

ИПДО в следующие 3-5 лет: Вопросы для последующего рассмотрения

Для принятия решения

Краткое изложение

Стандарт ИПДО, принятый в мае 2013 года, явился крупным шагом вперед с точки зрения повышения значимости потенциала ИПДО для улучшения управления добывающими отраслями промышленности. Однако неизбежно, что некоторые вопросы остались не рассмотренными или возникли, когда страны начали внедрение Стандарта ИПДО. ИПДО могла бы сделать больше для того, чтобы интегрировать прозрачность отчетности в добывающих отраслях в системы отчетности государства и компаний, чтобы ее внедрение было менее обременительным при одновременном представлении уместной и полезной информации. Анализ качества и своевременности Отчетов ИПДО согласно Стандарту требует некоторых уточнений в Стандарте и в оценке внедрения инициативы. Для лучшей поддержки внедрения инициативы могла бы быть улучшена техническая и финансовая помощь.

Этот документ представляет рассмотрение некоторых вопросов, которые Правление могло бы рассмотреть для возможного включения в стратегию на 3-5 лет. Это выявит будущие задачи и пути их выполнения. Это не должен быть всеохватывающий список вопросов для решения Правлением в предстоящие годы, и это не ставит целью выработку всех решений. Скорее, эта работа должна вдохновлять дискуссии Правления ИПДО о направлении движения ИПДО в следующие пару лет.

ИПДО В СЛЕДУЮЩИЕ 3-5 ЛЕТ: ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

1	Введение.....	1
2	ИПДО через 3-5 лет: вопросы для рассмотрения.....	2
2.1	Интеграция ИПДО в государственные системы и корпоративную отчетность.....	2
2.2	Представление информации для политических диалогов.....	4
2.3	Разъяснение и укрепление Стандарта ИПДО.....	7
2.4	Санкционирование.....	8
2.5	Руководство ИПДО на общемировом и национальном уровнях.....	9
2.6	Поддержка внедрения ИПДО.....	12
3	Следующие шаги.....	15

1 Введение

Стандарт ИПДО, принятый в мае 2013 года, явился крупным шагом вперед с точки зрения повышения значимости потенциала ИПДО для улучшения управления добывающими отраслями промышленности. Первые результаты об отчетности в соответствии со Стандартом также показывают влияние Стандарта (к примеру смотрите февральскую рассылку ИПДО). Чем больше мы узнаем о внедрении Стандарта, тем больше необходимость более углубленного анализа влияния ИПДО.

Уже сейчас мы можем заключить то, что некоторые вопросы остались не рассмотренными во время разработки Стандарта или возникли, когда страны начали его внедрение. Вместо представления прозрачной у источника информации и данных компаний и органов правительства, управляющих сектором, **отчеты** ИПДО остаются скорее главным инструментом раскрытия данных и прозрачности. Несмотря на улучшения в Стандарте ИПДО, имеются возможности для объяснения и усиления некоторых требований для улучшения как структуры Стандарта ИПДО, так и содержательных вопросов политического характера, таких как вопрос бенефициарного участия. ИПДО. возможно, далеко продвинулась в публикации данных, но еще остается пройти длинный путь, чтобы сделать эти данные более доступными и использовать их для информирования общественных дебатов. И наконец, с расширением охвата Стандарта ИПДО и членства в ИПДО представляется своевременным рассмотреть, являются ли правильными и достаточными действующие сейчас схемы управления и поддержки внедрения.

Анализ, проведенный фирмой Scanteam, предлагает некоторые рекомендации по дальнейшей технической и финансовой поддержке (см. Приложение С). Некоторые члены Правления также призвали разработать долгосрочную стратегию, включающую долгосрочный финансовый план. Я

поручила подготовить проект документа с описанием некоторых вопросов, которые Правление ИПДО может пожелать включить в стратегию на 3-5 лет. Это обозначит будущие задачи и пути их выполнения. Это не должен быть обязательно полный список вопросов для решения Правлением в предстоящие годы или описание конкретных решений. Скорее, эта работа должна инспирировать дискуссии Правления ИПДО о направлении движения ИПДО в следующие пару лет.

2 ИПДО через 3-5 лет: вопросы для рассмотрения

2.1 Повышение влияния

2.1.1 Интеграция ИПДО в государственные системы и корпоративную отчетность

Предлагается, чтобы Правление ИПДО рассмотрело повышение внимания к упорядочению и интеграции ИПДО в системы отчетности правительства и компаний. Должен ли Стандарт ИПДО быть усовершенствован таким образом, чтобы со временем требуемым результатом стал не прозрачный Отчет ИПДО, а прозрачные системы? Должен ли быть проведен экспериментальный проект? Могут ли исследования охвата инициативы, руководящие материалы и прочая поддержка быть усовершенствованы в сторону к интеграции и упорядочению?

Нет сомнения, что Отчеты ИПДО являются и продолжат быть важным инструментом для привнесения прозрачности в то, как управляется добывающий сектор во внедряющих странах. На настоящее время через отчетность ИПДО стали прозрачными данные за 234 финансовых года. Однако в долгосрочном выражении прозрачность добывающей отрасли не должна быть ограничена рамками ИПДО и дорогостоящих работ по выверке данных, но стала неотъемлемой частью того, как правительства управляют своим сектором. Согласно обследованию, проведенному Секретариатом, затраты по отчетам ИПДО составляют в среднем 130 тыс. долл. США на отчет при значительной зависимости этих затрат от охвата отчетности и обстоятельств в конкретных странах. Эти затраты могли бы быть снижены, если бы отчетность ИПДО была упорядочена и интегрирована в повседневную отчетность компаний и правительства. Важно также не упускать из виду основополагающую цель прозрачности и надежности данных, без необходимости проведения выверки Независимым Администратором.

