



## Зависимость от Ресурсов и Прозрачность Бюджета Энтони Хэути и Рут Карлитц<sup>1</sup>

Связаны ли между собой богатство природными ресурсами и непрозрачность бюджета? Исследование Открытости Бюджета 2008 – подробная оценка прозрачности бюджета в 85 странах – обнаружило, что страны, зависящие от ресурсов являются менее прозрачными, чем страны, не зависящие от ресурсов.<sup>2</sup> Они имеют сравнительно худшие показатели по Индексу Открытости Бюджета (ИОБ) – сравнительное измерение доступности и подробности критической бюджетной информации основанное на наборе вопросов данного Исследования.<sup>3</sup> Ресурсо-зависимые страны имеют в среднем по ИОБ 2008 показатель 31 из возможных 100, по сравнению с 45 из 100 для стран, не зависящих от ресурсов. Более того за исключением Южной Африки ни одна из ресурсо-зависимых стран не находится среди 5 стран с наилучшими показателями ИОБ.<sup>4</sup>

### Бюджеты менее прозрачны в странах, зависящих от нефти

Более подробный взгляд на данные показывает что плохие показатели у ресурсо-зависимых стран порожден недостатком прозрачности бюджета и подотчетности в 22 странах которые считаются значительными производителями газа и нефти. Их средний показатель по ИОБ только 22 из 100 возможных. Страны, зависящие от минеральных ресурсов, имеют показатели схожие со странами, не зависящими от природных ресурсов (47 из 100). Для этого необходимо понять специфические моменты, связанные с каждым натуральным ресурсом – включая вид добычи, размер и системы менеджмента финансовых поступлений. Величина поступлений в бюджет от нефтяного и газового секторов по-видимому объясняет некоторые различия между странами производителями гидрокарбонатовых и минеральных ресурсов.<sup>5</sup>

Для более подробного изучения этих вопросов мы проанализировали набор из 55 вопросов из Исследования, фокусирующегося на финансовой политике правительств при управлении финансовыми поступлениями от природных ресурсов. Открытия, представленные в Таблице 1

<sup>1</sup> Энтони Хэути главный экономист Института Отслеживания Финансовых Поступлений ([www.revenuewatch.org](http://www.revenuewatch.org)), и Рут Карлитц аспирант Института Отслеживания Финансовых Поступлений и консультант Международного Партнерства по Бюджету ([www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)). Точки зрения и интерпретации, представленные в данной статье принадлежат авторам и не принадлежат Международному Партнерству по Бюджету и Институту Отслеживания Финансовых Поступлений.

<sup>2</sup> Использование данных Международного Валютного Фонда *Гид Прозрачности Финансовых Поступлений* (2007), 34 страны признаны зависимыми от натуральных ресурсов.

<sup>3</sup> Информация по Исследованию и по использованной методологии подсчета ИОБ см. [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org).

<sup>4</sup> Лучшие показатели у стран получивших 81-100 по ИОБ, показывающих что они предоставляют гражданам расширенную бюджетную информацию.

<sup>5</sup> На это часто ссылаются как размер экономической “ресурсной аренды”, определенной как остаток после того как все стоимости и норму возвратности были рассчитаны т.е. разница между ценой по которой может быть продан ресурс и стоимостью добычи и производства включая норму возвратности инвестиций.

указывают на распространенную несостоятельность стран зависящих от нефти управлять финансовыми поступлениями. Эти страны набрали 25 из 100 по стабильности и предопределенности финансовых поступлений – значительно ниже, чем производители минеральных ресурсов (получившие 63 из 100) и страны, не зависящие от ресурсов (набравшие 54 баллов).

Страны, зависящие от нефти имеют также очень слабую систему контроля расходов, что позволяет иметь место злоупотреблениям при управлении ресурсами. Неспособность этих стран проектировать долгосрочные планы и увязать их со среднесрочными затратами и годовыми бюджетами может замедлить экономическую диверсификацию и сокращение бедности. Окончательно, факт того что поступления от производства нефти и экспорта часто держатся за пределами бюджета богатых нефтью стран может подорвать надзор общественности над тем как тратятся ресурсы.

