayəndələrindən ibarət və yoxsulluğun azaldılması strategiyasına uyğun olaraq hökumət xərclərinin monitorinqini həyata keçirən orqan yaratmaq.
- Dövlət Neft Şirkətinin hesabat tələblərini yenidən nəzərdən keçirmək. ARDNŞ-nin beynəlxalq mühasibat standartlarına uyğun müstəqil auditlər keçirməsini və maliyyə məlumatlarını dərc etməsini Azərbaycan hökuməti tələb etməlidir.
- İstehsal Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsü (İSŞT) təşkilatının hazırladığı neft və qaz gəlirlərinin açıqlanması haqqında müqavilənin imzalanmasına təşəbbüs göstərmək. Bu təşkilat Böyük Britaniya hökumətinin rəhbərlik etdiyi koalisiyadır və ona hökumətlərin, istehsalçı şirkətlərin, QHT-lərin nümayəndələri daxildir və onun məqsədi hökumət gəlirlərinin şəffaflığının artırılmasıdır.

Vətəndaş cəmiyyətinin cəlb edilməsinə aid tövsiyələr

- Ölkənin iqtisadi inkişafına dair ictimai müzakirələri keçirməklə ictimai etimadı artırmaq və neft-qaz gəlirlərinin idarə edilməsi üzrə real proqnozları qeyd etmək.
- Avropa Şurasının standartlarına və İnsan Haqları üzrə Avropa Məhkəməsinin tələblərinə uyğun olaraq, eləcə də Azərbaycanda gəlirlərin idarə edilməsinə dair ictimai müzakirələrin həvəsləndirilməsi məqsədilə dövlət sirri haqqındakı 2002-ci il avqust tarixli fərmandan birdəfəlik azad olmaq. Bu fərman sirrin qorunmasına görə məsuliyyəti hökumətin deyil, jurnalistlərin üzərinə qoyur. Fərman jurnalistlərdən mənbələrin açıqlanmasını tələb edir və məzmununa dair yetərincə qeyri-müəyyən məhdudiyyətlərə malikdir.
- vətəndaş cəmiyyəti mühitini yaxşılaşdırmaq üçün Ədliyyə Nazirliyində qeyri-hökumət təşkilatlarının qeydiyyatdan keçməsi prosedurunu şəffaf etmək, paytaxtdan kənarda qeydiyyata icazə vermək və qeydiyyatdan imtina edilməsi barəsində bildiriş proseduru haqqında qanunu ardıcıl yerinə yetirmək.
- Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin tövsiyələrinə (2002) uyğun olaraq hökumətin əlində cəmləşən məlumatla ictimaiyyətin tanışlıq imkanı haqqında qanun qəbul etmək.

- Karbohidrogen yataqlarının işlənilməsinin ətraf mühitə təsiri məsələlərində ictimai iştirakın genişləndirilməsi üçün müvafiq qanun qəbul etmək və Aarxus Konvensiyasının yerinə yetirilməsi prosedurunu işləyib hazırlamaq. Azərbaycan bu konvensiyanı ratifikasiya edib və o, 2001-ci ilin oktyabrında qüvvəyə minib. Aarxus Konvensiyası vətəndaşların məlumatı əldə etməsini, qərarların qəbulunda və ekoloji məsələlərdə ictimai iştirakı təmin edir.

Qazaxıstan hökuməti üçün tövsiyələr

Qazaxıstan uzunmüddətli iqtisadi yüksəliş üçün öz məhdud təbii ehtiyatlarından tramplin kimi istifadə etmək istəyirsə o, öz neft və qaz sərvətinin şəffaf, vicdanlı, yaxşı idarə edilməsinin tərəfdarı olduğunu nümayiş etdirməli və iqtisadiyyatının digər sektorlarının inkişafına əlverişli şərait yaratmalıdır.

Neft və qaz satışından alınan gəlirin uzunmüddətli iqtisadi inkişafa, səhiyyənin, təhsilin və sosial müdafiənin səviyyəsinin yaxşılaşdırılmasına istifadə edilməsi üzrə hökumət strategiyasına dair ictimai müzakirələrə Qazaxıstan rəhbərliyinin təkan verməsi və yardım etməsi zəruridir.