Вместо того, чтобы просто полагаться на механизм отчетности ИПДО для обеспечения прозрачности, правительства, внедряющие ИПДО, могли бы в большей степени предоставлять информацию, требуемую Стандартом ИПДО, через системы государственной и корпоративной отчетности, такие как базы данных, веб-сайты, годовые отчеты, порталы и т.п. Отчеты ИПДО будут тогда не столь средством компиляции данных, сколь средством суммирования и анализа данных, которые уже имеются в общедоступных источниках. В некоторых странах, например, в Казахстане, уже могут существовать механизмы отчетности, на основе которых может развиваться ИПДО. В других случаях, как в Мьянме, такие системы могут отсутствовать, и их нужно создавать. В Индонезии такие системы существуют, но они неполные и требуют усовершенствования. Аспекты не относящиеся к отчетности прямым образом но, связанные с ИПДО будут также актуальны. Например, контроль со стороны МГЗС будет оставаться аспектом внедрения, учитывая важную роль, которую она играет в формировании доверия, обсуждении выявленных требуемых реформ, связанных с раскрытием данных ИПДО, также как и дальнейшие обсуждения прозрачности и подотчетности во внедряющих странах ИПДО.

Требования обязательной отчетности будут все более доносить данные компаний до сведения общественности. Некоторые компании уже публикуют финансовые данные в годовых и других отчетах. Сбор и публикация данных через отчетность ИПДО по-прежнему останется во многих странах необходимым промежуточным решением, но это не должно заменять, дублировать или замедлять работу к более долгосрочной цели получения прозрачных, полных и надежных данных по вопросам лицензий, объемам добычи, доходам и прочим вопросам, интегрированным в государственные системы. Такие страны, как Восточный Тимор, уже приняли решение начать работу по интегрированию раскрытия своей информации ИПДО, а страны, как Норвегия и Перу выразили интерес к этому. Правление могло бы рассмотреть проведение экспериментального проекта с целью проверки различных подходов к более упорядоченной и интегрированной прозрачности.

Стандарт ИПДО занимает относительно "спокойную" позицию по вопросу интегрирования¹. Он поощряет группы МГЗС "где это юридически и технически возможно, рассмотреть автоматизированное он-лайнное раскрытие доходов правительства от добывающего сектора и платежей компаний на постоянной основе. Это может включать случаи, когда данные по доходам от добывающего сектора уже регулярно публикуются правительством или когда государственные системы налогообложения все больше склоняются к он-лайнной оценке и платежам налогов. Такая непрерывная отчетность правительства могла бы рассматриваться как промежуточная отчетность, но и как неотъемлемая составляющая национального процесса ИПДО, который описывается в выпускаемом ежегодно Отчете ИПДО, прошедшем выверку данных" (Требование 6.2.c). Для некоторых Требований ИПДО, таких как, например, реестры лицензий и раскрытие бенефициарного участия, в Стандарте отмечается, что "в тех случаях, когда информация уже доступна для общественности, достаточно привести в Отчете ИПДО ссылку на нее." Однако большинство требований ИПДО используют текст: "Отчет ИПДО должен раскрывать...", что делает обязательным для Отчетов ИПДО включение данных, которые уже могут быть раскрыты для общественности правительством. Не изменяя намерений Стандарта ИПДО, таим образом, потребуются некоторые изменения для того, чтобы постепенно перейти от длинных самостоятельных Отчетов ИПДО к прозрачным системам, в которых Отчет ИПДО становится скорее инструментом суммирования и высвечивания ключевых вопросов для общественных дебатов, а также проверки того, что системы правительства работают должным образом. Например, представляется мало оправданным тот факт, что Норвегия год за годом выпускает отчеты по выверке данных, хотя уже было продемонстрировано наличие в ней эффективных и прозрачных систем.

МГЗС обязана рассмотреть охват отчетности ИПДО при разработке своих рабочих планов (Требование 1.4.c.ii). Тогда как необходимо избегать слишком обременительных требований, ИПДО могла бы поощрять внедряющие страны к проведению базовых оценок пробелов и возможностей в существующих государственных системах отчетности с тем, чтобы выявить, где необходимы улучшения по представлению информации для отчетности ИПДО. Это могло бы быть легко достигнуто путем корректировки целей исследований охвата отчетности. (См. Приложение А) Следует также отметить, что при будущих санкционированиях исполнителям санкционирования поручается

¹ Принципы ИПДО призывают к следующему: "Мы привержены поддержанию высоких стандартов прозрачности и подотчетности в жизни общества, деятельности правительства и бизнеса" (Принцип 9); и "Мы верим в то, что необходим последовательный и практичный подход к раскрытию платежей и доходов, который прост в реализации и использовании" (Принцип 10).

высвечивать возможности для интегрирования отчетности в соответствии с новым ТЗ для исполнителей санкционирования. Эти рекомендации могут быть полезными указателями для МГЗС при составлении их рабочих планов и рассмотрении подходов к выполнению требований ИПДО.

Текущие положения, относящиеся к адаптированному внедрению (требование 1.5), могли бы потенциально стать уместными и представить основу в Стандарте для внедряющих стран для дальнейшего интегрирования их отчетности. Однако это положение должно быть скорректировано, поскольку оно было сформулировано с учетом исключительных обстоятельств. Представляется, например, что для Норвегии было бы неуместно применять адаптированное внедрение по отношению к ее уже исключительно качественным системам.

2.1.2 Представление информации для политических диалогов

Предлагается, чтобы Правление ИПДО рассмотрело, как ИПДО может улучшить поддержку общественных дебатов, политических диалогов и реформ во внедряющих странах. Как данные ИПДО могут стать более своевременными и годными к использованию? Как ИПДО может способствовать наращиванию потенциала заинтересованных сторон для анализа и интерпретации данных ИПДО? Как правительства и МГЗС могут быть стимулированы к выполнению рекомендаций отчетности и санкционирования ИПДО?

Одним из основополагающих допущений ИПДО является, то, что прозрачность способствует общественным дебатам о том, как осуществляется управление добывающим сектором, что снова может повлиять на политический диалог и реформу по улучшению управления. Несмотря на более чем 200 финансовых лет, охваченных отчетностью ИПДО, данные ИПДО все еще не порождают дебаты во многих странах. Лишь в некоторых случаях выводы отчетов ИПДО способствовали проведению реформ. В то время как расширение Стандарта ИПДО для охвата других частей цепочки создания ценности в добывающей промышленности и более высокая концентрация на национальных приоритетах в рабочих планах МГЗС позволяют генерировать информацию, которая будет более уместной для текущих общественных дебатов во внедряющих странах, некоторые проблемы все еще имеют место.