**Таблица 1. Положение стран по категориям**

Категория	Производители нефти	Производители минеральных ресурсов	Страны не зависящие от ресурсов
Стабильность и прогнозы поступлений <sup>6</sup>	25	63	54
Контроль поступлений <sup>7</sup>	22	52	48
Политика/планирование/бюджет <sup>8</sup>	17	37	35
Дополнительные бюджетные операции <sup>9</sup>	20	31	32

Тем не менее, результаты ИОБ 2008 показывают также, что страны могут быть прозрачными и подотчетными общественности независимо от наличия натуральных ресурсов. Например, Южная Африка, Норвегия, Ботсвана и Перу имеют хорошие показатели по ИОБ по сравнению с другими минеральными и гидрокарбонными производителями (см. Приложение). Это означает что наличие натуральных ресурсов не связано с медленным экономическим ростом и низкие показатели развития феномен часто называемый “ресурсная помеха”. Открытие бюджетов может помочь направить поступления от натуральных ресурсов на экономическое и человеческое развитие.

### **Цена бюджетной размытости в ресурсозависимых странах**

Недостаток прозрачности бюджетного процесса в зависимых от нефти странах имеет сильные воздействия. Например, низкий уровень прозрачности может вести к плохому управлению ресурсным богатством на достаточно долгий срок. Это вызывает серьезное беспокойство в таких странах как Сан Томи и Принсипи, имеющей 0 из 100 по ИОБ 2008. Сан Томи и Принсипи совсем недавно была отнесена к категории стран богатых природными ресурсами и ожидается, что она получит значительные поступления от нефти в ближайшие годы. Большая прозрачность может предоставить возможности для общественности и гражданского общества держать правительство полностью подотчетным в вопросе управления этими поступлениями и использовать их на благо населения страны, большинство которого живет в бедности.

<sup>6</sup> Получено путем усреднения ответов на вопросы 7, 8, 9, 10, 14, 15, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 46, 72, 86, 87, 88, 90, 95, 99, 105.

<sup>7</sup> Получено путем усреднения ответов на вопросы 11, 13, 18-25, 33, 34, 39, 40, 47, 82, 93, 111, 120.

<sup>8</sup> Получено путем усреднения ответов на вопросы 5, 6, 16, 17, 48, 49, 53, 73, 106.

<sup>9</sup> Получено путем усреднения ответов на вопросы 35, 37, 38, 110, 115.

Низкий уровень прозрачности может также помешать международной экономической интеграции страны, как в случае с Саудовской Аравией, имеющей 1 из 100 по ИОБ 2008. Несмотря на растущую репутацию финансовой политики, международные агентства по оценке отказываются давать Саудовской Аравии высокие показатели. Есть ощущение, что нельзя полностью доверять местным институтам потому как они остаются непрозрачными<sup>10</sup>. Несмотря на признаки хорошо администрируемой финансовой политики рядовые саудовцы и международные инвесторы не имеют информации, что же на самом деле правительство делает с их деньгами.

Наибольшим опасением является то, что низкие уровни прозрачности могут привести к широко распространенной коррупции и кризису в области прав человека в Судане, Демократической Республике Конго и Экваториальной Гвинее – все они имеют 0 из 100 по ИОБ 2008. Одной из основных причин конфликта в Судане была историческая концентрация богатства и власти у центрального правительства на Севере за счет бедного большинства населения по всей стране. С 2003 страна переживала нефтяной и газовый бум, когда годовые поступления составляли 2 миллиарда долларов США, что составляло 70 процентов экспорта страны. Несмотря на то, что в 2005 наступивший мир в Судане, открыл поступления от нефти, ни правительство в Хартуме ни в Южном Судане не предоставило эту информацию, что наводит на мысль что деньги были использованы на покупку оружия а не на сокращение бедности. Это угрожает стабильности.

### **Почему прозрачность имеет значение в ресурсозависимых странах**

Недостаток бюджетной прозрачности в нефтедобывающих странах является прямым результатом зависимости страны от нефти для общественных поступлений. Потому что правительству нет необходимости зависеть от налогообложения своих граждан, нормальные способы общественной подотчетности часто отсутствуют в этих странах. Необходимо установить эффективный общественный и законодательный надзор над сбором и тратами финансовых поступлений от добычи и экспорта ресурсов.

Финансовые поступления не надежны и не безграничны, нужна большая прозрачность чтобы поступления шли на развитие. Потому как добыча ресурсов может привести к выработке источника финансовых поступлений, правительства в ресурсозависимых странах должны быть подготовлены к замене поступлений от производства ресурсов и их экспорта на другой источник поступлений.

Общественное обсуждение политики критично для того чтобы поступления от ресурсов были использованы для развития полного и устойчивого экономического роста. Поступления от природных ресурсов очень ненадежны. Во время высоких цен недостаток прозрачности уничтожает мотивацию правительства к приоритизации расходов, диверсификации базы поступлений экономики, и создавать планы для снижения воздействия внезапных изменений в ценах на ресурс. Когда падают цены закрытость бюджета мешает публичным обсуждениям возможных ответов на финансовый кризис, часто заканчивающийся сокращением социальных программ и общественными инвестициями, что подрывает усилия по сокращению бедности.