Milli Fonda aid tövsiyələr

- Yoxsulluğun azaldılmasına, təhsil sisteminin islahatına, eləcə də ölkənin ekoloji problemlərinin həllinə Milli Fondun (MF) vəsaitlərinin necə sərf olunacağını təsvir edən orta və uzunmüddətli xərclər strategiyası qəbul etmək. Xərclərin üstün istiqamətləri haqqında ictimai rəyin öyrənilməsi üçün ictimai dinləmələr keçirmək.
- MF-a nəzarət proseduruna yoxlamaları əlavə etmək. İndi fondun idarə edildiyi prezident fərmanını neft fondu haqqında qanunla əvəz etmək. Bu qanun parlamentə xərclər siyasətinin icrasında səsvermə hüququ verərdi və onun üçün fondun fəaliyyəti haqqında məlumatın əldə edilməsi və tənzimləyici şuraya nəzarətin genişləndirməsinə zəmanət hüququ təmin edərdi. Xərclərə məhdudiyyətin qoyulması üçün MF-dan vəsaitlərin çıxarılmasına illik limitlərin təyin edilməsi zəruridir.
- Fond aktivlərinin ölkənin neft-qaz sektoruna həvəslə qoyulmasına qarşı çıxmaq. Digər ölkələrdə belə investisiya strategiyaları energetika sənayesinin rəqabət qabiliyyətini pozub, korrupsiya və israfçılığa gətirib çıxarıb, daha rentabelli layihələrin maliyyələşməsinə əngəl törədib.

- Fondun nəzarət şurasına investisiya həcmlərinin, görüşlərin qrafikinin müəyyənləşdirilməsi, öz təhqiqatının aparılması, sənədlərin tələb edilməsi, ekspertlərlə söhbətlərin aparılması, öz nəticələrinin dərc edilməsinə real səlahiyyətlər verməklə fondun hesabatlılığını yaxşılaşdırmaq.
- Fondun şəffaflığını yaxşılaşdırmaq. Azərbaycanda edildiyi kimi, fondun fəaliyyəti haqqında tam hesabatları, eləcə də auditlərin nəticələrini dərc etmək. Rüblük hesabatlarla tanışlıq imkanı təmin etmək də zəruridir. Milli Bank fondun ehtimal olunan gəlirlərini və planlaşdırılan xərclərini ictimaiyyətin mühakiməsinə təqdim etməlidir.
- Neft fondundan hər hansı köçürmələr mütləq büdcədə öz əksini tapmalı və parlamentin razılığına əsaslanmalıdır.

Dövlət büdcəsinə, eləcə də dövlət neft, qaz və mədən şirkətlərinə aid tövsiyələr

- Parlamentin büdcə və audit komitələrinin təhqiqat səlahiyyətlərini genişləndirməklə büdcənin tərtibində parlamentin rolunu gücləndirmək. Həqiqi xərclər planlaşdırılandan çox fərqlənərsə büdcənin yenidən tərtib edilməsi zəruridir. Müstəqil auditin keçirilməsinə imkanları genişləndirmək və hər il büdcənin icrası üzrə auditlər keçirmək. İctimaiyyətə büdcə haqqında rəy söyləmək imkanı vermək. Büdcəni və onun sadə insanların anladığı dildə yazılmış variantını ictimai müzakirələr üçün dərc etmək zəruridir.
- İndi Azərbaycanda edildiyi kimi, hasilatın bölüşdürülməsi və müştərək müəssisələr haqqında hökumətin bağladığı sazişlərin şərtlərini açıqlamaq. Münaqişələrin mahiyyətinin açıqlanmasına mane olan məxfilik tələblərindən mümkün olduqca imtina etmək. Azərbaycanda edildiyi kimi, hasilatın bölüşdürülməsi və müştərək müəssisələr haqqında yeni sazişləri parlamentdə təsdiq etmək.
- Qazmunayqaz Dövlət Neft-Qaz Şirkətinin qəbul edilmiş beynəlxalq mühasibat standartlarına uyğun olaraq müstəqil auditlər keçirməsini və onların nəticələrini dərc etməsini tələb etmək.
- Büdcə tərtib edilən zaman həm hökumətin, həm də Qazmunayqazın neft sektorunun inkişafı üçün aldığı və gələcək nəsillərin qaytaracağı bütün kreditlərin mahiyyətinin açıqlanması zəruridir.
- İstehsal Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsü (İSŞT) təşkilatının hazırladığı neft və qaz gəlirlərinin açıqlanması haqqında müqavilənin imzalanmasına təşəbbüs göstərmək. Bu təşəbbüsün məqsədi istehsalçı şirkətlərin icra etdiyi və sahib ölkə hökumətinin aldığı bütün ödəmələrin şəffaflığının artırılmasıdır.