Во-первых, **данные ИПДО должны стать более своевременными.** Стандарт ИПДО требует представления данных, не более давних, чем данные предпоследнего полного отчетного периода (например, данные за 2012 год - до конца 2014 года), но поощряет страны публиковать данные столь быстро, сколь это практически возможно (Требование 2 ИПДО). Исследование, проведенное Международным Секретариатом, показывает, что среднее время, необходимое для выпуска Отчета ИПДО, составляет десять месяцев². Однако большинство стран по-прежнему типично затрачивают почти два года после окончания финансового года для публикации Отчета ИПДО с данными за этот год. Значительная пропорциональная часть времени, необходимого на выпуск отчета, часто затрачивается на привлечение Независимого Администратора. Может быть больше сделано для поддержки стран в выпуске более своевременных данных - будь то путем многолетних контрактов с Независимым Администратором, более автоматизированной и упорядоченной системы раскрытия данных или просто путем более раннего начала привлечения услуг подрядчика. Поскольку иногда для выпуска финансовых данных требуется более длительное время по причине проведения аудиторской проверки, можно было бы поощрять страны к представлению более современной

² См. Документ Приложение В, Анализ качества и своевременности отчетности ИПДО.

контекстуальной информации. Дополнительные сведения о своевременности данных ИПДО приводятся в Приложении В,

Во-вторых, **данные ИПДО должны быть более доступными**. В соответствии со Стандартом ИПДО многие страны представляют файлы данных, хотя это еще не вошло в общую практику. Слишком много подробных данных ИПДО заперто в отчетах в формате pdf, и необходима дополнительная работа по разработке стандартов данных с тем, чтобы данные могли представляться в единообразном и пригодном для сравнения формате. Международный Секретариат впервые за все время собирает сводные данные из Отчетов ИПДО, используя сводную форму ("шаблон"), разработанную вместе с МВФ и применяющую стандарт МВФ по Государственной Финансовой Статистике (ГФС). Всемирный Банк вместе с МВФ также запустил экспериментальный проект по интегрированию отчетности о доходах от добывающих отраслей в государственные системы. Требуется дальнейшие усилия в предоставлении информации всем заинтересованным сторонам, не имеющим доступ к интернету посредством информационных центров, смс-сообщений, инфографиков, тел.программ и т.д.

В-третьих, существует необходимость **повысить потенциал заинтересованных сторон, в частности, национального гражданского общества, включая СМИ, религиозные группы и членов парламента**, для того чтобы использовать данные ИПДО и лучше понимать через них, как работает добывающий сектор. Как подчеркивается в отчете фирмы Scanteam, "самой слабой стороной остается гражданское общество, как и представители от ОО в МГЗС – часто из-за проблем обратной связи со своим электоратом и недостаточности ресурсов и квалификации для поддержания тесных связей – но также и по причине очень высокой разнородности сообществ ОО как внутри стран, так и среди разных стран. Потребность в продолжении и укреплении наращивания потенциала гражданского общества имеет, таким образом, много различных источников – но ее необходимость очевидна и далека от удовлетворения" (стр. 2-3). Отчет идет дальше и рекомендует дальнейшее наращивание потенциала. Обучение и взаимные обмены между общественными организациями, вовлеченными в ИПДО, конечно, уже имеют место, и в этом помогают такие организации, как институт NRGi, коалиция PWYP и другие организации, хотя и этого недостаточно для полного удовлетворения потребности. Секретариат может сделать больше в работе по наставничеству и способствованию двустороннему сотрудничеству между электоратами гражданского общества, как например, имеет место между коалицией ОО Bantay Kita в Филиппинах и электоратом ОО ИПДО Папуа-Новой Гвинеи. Говоря о выделении финансовых средств фондом МДФ конкретно для поддержки гражданского общества, участие в этой Работе Международного Секретариата было незначительным в части представления конкретной информации или руководящей помощи по вопросам использования таких фондов в стране. Большая доля этих средств могла бы быть, вероятно, направлена на вопросы использования данных. Правление может также пожелать рассмотреть шаги по улучшению представительства гражданского общества в МГЗС, с тем чтобы оно отражало диверсифицированность гражданского общества во внедряющих странах, включая потенциальных пользователей более технической информации, таких как научные организации и парламентарии, а также группы местных сообществ и другие группы, непосредственно испытывающие влияние работ по добыче. Потенциал государственных чиновников в проверке исполнения рекомендаций отчета ИПДО также требует укрепления с целью обеспечения того, чтобы недостатки, которые были выявлены рассматривались как часть более широких реформ. В случае необходимости, поддерживающие организации, такие как Всемирный Банк, которые работают в сфере предоставления более широких программ технической

помощи в секторе могут повлиять на рассмотрение реформ, как часть их программы, если выявится такая необходимость.

И наконец, для обеспечения того, чтобы слабые места в государственных системах и другие выводы Отчетов ИПДО приводили к изменениям, Стандарт ИПДО требует, чтобы **МГЗС предпринимала ответные действия по урокам полученного опыта, включая рассмотрение рекомендаций по улучшению работы**, поступающих от Независимого Администратора и Исполнителя санкционирования (Требование 7 ИПДО). В большинстве случаев рекомендации Независимого Администратора узко концентрируются на вопросах сбора данных, процесса выверки данных, но не содержат предложений по улучшению систем. Иногда рекомендации даже представляются контр-продуктивными, предлагая создание отдельных систем и баз данных для процесса ИПДО или отдельных юридических инструментов для ИПДО, тогда как в действительности целью должна быть более высокая интеграция. В некоторых случаях, например, в Гане, Либерии и Нигерии, отчеты ИПДО служили в качестве диагностического инструмента, проливающего свет на недостатки в процессах сбора налогов или на другие слабые места и давали полезные политические рекомендации по улучшению управления сектором. Однако даже в этих ситуациях отсутствует связующее звено между рекомендациями и общественными дебатами, которые могли бы возникнуть от этого и привести к фактической реформе. Этот вопрос требует дальнейшего внимания, не в последнюю очередь, для того, чтобы ИПДО привела впоследствии к достижению целей, изложенных в Принципах ИПДО.