---

<sup>10</sup> См. <http://www.arabianbusiness.com/property/article/503641-gcc-ratings-hindered-by-transparency>.

## Усиление Прозрачности в Ресурсозависимых Странах

Разница между богатыми ресурсами странами показывает, что скатывание к “ресурсной помехе” не является правилом. Более того, существуют недорогие эффективные действия, которые богатые ресурсами страны могут предпринять для улучшения прозрачности.

Значительное число богатых ресурсами стран производят бюджетную информацию для внутреннего пользования и для доноров, но не предоставляют ее общественности. В 25 из 34 богатых ресурсами исследованных стран правительство производит как минимум один бюджетный документ и часто несколько, но они не предоставляются общественности. Это означает что многие страны могут быстро с малыми затратами значительно улучшить бюджетную прозрачность просто публикуя информацию которую они уже производят. Например, Судан имеет 1 балл по ИОБ 2008, потому что страна не выпускает ни одного ключевого бюджетного документа для общественности. Они отличаются между собой по качеству и полноте, на самом деле Судан производит все за исключением одного из восьми ключевых бюджетных документов как того требует международная практика.

Окончательно, недостаток прозрачности в странах производителях нефти вынудил применить Инициативу Прозрачности Добывающих Отраслей (ИПДО) для улучшения общественного надзора и подотчетности поступлений в бюджет от продажи ресурсов.<sup>11</sup> Производство и публикация отчетов по поступлениям от ресурсов правительству, ИПДО предоставляет мощный инструмент для улучшения прозрачности в ресурсозависимых странах. В дополнение участие организаций гражданского общества в Совете ИПДО на международном уровне и в комитетах со многими партнерами, которые отслеживают применение инициативы в странах кандидатах создает возможности для общественной проверки поступления природных ресурсов. Результаты ИОБ также указывают на важность взгляда на прозрачность в добывающем секторе гораздо шире чем просто поступления в бюджет. ИПДО представляет минимальный, но гибкий стандарт, который гражданское общество, правительства и компании могут использовать для расширения прозрачности в добывающей отрасли.

---

<sup>11</sup> ИПДО требует чтобы компании публиковали что они платят и правительство публикует что оно получает. Более подробная информация: [www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org).

Приложение: Показатели стран 2006 и 2008

Международное Партнерство по Бюджету			
Страны Богатые Природными Ресурсами			
Страна	Добывающая Отрасль	2008 ИОБ	2006 ИОБ
Иордания	минеральный производитель	52	50
Замбия	минеральный производитель (медь)	47	37
Монголия	минеральный производитель (медь, золото)	36	18
Ботсвана	минеральный производитель (алмазы)	62	65
Намибия	минеральный производитель (алмазы)	47	51
Гана	минеральный производитель (золото)	49	42
Кыргызская Республика	минеральный производитель (золото)	8	
Папуа Новая Гвинея	минеральный производитель (золото)	60	51
Перу	минеральный производитель (золото, медь, серебро)	66	77
Южная Африка	минеральный производитель (золото, платина, coal)	87	85
Дем. Республика Конго	oil & минеральный производитель (алмазы)	0	(...)
Индонезия	oil & минеральный производитель (олово, медь, золото, серебро)	54	41
Алжир	Производитель нефти	1	28
Ангола	Производитель нефти	3	4
Азербайджан	Производитель нефти	37	39
Боливия	Производитель нефти	5	20
Камерун	Производитель нефти	5	29
Чад	Производитель нефти	7	5
Колумбия	Производитель нефти	60	57
Эквадор	Производитель нефти	38	31
Экваториальная Гвинея	Производитель нефти	0	(...)
Казахстан	Производитель нефти	34	43
Либерия	Производитель нефти	2	(...)
Мексика	Производитель нефти	54	50
Нигерия	Производитель нефти	19	20
Норвегия	Производитель нефти	80	72
Россия	Производитель нефти	58	47
Сан Томи и Принсипи	Производитель нефти	1	(...)
Саудовская Аравия	Производитель нефти	0	(...)
Судан	Производитель нефти	0	(...)
Тринидад и Тобаго	Производитель нефти	33	(...)
Венесуэла	Производитель нефти	35	(...)
Вьетнам	Производитель нефти	9	2
Йемен	Производитель нефти	9	(...)

Замечание: (...) На тот год не было произведено исследование в стране