Vətəndaş cəmiyyətinin cəlb edilməsinə aid tövsiyələr

- Karbohidrogen yataqlarının işlənilməsinin ətraf mühitə təsiri məsələlərində ictimai iştirakın genişləndirilməsi üçün Qazaxıstan uyğun qanun qəbul etməli və Aarxus Konvensiyasının yerinə yetirilməsi prosedurunu işləyib hazırlamalıdır. Qazaxıstan bu konvensiyanı ratifikasiya edib və o, 2001-ci ilin oktyabrında qüvvəyə minib. Aarxus Konvensiyası vətəndaşların məlumat əldə etməsini, qərarların qəbulunda və ekoloji məsələlərdə ictimaiyyətin iştirakını təmin edir.
- Son illərdə jurnalistlərin təqib edilməsi hallarının qarşısının alınması və xərclərin idarə edilməsi üzrə hökumət strategiyasının ictimai müzakirə olunması üçün zəruri şərait yaratmaq. Qazaxıstan hökuməti insan haqlarının təmin edilməsinə və səmərəli vətəndaş nəzarətinə öz öhdəliklərinin gücləndirilməsi üçün insan haqları üzrə iki əsas konvensiyanı ratifikasiya etməlidir: İnsan Haqları və Siyasi Haqlar haqqında Beynəlxalq Konvensiya və İqtisadi, Sosial və Mədəni Haqlar haqqında Beynəlxalq Konvensiya. Bu konvensiyalara 140-dan çox ölkə qoşulub.
- Hökumətin əlində cəmləşən məlumatla ictimaiyyətin tanışlıq imkanı haqqında qanun qəbul etmək. Bu qanun beynəlxalq standartlara uyğun olmalıdır. KİV azadlığı haqqında qanun daxil olmaqla özünüifadə və informasiya azadlığı haqqında qanunların beynəlxalq və nisbi standartlara, xüsusən də İnsan Haqları haqqında Ümumi Bəyannamənin 19-cu maddəsinə və Vətəndaş Haqları haqqında Beynəlxalq Konvensiyanın 19-cu maddəsinə uyğunluğuna əmin olmaq. Bunlarda istənilən kütləvi informasiya vasitəsində fikir və özünüifadə azadlığının bəyan edilməsi təsbit olunub.
- Bədbəxt hadisələrin qarşısının alınmasında və daşqınların nəticələrinin ləğv edilməsində istifadə olunan və 1999-cu ildə bağlanmış Təbiətin Mühafizəsi Fondlarını bərpa etmək. Ətraf mühitin çirklənməsi üzrə ümumi büdcə xərclərindən deyil, cərimə cəzalarından istifadə etmək.

Xarici neft və qaz şirkətlərinə aid tövsiyələr

Neft və qaz gəlirlərindən hökumətin istifadəsi üzrə Azərbaycan və Qazaxıstan vətəndaşlarının monitorinqlər aparmasında onlara yardım göstərilməsi xarici neft və qaz şirkətlərinin marağındadır. Bu şirkətlər hasilatın bölüşdürülməsi və müştərək müəssisələr haqqında Azərbaycan və Qazaxıstanla bağladıqları sazişləri, bu ölkələrin hökumətlərinə vergilər, pay haqları, royalti və bonuslar şəklində verdikləri ödəmələri də açıqlamaqdan başlaya bilər. BP və onun Azərbaycanın iri neft və qaz yataqlarının işlənilməsi üzrə tərəfdaşları hasilatın bölüşdürülməsi və Bakı-Tbilisi-Ceyhan boru kəmərinin tikintisi haqqında öz sazişlərinin şərtlərini artıq açıqlayıblar.

Şevron, Teksako, EksonMobil, Acip, TotalFinaElf, Royal Datç/Şell və Lukoyl şirkətləri də Qazaxıstanda neft hasilatı haqqındakı kontraktlarının, eləcə də Qazaxıstan hökumətinə ödəmələrinin mahiyyətini açıqlamalıdır.