Требование 1.4.a гласит, что "Рабочий план [Национальной ИПДО] должен устанавливать такие цели внедрения ИПДО, которые ...отражают национальные приоритеты для добывающего сектора". Отсутствие в прошлом акцента на раскрытии информации, которая является уместной для национальных приоритетов в добывающем секторе, может быть частично причиной того, почему выводы Отчетов ИПДО во многих случаях не были особенно полезными для информирования политики стран. Таким же образом, рекомендации исполнителей санкционирования до настоящего времени в основном концентрировались на том, как страны могут укрепить внедрение инициативы в сопоставлении с Требованиями ИПДО, но не включали оценку действий и рекомендации на будущее. В соответствии с новым ТЗ для Исполнителей санкционирования в будущем санкционирования будут включать оценку, документирующую **воздействие** инициативы и высвечивающую возможности для того, чтобы ИПДО способствовала реформам. Даже если выводы этих оценок не приведут к последствиям для достижения страной соответствия Требованиям ИПДО, Правление ИПДО может пожелать рассмотреть применение выводов такой оценки, включая надлежащее рассмотрение этих выводов на государственном уровне, их отражение в рабочих планах МГЗС и т.п. Страны также должны выпускать [годовые отчеты о проведенной работе](#), которые характеризуют прогресс в выполнении целей внедрения и воздействия инициативы. Годовые отчеты о проведенной работе, выпущенные до настоящего времени, являлись до некоторой степени сводками работ, а не критической оценкой достижений и воздействия инициативы, и поэтому, скорее всего, имели ограниченную полезность во внедряющих странах. Возможно, что могли бы быть полезны такие небольшие изменения в названии этих отчетов, например, на "годовые отчеты о воздействии инициативы" или "годовые отчеты о достигнутом прогрессе" или введение некоторого элемента оценки коллегами.

2.2 Разъяснение и укрепление Стандарта ИПДО

2.2.1 Разъяснение Стандарта

Предлагается, чтобы Правление ИПДО рассмотрело введение изменений в Стандарт ИПДО с целью усиления смысла и разъяснения текущих положений. Является ли понятным текущее изложение Стандарта ИПДО с его семью требованиями? Есть ли необходимость в том, чтобы разъяснить и укрепить некоторые из текущих требований?

В конце 2014 года 22 страны выпустили Отчеты ИПДО, которые рассматривали Стандарт ИПДО. Отчеты отличаются по своему качеству. Некоторые отчеты являются слабыми с точки зрения базовых вопросов, таких как надежность и полнота данных. На основе внутреннего рассмотрения отчетов Секретариатом (Приложение АВ) остается вопросом, выпустила ли какая-либо страна отчет согласно Стандарту, которая будет проходить санкционирование. Представляется, что страны с трудом справляются с задачами в части надежности и полноты данных, новых участков отчетности, таких как отчетность по лицензиям и по государственным предприятиям. Однако имеется также много обнадеживающих практических примеров внедрения Стандарта, например, в отчетности Казахстана - по платежам, тарифным ставкам и другой информации, относящейся к транспортировке нефти и газа; в отчетности Замбии - об участии правительства в операциях по горной добыче; в отчетности Нигерии - по бенефициарному участию в горнодобывающих компаниях. Повышение акцента на Отчетах ИПДО, которое должно определить национальные приоритеты в добывающем секторе, также отмечается в ряде отчетов. Филиппины, например, привели обширную отчетность по распределению доходов, требованиям FPIC³ (); ДРК все более подробно рассматривает вопросы кустарной и мелкомасштабной добычи, а в отчете Ганы особое внимание уделяется управлению доходами с включением оценки деятельности нефтяных фондов и государственных расходов.

Правление ИПДО приняло решение о нежелательности проведения каких-либо обстоятельных пересмотров Стандарта ИПДО в 2015 году. Однако ранние уроки внедрения Стандарта могут предложить потенциальные небольшие изменения и пересмотры, которые Правление могло бы провести как в ближнесрочной, так и в долгосрочной перспективе. Комитет по Внедрению в своем рабочем плане на 2015 год решил предложить небольшие изменения Стандарта ИПДО в преддверии следующей Международной Конференции. Эти **пересмотры будут в основном иметь разъяснительный характер**, стремясь устранить неопределенности или несоответствия, в частности, касающиеся текущего текста требования по предоставлению лицензий, выявленные во время разработки ТЗ для исполнителей санкционирования. Пересмотры будут также направлены на улучшение презентации Стандарта ИПДО, согласования его с цепью создания добавленной стоимости, принятой в ТЗ для исполнителей санкционирования, и интегрирования пересмотренного протокола об участии гражданского общества.

Некоторые обозримые политические вопросы, включая **отчетность на уровне проектов**, было бы необходимо рассмотреть до следующей Международной Конференции в зависимости от доработок в таких юрисдикциях, как США. Странам неизбежно потребуется время на переход от существующих форматов отчетности на отчетность на уровне проектов, и для этого потребуется рассмотреть соответствие местных определений проектов в сопоставлении с общемировыми определениями.

³ Предварительных Контрактов с Фиксированной Ценой

Результаты экспериментального проекта по **бенефициарному участию** должны дать информацию о том, требуются ли изменения текущих положений по бенефициарному участию или, возможно, их дополнение требованиями о раскрытии акционерного участия и регистрационных номеров корпоративных налогоплательщиков, что становится все более общим в Отчетах ИПДО. В свете растущего вовлечения **торговых компаний** может быть целесообразно укреплять текущее включение компаний-покупателей в процесс отчетности ИПДО. В рамках этих пересмотров Правление могло бы также рассмотреть возможности того, чтобы Стандарт ИПДО далее поощрял интегрирование раскрытия информации по ИПДО в государственные системы, как отмечалось выше. В долгосрочном выражении, инновационное внедрение как, например, раскрытие информации по вопросам экологической защиты, кустарной горной добычи и запасов природных ресурсов, вероятно, продолжит представлять информацию для последующих уточнений Стандарта ИПДО.