Bu informasiyanı açıqlamayan şirkətlər elə öz prinsiplərinin əleyhinə hərəkət edir. Şirkətlər tez-tez, adətən hökumətin səlahiyyətlərinə aid məktəb, xəstəxana və yolların tikintisi xərclərini ödəməli olur. Eyni zamanda hökumətə edilən ödəmələr prosesini örtən məxfilik pərdəsi böyük miqdarda pul vəsaitlərinin itkisinə əlverişli şərait yaradır. Çox zaman bu vəsaitlər şirkətlərin ictimai rifaha sərf etdikləri məbləğdən yüksək olur. Hökumətin neft və qaz satışından nə qədər qazandığı haqqında vətəndaşların məlumatı olsaydı onlar çatışmayan vəsaitlərə görə hökuməti məhkəməyə cəlb edə bilər və neft şirkətlərini hökumətə ödəməli olduğu xərclərdən azad edərdilər.

Bundan əlavə, şirkətlər öz ödənişlərini gizlətdiyi zaman dövlətə əskik ödədikləri və yoxsulluğun yüksək səviyyəsində məhz onların günahkar olduğu haqqındakı ittihamlara əsas verir. Siyasi rejim dəyişdiyi, yaxud digər dəyişikliklər baş verdiyi zaman şirkətlər kontraktlara yenidən baxılması təhlükəsi ilə üzləşə bilər. Onların kimə, nə vaxt və nə qədər ödədiklərini açıqlayan məlumatla ictimaiyyətin tanışlığının təmin edilməsi həmin təhlükələrdən qorunmağın ən yaxşı vasitəsidir. Bu, məsuliyyət yükünün gəlirlərin qəbulu və bölüşdürülməsi ilə məşğul olan konkret şəxslərin üzərinə qoyulmasına imkan yaradar. Belə aşkarlıq vətəndaş cəmiyyətinə imkan verər ki, o, hökuməti gəlirləri lazımi surətdə idarə etməyə məcbur etmək məsuliyyətini öz üzərinə götürsün.

Təbii ehtiyatlar istehsalından alınan gəlirlər üzrə hökumətin məsuliyyətə cəlb olunmasında vətəndaşlara yardım göstərmək üçün Azərbaycan və Qazaxıstanda işləyən neft və qaz şirkətləri aşağıdakıları yerinə yetirməlidir:

- Azərbaycanda edildiyi kimi, dövlət energetika şirkətləri ilə hasilatın bölüşdürülməsi və müştərək müəssisələr haqqında bağlanan sazişlərin şərtlərini açıqlamaq;
- danışıqlar, yataqların işlənilməsi və istismarı zamanı hökumətə məsləhətçilik və digər xidmətlərin göstərilməsi üçün müvafiq şirkətləri müəyyənləşdirmək. Neft və qaz şirkətləri bu xidmət haqqını ödəməlidirlər;
- adətən, yerli hakimiyyət səviyyəsində (burada büdcə şəffaflığının olmaması talançılığa imkan yaradır) icra edilən sosial inkişaf xərcləri haqqında müntəzəm hesabat vermək;
- neft hasilatının sosial və ətraf mühitə göstərdiyi təsirin monitorinqini və qiymətləndirilməsini aparan vətəndaşların məşvərət şuralarının yaradılması üçün ianələr fondu təsis etmək. Alyaskaya edilən tanışlıq səfərinin təşkili ilk addım ola bilər. Səfər ərzində büdcə komitəsinin və hökumətin nümayəndə-

ləri Alyaska vətəndaşlarının Regional Məsləhət Şuralarının təcrübəsini öyrənə bilərlər. Belə səfər və alınan məlumat Azərbaycan və Qazaxıstanda buna bənzər şuraların yaradılmasının təməlini qoya bilər;

- gəlirlərin yaxşı idarə edilməsinin təmin olunması üçün icitimaiyyət nümayəndələrinə zəruri səlahiyyətlər vermək. Büdcə təhlili, layihələrin monitorinqi və neftdən asılı ölkələrin iqtisadi inkişafı üzrə treninqləri QHT və jurnalistlər üçün təşkil etmək.

Xarici hökumətlər üçün tövsiyələr

Neft və qaz gəlirlərinin istifadəsi zamanı hesabatlılığın yaxşılaşdırılması Azərbaycan və Qazaxıstanın iqtisadiyyatında şirkətləri iri investor olan ölkələrin, yəni ABŞ, Böyük Britaniya, İtaliya, Fransa, Norveç və Rusiyanın maraqlarına cavab verir. Bu ölkələrin bir çox şirkətləri Xəzər regionunda uzun müddət qalacaqdır. Buna görə də onlar öz mövcudluqları ilə Azərbaycan və Qazaxıstanda iqtisadi inkişafın sürətlənməsinə yardım etdiklərini göstərməyə nail olsa onların mövqeyi daha möhkəm olar.

- Azərbaycan və Qazaxıstanın neft-qaz sektorunda şirkətləri iri investor olan ölkələrin hökumətləri öz daxili vasitələrini işə salaraq tələb etməlidir ki, onların neft və qaz şirkətləri sahib-ölkənin hökumətinə ödədikləri bütün vergiləri, royaltiləri, HPBS üzrə pay haqlarını, bonusları və digər ödəmələri açıqlasın.
- Azərbaycan və Qazaxıstanla Tərəfdaşlıq və Əməkdaşlıq Haqqında sazişi imzalayan Avropa İttifaqı bunlardan istifadə edərək Azərbaycan və Qazaxıstan hökumətlərinə şəffaflığın və ictimaiyyət qarşısında fiskal hesabatlılığın artırılması barədə tövsiyələr etsin.
- Avropada Təhlükəsizlik və Əməkdaşlıq Təşkilat öz "İnsan Ölçüsü üzrə Öhdəliklər" sənədinə uyqun olaraq ictimaiyyətin büdcə prosesində iştirakını ölkələrin gələcək üzvlüyünün proqram prioriteti kimi müəyyənləşdirməlidir.
- ABŞ İstehsal Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsü vasitəsilə şirkətlərin verdiyi və hökumətin aldığı bütün ödəmələrin açıqlanmasını tələb etməlidir və həmin açıqlamalar könüllü surətdə alınmazsa ABŞ bu məsələyə başqa cür yanaşma hüququnu özündə saxlamalıdır.
- Diplomatik dairələr müşahidəçi təşkilatların təqiblərə məruz qalan nümayəndələrinə, xəbərçilərə, talançılıq və korrupsiyadan yazan jurnalistlərə qaçqın statusu verməklə vətəndaş nəzarətinin həyata keçməsinə yardım etməlidir.

Hökumət öz təhqiqatlarını aparan jurnalistlərin təqibinə görə birbaşa məsuliyyət daşıyırsa xarici yardıma da embarqo qoyulmalıdır.

- Başqa ölkələrin hökumətləri Azərbaycan və Qazaxıstan hökumətlərilə diplomatik münasibətlər boyunca gəlirlərin şəffaflığının zəruriliyini xüsusilə vurğulamalıdır. Bu ölkələrə yardım göstərən hökumətlər neft gəlirləri və büdcənin monitorinqinin aparılmasında da vətəndaş cəmiyyətinə yardım proqramlarını və treninqləri maliyyələşdirməlidir.

Beynəlxalq maliyyə institutları və donor təşkilatlara aid tövsiyələr

Beynəlxalq Valyuta Fondu, Dünya Bankı Qrupu və digər maliyyə institutları Azərbaycan və Qazaxıstanda hesabatlılığın və şəffaflığın yaxşılaşdırılması üçün öz nüfuzlarından istifadə etməlidir. Qazaxıstanın öz kreditlərinin böyük hissəsini ödəməsinə baxmayaraq o, layihələrini maliyyələşdirən çoxlu donorlardan hələ də asılıdır. Bu, müəyyən şərtlərin qoyulmasına imkan yaradır. Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankı və Beynəlxalq Maliyyə Korporasiyası Azərbaycan və Qazaxıstanda bir neçə energetika layihəsini maliyyələşdirib və indi də Bakı-Tbilisi-Ceyhan boru kəməri layihəsinin maliyyələşməsinə yardım göstərməyə hazırlaşır.