2.2.2 Санкционирование

Ранние выводы внедрения Стандарта позволяют предположить, что санкционирование вряд ли даст правильную и объективную оценку. В достаточной ли степени санкционирование принимает во внимание разнообразие членского состава? Правильна ли принятая терминология?

Недавно Правление согласовало новое Техническое задание для исполнителей санкционирования. На 2015 год запланировано проведение **санкционирования** восьми стран в соответствии со Стандартом ИПДО⁴. Это даст возможность проверить, работает ли санкционирование, как это должно, и является ли относительно приближенная оценка "выполнено/не выполнено" по-прежнему наилучшим способом оценки работы в сопоставлении с весьма строгим стандартом. не в последнюю очередь учитывая упор на национальных приоритетах и специфике. **Один вероятный сценарий состоит в том, что ни одна из стран, намеченных для прохождения санкционирования в этом году, не удовлетворит требованиям Стандарта ИПДО.** Это не означает обязательно, что планка установлена слишком высоко, но могло бы означать, что странам потребуется больше времени или что потребуется более тонкий способ измерения прогресса, учитывающий местные реалии и цели.

Как отмечено при рассмотрении примера Индонезии в отчете фирмы Scanteam: "Все проинтервьюированные заинтересованные стороны признают систему санкционирования необъективной, недостаточно тонкой и лишенной мотивации, учитывая требуемый уровень дальнейшей работы. Даже хотя "значимый прогресс" в действительности признается, система воспринимается как необъективная, поскольку степень сложности государственного управления не является сравнимой для разных государств. **Достижение соответствия в меньшем и менее сложном контексте управления не может разумным образом сравниваться с его противоположным вариантом.** Сводная система индексов, которая признавала усилия по прогрессу, а также факторы соответствия и, возможно, оценку субъективных восприятий национальных выгод инициативы, может приблизиться к более объективной оценке стран" (стр. 77).

В действительности, в то время как сам Стандарт ИПДО продолжает эволюционировать, методология санкционирования не претерпела каких-либо крупных реформ. Она была разработана в то время, когда требования ИПДО, относящиеся к прозрачности доходов, были применимы ко всем странам-членам. **Тогда как Стандарт ИПДО стал более широким, он также стал неравномерно**

⁴ Азербайджан (квартал 1, 2015); Либерия и Соломоновы Острова (квартал 3, 2015); Гана, Кыргызская Республика, Монголия, Сан-Томе и Принсипе и Восточный Тимор (квартал 4, 2015).

применимым. В некоторых странах, например, в ДРК и Индонезии, уместными являются почти все положения - от лицензионных раундов до государственных компаний, до разделения доходов и до бартерных сделок. Однако это обстоит не так для стран с менее сложными секторами или централизованными системами, например, для Буркина-Фасо или Таджикистана. Система санкционирования не принимает во внимание эту диверсифицированность. Как результат, вполне возможно, что страна, такая как Соломоновы Острова, которая предприняла сравнительно небольшие усилия по внедрению инициативы, могла стать соответствующей инициативе, в то время как такая страна, как Монголия, приложившая столь много усилий к этому в течение многих лет, таковой не стала. Эта аномалия могла бы быть разрешена, если бы оценка санкционирования была бы более "фрагментированной", с рассмотрением прогресса по различным аспектам внедрения, например, лицензирование, социальные расходы, распределение доходов, а не выражалась абсолютными терминами "выполнено/не выполнено". В случае отсутствия прогресса могли бы по-прежнему применяться текущие санкции, такие как выведение из списка участников инициативы или приостановление статуса.

Правление рассмотрело варианты изменения **условных обозначений и другой терминологии** на своем заседании в Мексике. В отсутствие обоснованных альтернатив считается уместным придерживаться текущей концепции терминов "соответствует" и "кандидат" относительно Требований ИПДО. Когда страны будут проходить санкционирование согласно Стандарту ИПДО, потребуется более тщательное разграничение между странами, которые являются "страной-кандидатом/страной, соответствующей требованиям Правил ИПДО" и странами, которые являются "кандидатом/соответствующей требованиям Стандарта ИПДО". В некоторых случаях страна, которая соответствует Правилам ИПДО, может быть понижена в статусе, поскольку она еще не выполнила все требования Стандарта ИПДО. Однако технически она может по-прежнему соответствовать тому же уровню прозрачности, что и другие страны, которые соответствуют Правилам ИПДО, но еще не подверглись санкционированию по Стандарту ИПДО. Потребуется время до 2018 года для того, чтобы страны, которые являются сейчас кандидатами или соответствующими Правилам ИПДО, были подвергнуты санкционированию согласно Стандарту ИПДО. Правление может пожелать рассмотреть альтернативную терминологию для стран, проходящих санкционирование согласно Стандарту ИПДО. Это могло бы основываться на терминологии, которая уже предусмотрена в Стандарте ИПДО, например, "ограниченный прогресс", "значимый прогресс" и т.п.

2.3 Улучшение процедур

2.3.1 Руководство ИПДО

Предлагается пересмотреть схему руководства ИПДО. Соответствует ли Правление ИПДО поставленной цели или необходимы реформы, чтобы отразить эволюционирующий Стандарт ИПДО и членский состав? Требуются ли по Стандарту ИПДО национальные руководящие структуры, обеспечивающие поддержку внедрения?

При 48 внедряющей стране, около 1150 работников национальных многосторонних групп заинтересованных сторон ИПДО и примерно 400 лицах с полной занятостью в работе ИПДО, инициатива ИПДО претерпела значительный рост за последние годы. Это поднимает вопросы о том, организовано ли правильное руководство ИПДО. **Правление ИПДО** готово предпринять несколько шагов для рассмотрения своих **схем руководства**, включая юридическую экспертизу руководств для электоратов, работу по самооценке и анализ руководства. Ближе к концу 2015 года выводы этой

работы должны будут пролить свет на все потребности в реформах по руководству Правлением ИПДО.