- Azərbaycan və Qazaxıstanda layihələri maliyyələşdirən Dünya Bankı Qrupu, AYİB, Asiya İnkişaf Bankı və başqa kredit agentlikləri bu ölkələrin hökumətlərindən gələcəkdə kreditlərin verilməsinin şərtləri kimi aşağıdakıları tələb etməlidir:
    - neft və qaz yataqlarının istismarından alınan bütün gəlirlərin açıqlanması;
    - dövlət neft və qaz şirkətinin maliyyə hesabatları ilə ictimaiyyətin tanışlığının təşkil və təmin edilməsi, eləcə də bu hesabatların beynəlxalq mühasibat standartlarına uyğunluğunun təmin olunması;
    - ehtiyat fondlarının fəaliyyətinə nəzarətin həyata keçirilməsinin hesabat mexanizmlərinin yaxşılaşdırılması;
    - xərclərin bir hissəsinin yoxsulluğun azaldılmasına yönəldilməsi;
    - neft sənayesinin inkişafına yönəldilən bütün kreditlərin mahiyyətinin açıqlanması; imkan daxilində hasilatın bölüşdürülməsi və müştərək müəssisələr haqqında müqavilələrin təfsilatını açıqlamağa Qazaxıstan hökumətinin məcbur edilməsi, eləcə də ondan ixtiyari neft və qaz kontraktlarının açıqlanmasının tələb edilməsi;

- Fiskal Şəffaflığın Təminatı Kodeksini tərtib edən və onda göstərilən standartlara riayət olunmasını qiymətləndirən BVF, həm də büdcə prosesinin hansı dərəcədə şəffaf və açıq olduğunu qiymətləndirməlidir. İctimaiyyət üçün büdcə sənədlərinin və büdcə üzrə ictimai müzakirələrin açıqlıq dərəcəsi qiymətləndirilməlidir. BVF-nin 4-cü maddəsi çərçivəsində illik məsləhətləri hökumətin neft və qaz gəlirlərinin şəffaflığını əks etdirməlidir. Bu məsləhətlərin mahiyyəti ölkənin kredit reytinqini qiymətləndirməkdən ibarətdir.
- BVF və Dünya Bankı Qrupu hesabat aparılmasının müxtəlif üsullarını yaradaraq (məsələn, Bütün Ödəmələrinizi Aççıqlayın və İstehsal Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsü kimi kampaniyaları təşkil etməklə) hökumətlər və şirkətlər üçün edilən ödənişlərin açıqlanmasına yardım etməlidir. Bu təşəbbüslər istehsalçı şirkətlərin icra etdiyi və sahib ölkənin aldığı ödəmələrin şəffaflığının artırılması məqsədini güdür.
- Azərbaycan və Qazaxıstanda büdcə nazarəti ilə məşğul olan vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələrinin təhsili və tədrisi məsələlərinə donorlar xüsusi diqqət verməlidir. Yerli qruplar müstəqil təhlil və nəzarətin aparılmasına tam hazır deyil. Büdcə monitorinqinin, fiskal siyasətin və neft iqtisadiyyatı inkişafının tədrisi də zəruridir. Hazırlığın belə gücləndirilməsi ATƏT və onun İqtisadi və Ekoloji Şöbəsi üçün üstün istiqamət olmalıdır. O, beynəlxalq təhlükəsizliyin möhkəmləndirilməsi məqsədilə ona üzv olan dövlətlərin iqtisadi inkişafına çalışır. Dünya Bankının Qlobal İnkişaf və Tədris üzrə şəbəkəsinə də tədrisi daxil etmək olar. Artıq BVF öz institutu vasitəsilə hökumət nümayəndəliri üçün maliyyə treninqləri keçirir və bu tədris vətəndaş cəmiyyətinin büdcə nəzarəti ilə məşğul olan nümayəndələrini də əhatə etməlidir.
- Donor təşkilatlar informasiya mübadiləsi, treninqlər, dəyirmi masalar keçirilməsi və müxtəlif ölkələrin büdcə fəallarının birgə fəaliyyətinə yardım məqsədilə təşkilatlara qrantlar verməklə bütün dünyadakı nəzarətedici təşkilatların arasında əlaqələndirməyə və təcrübə mübadiləsinə kömək etməlidir.

Kaspian Revenyu Uotç

Kaspian Revenyu Uotç (KRV) Açıq Cəmiyyət İnstitutunun (ACİ) Mərkəzi Avrasiya üzrə Layihəsinin proqramıdır. Bu layihə Xəzərin təbii ehtiyatlarının satışı və nəqlindən alınan gəlirlərin şəffaf istifadə olunması məsələlərini nəzərdən keçirir. Bu məsələlər vətəndaş cəmiyyətinin regionda inkişafı və möhkəmlənməsi üçün xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Kaspian Revenyu Uotç gəlirlərin yatırılması, bölgüsü və hesabatlılıq məsələlərində hökumət və istehsalçı şirkətlərin fəaliyyətinin vətəndaş cəmiyyətinin tələblərinə hansı dərəcədə cavab verməsi məsələlərində ictimai dərketmənin gücləndirilməsi məqsədini qarşıya qoyur. KRV neft gəlirlərinə nəzarət üzrə yerlərdəki imkanların genişləndirilməsinə yönəlmiş layihələri də dəstəkləyir. KRV şəffaflığı, vətəndaş cəmiyyətini, hökumətin hesabatlılığını möhkəmlətməklə yoxsulluğun səviyyəsinin azaldılması, təhsil sistemində islahatların aparılması, səhiyyə xidmətlərinin yaxşılaşdırılması yolu ilə indiki və gələcək təbii ehtiyatlar fondlarının cəmiyyətin rifahına istifadə edilməsinə çalışır.