Анализ руководства предоставляет возможность снова рассмотреть Статью 13 по Функциям Правления. Эти функции в основном связаны с функционированием Ассоциации. Возможно, это составляет возможность для Правления рассмотреть, имеет ли оно более значительную роль в рассмотрении прогресса внедряющих стран относительно Принципов ИПДО, особенно в связи с помощью в "общественных дебатах и информированном выборе соответствующих и реалистичных вариантов для устойчивого развития (Принцип 4); в практике подотчетности правительства перед всеми гражданами в вопросах управления потоками доходов и государственными расходами (Принцип 8); в "высоких стандартах прозрачности и подотчетности в жизни общества, работе правительства и бизнеса" (Принцип 9); и в том, чтобы "все заинтересованные стороны имели возможность внести свой важный и уместный вклад (Принцип 12).

Еще один важный вопрос, который, вероятно, потребует решить в ближайшем будущем, это обеспечение разумного **голоса и специфики внедряющей страны**. Необходимо учесть, что внедряющие страны значительно изменились со времени создания ИПДО. Однако состав Правления ИПДО и его руководящих структур остался без изменения со времени его создания. В Уставе Ассоциации указано, что только пять (могло бы быть несколько больше при согласии на это поддерживающих стран) из 20 мест в Правлении должны быть выделены для внедряющих стран. В то время как это могло казаться уместным в 2006 году, этого уже недостаточно для организации, работающей главным образом с правительствами над тем, как правительства могут улучшить управление своим добывающим сектором. Кроме того, эволюционирование ИПДО указывает на то, что новые политические решения и требования по раскрытию данных в основном ориентированы на правительства и в меньшей степени на добывающие компании. Есть вероятность того, что более значительное представительство от внедряющих стран поможет в том, что будущие изменения в политике и "архитектуре" ИПДО будут лучше основываться на реалиях стран, которые внедряют ИПДО.

Другой потенциальный путь укрепления голоса внедряющих стран состоит в обеспечении того, чтобы другие электораты были также представлены отдельными лицами от внедряющих стран. Представители от электората промышленности в настоящее время являются все работниками штаб-квартир многонациональных компаний. Можно было бы рассмотреть, должны ли быть несколько мест отданы представителям офисов в странах или местным компаниям, учитывая важность их практического опыта внедрения инициативы. Аналогичным образом, три из пяти членов от гражданского общества происходят из внедряющих стран, однако все они представляют одну и ту же коалицию ОО - PWYP, а не свои отдельные НПО. Наконец, сейчас, когда растущее число поддерживающих стран стали внедряющими странами или рассматривают это, представляется своевременным рассмотреть, мог ли этот электорат быть представленным, например, Всемирным Банком от имени правительств, которые поддерживают EGPS.

В настоящее время более девяноста нефтегазовых и горнодобывающих **компаний поддерживают ИПДО на международном уровне**. Это представляет важную возможность для оказания влияния на практику компаний в секторе. В настоящее время единственное требование для того, чтобы компания признавалась международной поддерживающей стороной, состоит в публикации Заявления о поддержке Принципов ИПДО на веб-сайте компании. После обнародования заявления о

поддержке на веб-сайте ИПДО создается страничка этой компании, компания приветствуется как Поддерживающая Компания ИПДО и вводится в соответствующий субэлекторат. Поддерживающим компаниям предлагается, но от них не требуется, делать ежегодные добровольные вклады в финансирование Международного Управления ИПДО. Комитет по Руководству в настоящее время рассматривает, следует ли пересмотреть условия для выражения компаниями поддержки ИПДО. Более конкретно, они рассматривают Статью 5.5, которая указывает Правлению, как может прекращаться членство и может ли оно продлеваться, чтобы охватить начальные критерии. Правление могло бы также рассмотреть, проводится ли достаточно тщательное исследование деятельности поддерживающей компании.

Стандарт ИПДО усилил требования, относящиеся к **руководству МГЗС**, включая более ясные требования для правил и процедур внутреннего руководства МГЗС. Исследование, проведенное Международным Секретариатом, показывает, что большинство МГЗС, как представляется, встречаются достаточно часто - проводят в среднем шесть заседаний в год - для осуществления эффективного надзора за внедрением. Большинство, но не все, МГЗС утвердили Техническое задание (ТЗ) для своей работы, хотя некоторые из них устарели и могли бы включать дальнейшие пересмотры. Однако проблему во многих странах составляет то, что ТЗ и правила руководства не выполняются. Другой проблемой является недостаточная посещаемость заседаний МГЗС или то, что их посещаемость и/или содержание стимулируются высоким размером суточных. В некоторых странах, возможно, имеет место слишком высокая ротация членов МГЗС, в то время как в других странах отсутствуют пределы на сроки или ротацию. В некоторых странах может иметь место необходимость диверсификации членства для включения членов от научного сообщества, парламента и пр.

В то время как текущие требования, относящиеся к МГЗС и процедурам оценки соответствия инициативе, могут быть удовлетворительными в краткосрочном выражении, ИПДО могла бы рассмотреть более долгосрочную роль МГЗС по надзору за процессом ИПДО. В большинстве обстоятельств представляется, что МГЗС останется важным инструментом для проведения дебатов и поощрения к лучшему управлению природными ресурсами. Однако, если ИПДО должна больше сфокусироваться на интегрирование ИПДО в государственные системы, представляется необходимость в гораздо более тесной координации и сотрудничестве между МГЗС, Международным Секретариатом и другими поддерживающими сторонами, а также ключевыми сторонами принятия решений в агентствах управления добывающим сектором. В некоторых странах были назначены со смешанными результатами межведомственные группы высокого уровня для выработки стратегических направлений и выполнения рекомендаций по процессу ИПДО. Например, в Мьянме ведущий орган ИПДО, состоящий из шести министров, работающих в добывающем секторе, сыграл важную роль в создании интереса и сотрудничестве в рамках правительства. При расширенном охвате Стандарта ИПДО возможно также предвидеть сценарий, при котором МГЗС в странах с ориентированным на реформы правительством стали бы препятствием для развития прозрачности вместо того, чтобы стать ведущей силой прозрачности.