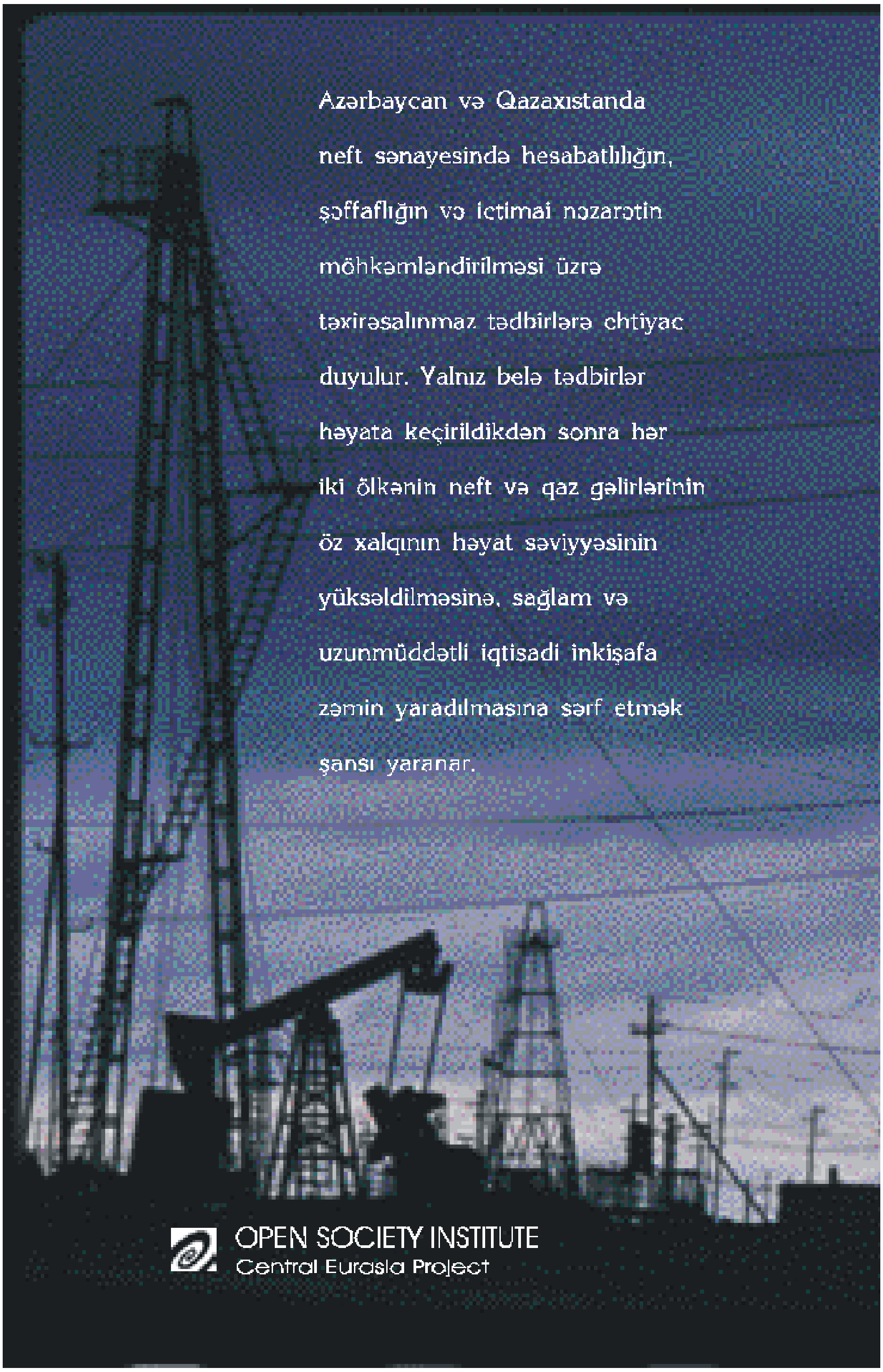
Mərkəzi Avrasiya üzrə layihə

Açıq Cəmiyyət İnstitutunun Mərkəzi Avrasiya üzrə Layihəsi (MAL) həm ictimai siyasətin tərtib edilməsi, həm qrantverən, həm də ACİ ilə Sorosun Cənubi Qafqaz, Mərkəzi Asiya, Monqolustan, Türkiyə, Əfqanıstan və Yaxın Şərqdə yerləşən fondları arasında əlaqələndirici mərkəz rolunu oynayır. Layihə öz EurasiaNet saytı, Açıq Forumun görüşləri, eləcə də uyğun təşəbbüslərin hazırlanmasını dəstəkləyən Avrasiya İctimai Siyasət Forumu vasitəsilə regiondakı hadisələr haqqında ictimai rəyin formalaşmasına yardım edir. MAL insan haqları və vətəndaş cəmiyyəti məsələləri ilə məşğul olan yerli qeyri-hökumət təşkilatlarına və beynəlxalq qruplara qrantlar təqdim edir. MAL Sorosun Gürcüstan, Azərbaycan, Ermənistan, Qazaxıstan, Qırğızıstan, Monqolustan, Tacikistan, Türkiyə və Özbəkistanda yerləşən fondlarına yardım edir. O həm də İranla bağlı qrantları verir və Türkmənistan, Yaxın Şərq və Şimali Afrikada buna bənzər təşəbbüsləri nəzərdən keçirir.

Açıq Cəmiyyət İnstitutu

Açıq Cəmiyyət İnstitutu (ACİ) baş ofisi Nyu-Yorkda yerləşən özəl qrant fondudur. O, hökumət siyasətinin formalaşmasına, təhsilə, KİV-ə, səhiyyəyə, insan haqlarına, qadın haqlarına yardımın göstərilməsinə, eləcə də sosial, hüquqi, iqtisadi islahatların keçirilməsinə yönəlmiş açıq cəmiyyətin möhkəmlənməsi üzrə bir sıra layihələri həyata keçirir. ACİ qlobal miqyasda açıq cəmiyyətin inkişafı üçün geniş şəbəkəli qeyri-hökumət təşkilatlarının, beynəlxalq institutların və hökumət orqanlarının nümayəndələrini bir-birinə yaxınlaşdırmaq məqsədini qarşıya qoyur. ACİ-ni 1993-cü ildə investor və xeyriyyəçi Corc Soros Mərkəzi, Şərqi Avropa və keçmiş SSRİ

ərazisindəki fondlarına kömək göstərilməsi üçün yaradıb. Bu fondlar 1984-cü ildən başlayaraq keçmiş kommunist ölkələrinin demokratik quruluşa keçidinin həyata keçirilməsinə yardım məqsədilə yaradılıb. ACİ demokratiyaya keçidin xüsusi əhəmiyyət daşıdığı dünyanın digər bölgələrində də Soros Fondunun fəaliyyətinin genişləndirilməsinə imkan yaradıb. Həmin qrupa 50-dən çox ölkə daxildir və layihələr Afrika, Orta Asiya, Qafqaz, Latın Amerikası, Cənub-Şərqi Asiya ölkələrində, eləcə də Haiti, Monqolustan və Türkiyədə həyata keçirilir. ACİ ABŞ-da da proqramlar və dünyanın digər ölkələrində layihələr həyata keçirir.



Azərbaycan və Qazaxıstanda neft sənayesində hesabatlılığın, şəffaflığın və ictimai nəzarətin möhkəmləndirilməsi üzrə təxirəsalınmaz tədbirlərə ehtiyac duyulur. Yalnız belə tədbirlər həyata keçirildikdən sonra hər iki ölkənin neft və qaz gəlirlərinin öz xalqının həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinə, sağlam və uzunmüddətli iqtisadi inkişafa zəmin yaradılmasına sərf etmək şansı yaranar.

OPEN SOCIETY INSTITUTE
Central Eurasia Project