И наконец, тогда как ИПДО требует предварительного назначения чиновника высшего ранга для лидерства в процессе внедрения, **отсутствуют требования институционального внедрения ИПДО в правительство или назначения национального секретариата и координатора до нахождения кандидатуры для ИПДО**. Типично назначается официальный работник правительства, который часто продолжает свою роль в качестве "национального координатора" после того, как страна станет

кандидатом ИПДО. Создание национального секретариата обычно является одной из первых задач, которые предпринимает страна-кандидат. В большинстве стран наличие национального секретариата является обязательным условием для выделения финансирования фондом МДФ. Задержка в процессе установления секретариата приводило в некоторых случаях к значительным задержкам в предоставлении финансирования МДФ.

В дополнение к любым изменениям, которые могут рассматриваться по отношению к правилам и требованиям, относящимся к руководству, имеется ряд других мер, которые могут быть предприняты для улучшения национальной специфики внедрения ИПДО. Представители от внедряющих стран в Правлении ИПДО могли бы, например, получать более значительную поддержку от Международного Секретариата. Гораздо больше могло бы также быть сделано для официального сбора информации и мнений национальных координаторов ИПДО, которые следят за внедрением на ежедневной основе.

2.3.2 Поддержка внедрения ИПДО

Предлагается, чтобы Правление рассмотрело рекомендации отчета компании Scanteam и следующие шаги (см. Приложение В), включая вопросы поддержки внедрения, которые не были рассмотрены компанией Scanteam. Насколько устойчивы текущие договоренности с Всемирным Банком, предоставляющим финансовую поддержку, и Международным Секретариатом, предоставляющим технические консультации? Имеет ли Секретариат достаточные ресурсы для поддержки внедрения Стандарта ИПДО?

Финансовая поддержка внедрения на данный момент в основном направлялась через фонд МДФ, управляемый Всемирным Банком. Выражая сожаление по поводу медленного выпуска фондов, отчет фирмы Scanteam, как представляется, заключает, что эта ответственность должна оставаться за Всемирным Банком, хотя и при новом фонде EGPS МДФ. Как отмечает Scanteam (стр. 5), будет важно, чтобы ИПДО обеспечила предоставление минимального предсказуемого финансирования внедрения ИПДО, с тем чтобы внедряющие страны имели некоторую гарантию того, что финансирование будет предоставлено. Должно быть также несколько большее вовлечение ИПДО в дискуссии вокруг использования грантов. До настоящего времени разговоры о том, на какие работы следует тратить гранты МДФ, проводились в основном между руководством Всемирного Банка и Национальными координаторами во внедряющих странах. Когда вопрос доходит до оформляемых банками грантов, осуществляется также некоторая политика, препятствующая, например, использованию средств МДФ для Отчетов ИПДО.

Международный Секретариат имеет лишь небольшое число случаев прямого финансирования работ по внедрению в странах. Это включало пару исследований охвата отчетности, финансовую поддержку национальных конференций и т.п. в случаях, когда финансирование МДФ задерживалось, а поддержка от других спонсоров еще не поступала. Отчет Scanteam не рассмотрел этот вариант. Правление ИПДО может рассмотреть возможность завести небольшой фонд регулируемый Международным Секретариатом, который мог бы использоваться для поддержки внедрения.

Финансирование также иногда предоставляется органами правительства, которые внедряют ИПДО. В таких странах, как Азербайджан, Кот д'Ивуар, Гвинея, Казахстан, Монголия и Восточный

Тимор, ИПДО полностью или частично финансируется правительством. Scanteam отмечает следующее:

“В ряде стран государственные органы власти берут ответственность на себя, обещая финансирование либо через специально выделенные бюджетные статьи в годовом бюджете, либо через экстраординарные вклады. МГЗС ИПДО должны подготовить годовые рабочие планы с реалистичными бюджетами, и во многих случаях предвидится, что работы будут финансироваться правительством. Как сообщается из ряда стран, во многих случаях обещанные фонды либо не поступают или поступают с опозданиями, так что работы должны выполняться в ускоренном темпе в конце финансового года или не могут быть выполнены, как это предвиделось, или финансирование уменьшается по сравнению с первоначальным обещанием. Варьируемость финансирования правительством может изменяться от года к году, так что его общая предсказуемость часто бывает неудовлетворительной. Это в свою очередь означает, что то, что может представляться разумным годовым рабочим планом для ИПДО, может в значительной степени быть компиляцией пожеланий, поскольку база финансирования является столь неопределенной. Это составляет крупный вызов для долгосрочного внедрения ИПДО (...) (стр.35).

Scanteam рекомендует следующее как часть стратегии завершения работы:

“Согласованная доля доходов от добывающих отраслей промышленности может направляться в годовой “фонд контроля и надзора”, который должен в принципе контролироваться/ распределяться Парламентом. Некоторые основанные на правилах выделения средств затем могут поступать ключевым действующим лицам/видам работ: (i) национальный орган ИПДО/работы – секретариат, выверка данных, информационная работа и распространение инициативы, (ii) общий фонд наращивания потенциала для управляемого гражданским обществом зонтичного фонда с целью последующего финансирования работ по наращиванию потенциала, возможно, на основе предлагаемых проектов или на основе многолетних рабочих планов ИПДО. В результате принятия Парламентом фундаментальных решений будет обеспечена более высокая прозрачность процесса принятия решений, как можно надеяться, на основе политических дебатов, и подотчетность будет действовать по отношению к Парламенту, но не к правительству, что обеспечит более высокую независимость для ИПДО. Это также укрепит законодательный надзор и контролируемую функцию Парламента, что само по себе обычно является позитивным шагом” (стр. 51).

Правление ИПДО может пожелать рассмотреть, как поощрять повышенные уровни финансирования от внедряющих стран для повышения конкретности и ответственности за внедрение. Согласно Правилам ИПДО, от правительств было потребовано предоставить как минимум 50% финансирования затрат на санкционирование. С переходом на финансирование санкционирования фондом МДФ на данное время финансовые требования к странам, внедряющим ИПДО, отсутствуют. Правления может рассмотреть поощрение, , финансирования от правительств для внедрения ИПДО.

Что касается **роли международного секретариата в поддержке внедрения**, в отчете фирмы Scanteam отмечается следующее: "Правление и Международный Секретариат ИПДО остаются

центральными органами знаний, гарантии качества и "защиты бренда". Поэтому Международный Секретариат также нуждается в развитии потенциала со временем, хотя в каком направлении - будет зависеть от того, как будет расти и трансформироваться более крупная система ИПДО и как будут развиваться партнерства и разделение труда с такими органами, как национальные/региональные центры знаний и Всемирный Банк" (стр. 5). В отчете далее приводится следующая рекомендация: "Международный Секретариат ИПДО и Всемирный Банк как центры знаний должны разработать общую программу поддержки внедрения ИПДО на уровне стран. Должно быть уделено внимание тому, как решить стратегические вопросы и вопросы реформирования сектора, разработать цепь создания дополнительной ценности и определить другие вопросы общего интереса." (стр. 6).

Как документировано в анализе Scanteam, предвидится, что Всемирный Банк будет отвечать за большинство технической помощи, связанной с внедрением ИПДО. Однако, поскольку руководство, запрашиваемое внедряющими странами, было главным образом связано с ИПДО, Международный Секретариат стал органом, который предоставляет основной массив технической помощи, а Всемирный Банк в основном управляет фондами на внедрение. Это **разделение труда** должно, вероятно, продолжиться и должно быть более четко изложено в Меморандуме о взаимопонимании между ИПДО и Всемирным Банком. По мере того как ИПДО растет по своему охвату и по числу внедряющих стран, это, однако, отражается на ресурсах для Секретариата. В более широком смысле, согласно рекомендации фирмы Scanteam, необходимо улучшение координации между поддержкой со стороны Всемирного Банка и поддержкой со стороны Секретариата для внедряющих стран. Однако вопросом, который должен быть рассмотрен, являются потенциальные конфликты между интересами групп МГЭС ИПДО и более широкими интересами Всемирного Банка во внедряющих странах. По мере того, как внедрение ИПДО все более привязывается к национальным приоритетам для сектора, внедрение все больше касается политически чувствительных тем, к которым организации типа Всемирного Банка могут не иметь желания привязываться из-за страха создания опасных условий для более крупных проектов. Это потенциально проблематично, не в последнюю очередь - по причине той роли, которую Всемирный Банк играет в финансировании работ по внедрению.

Поддержка внедрения в основном поступает из Осло. Анализ Scanteam предлагает, чтобы ИПДО изучила возможность экспериментального контракта с региональным центром знаний для предоставления обучения и технической поддержки для внедрения (стр. 5). Там далее говорится следующее: "Международный Секретариат должен найти время для поддержки таких центров знаний/обучения в различных регионах, мониторинга их работы, выступать в качестве ведущих лиц на крупных учебных мероприятиях (как это делается сегодня) при одновременном рассмотрении политических и стратегических вопросов, стоящих перед ИПДО, и затем фокусироваться на визитах в страны для разрешения и разблокирования вопросов и политических проблем. Одним из предложений в этой связи была возможность создания региональных офисов Международного Секретариата ИПДО. Учитывая его размер, это, вероятно, не является хорошим решением, поскольку численность персонала столь невелика, что каждый офис не будет иметь необходимой "критической массы" знаний и опыта, необходимой для поддержания устойчивого качества работы" (стр. 46). В то же время фирма Scanteam отмечает, что наем персонала для работы в Осло обходится дорого (стр. X). Scanteam не предлагает каких-либо мыслей относительно ресурсов, которые потребуются для развития достаточного потенциала местных учебных центров, чтобы поручить им поддержку внедрения инициативы. Полученный на данное время опыт показывает, что даже между давними и

доверенными партнерами часто существует недопонимание, когда дело доходит до объяснения Требований ИПДО и представления хороших примеров и рекомендаций. Ресурсы, необходимые для "мониторинга и контроля" работы местных учебных организаций, будут, вероятно, значительными. В то время как для создания региональных офисов потребуется тщательное планирование, краткосрочным решением мог бы быть эксперимент по проверке того, улучшит ли поддержку внедрения **региональное присутствие**, например, одного или двух членов текущего секретариата, базирующихся в одном или двух регионах.

В поддержке внедрения участвуют, конечно, и ряд других агентств и организаций, таких как DFID, GIZ, Норвежские партнеры, NRGi и ПЧП(PWYP). При расширенном охвате ИПДО координация между более широкими программами поддержки добывающего сектора во внедряющих странах будет более важной, чем когда-либо, для максимизации потенциального вклада ИПДО и улучшения ее интегрирования. В то время как технические аспекты ИПДО, такие как руководства по правилам ИПДО, улучшение отчетности и т.д. лучше всего будет покрываться Международным Секретариата по причинам обеспечения качества, выявляется значительный спрос со стороны МГЗС на поддержку действий и мероприятий для способствования более широких реформ. Это включает в себя широкий спектр тематических областей, таких, например, как бенефициарное право, управление государственными предприятиями, юридические реформы и т.д. Следует обеспечить обмен информацией и согласование планов поддержки тех в областях, где работа МГЗС совпадает с поддержкой предоставляемой другими партнерами.

3 Следующие шаги

В настоящем документе рассматриваются некоторые вопросы, которые Правление ИПДО могло бы рассмотреть при разработке стратегии на 3-5 лет. Он предназначается для инспирирования дискуссий в Правлении в Браззавиле с целью выявления дополнительных проблем и вариантов. После Браззавиля следующим шагом могло бы быть проведение Комитетом по Внедрению работы по более конкретному набору вопросов для их включения в стратегию с расчетом на презентацию проекта документа по стратегии Правлению на его заседании в октябре. Некоторые из выявленных проблем могли быть уже приняты к рассмотрению этим Правлением, в то время как другие проблемы могут быть переданы следующему Правлению. Структура Стандарта ИПДО будет, со всей очевидностью, иметь значительные последствия для организационного планирования ИПДО. Это потребует снова рассмотреть осенью. Затем может наступить время для разработки более подробного рабочего плана.