

EITI - опыт Кыргызской Республики

К.С. Молдогазиева, НПО - Консорциум по EITI

В условиях реализации политики добросовестного управления в Кыргызской Республике открытость информации о деятельности добывающих отраслей, повышение прозрачности финансовых потоков от их деятельности имеет важное значение. Кыргызская Республика поддержала инициативу EITI (ИППДДО) и присоединилась к ней в мае 2004 года. Для реализации ИППДДО в КР были созданы Комитет по реализации и Совет по оказанию консультативной помощи, в состав которых вошли представители всех заинтересованных сторон: государственных органов, промышленности и общественности. С принятием Кыргызстаном принципов ИППДДО появилась надежда, что взаимоотношения основных стейкхолдеров горнодобывающей промышленности – правительства, компаний и населения, приобретут теперь более прогнозируемую и адекватную форму, устраивающую все заинтересованные стороны

Для более активного участия гражданского общества в продвижении Инициативы, в ноябре 2004 года группой НПО был создан Консорциум гражданского общества по продвижению ИППДДО.

. 21 декабря 2004 года состоялось учредительное собрание Консорциума, на котором были приняты Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве, а также Положение о Рабочей группе Консорциума. В работе учредительного собрания приняли участие представители 13 неправительственных организаций из разных регионов страны, а также представители ФСК и Аппарата Омбудсмана. На собрании были обсуждены и приняты Меморандум о взаимопонимании и Положение о Рабочей группе Консорциума. Обсуждались также возможные механизмы участия гражданского общества в реализации ИППДДО в Кыргызстане.

Основными задачами своей деятельности Консорциум определил:

- (i) объединение усилий гражданского общества в области продвижения принципов прозрачности доходов государства от деятельности добывающих отраслей и подотчетности правительства в использовании их в целях устойчивого экономического и социального развития;
- (ii) повышение информированности общественности о внедрении ИППДДО и государственном управлении природными ресурсами и доходами от их использования.

Для реализации поставленных задач Консорциум осуществляет различные виды деятельности, включающие проведение круглых столов, семинаров и конференций; создание рабочих групп и комиссий; проведение переговоров и установление контактов с органами государственного управления, добывающими компаниями, СМИ, местными и зарубежными организациями и ассоциациями; публикация статей, брошюр и др. печатной продукции.

Первоначально Меморандум был подписан лишь участниками учредительного собрания, однако после информационно-объяснительной работы членов Консорциума к нему присоединилось более 10 НПО.

В настоящее время в состав Консорциума входят 25 неправительственных организаций со всех регионов республики, отражающих различные сферы деятельности НПО: устойчивое развитие, экология, правозащитная деятельность, экономика, горное дело и др. Таким образом, состав Консорциума репрезентативно отражает заинтересованные местные сообщества и специалистов непосредственно горной и смежных отраслей. Деятельность Консорциума координируется Рабочей группой из 5 человек. В настоящее время в состав Рабочей группы входят представители следующих организаций: Центр Человеческого Развития «Древо жизни», Бюро по правам человека и соблюдению законности, Институт экономической политики, Гражданское общество против коррупции, Ассоциация горнопромышленников и геологов КР.

Уже на этапе инициативной группы по созданию Консорциума, входящие в её состав организации обсудили первый отчет по реализации ИППДДО в Кыргызстане и направили Совету по оказанию консультативной помощи свои рекомендации по отчету Комитета по реализации и по формам участия гражданского общества. Большая часть этих предложений нашла свое отражение в рекомендациях Совета от 23 ноября 2004 года.

Предложения Консорциума НПО по ИППДДО (ЕІТІ) по 1 отчету Исполнительного Комитета ИППДДО по ЕІТІ:

1. Не все горнодобывающие компании включены в перечень в отчете. Способствовать, чтобы больше компаний и предприятий участвовали в Инициативе.
2. Сводный отчет содержит агрегированные (обобщенные) показатели по отрасли, которые мало о чем говорят. Предлагаем давать цифры отдельно по предприятиям и компаниям.
3. Сравнить отчет компаний и правительства с госбюджетом
4. Ввести в отчет показатель о бонусах, который рекомендован ЕІТІ
5. Предоставить информацию за прошлый год, или весь предыдущий период (для сравнения)
6. Дать разбивку средств на реабилитацию по отдельным месторождениям с учетом будущей стоимости денег.
7. При выборе аудиторской компании информировать общественность обо всех кандидатах, участвующих в тендере (до принятия решения) и давать пояснения причин выбора той или иной аудиторской компании.

По формам участия гражданского общества в ЕІТІ:

1. Провести обучающий семинар для НПО по инициативе ЕІТІ и формам отчетности совместно с ФСК.
2. Ввести представителей НПО для участия в заседаниях Исполнительного Комитета 1 раз в месяц, (что было предложено Председателем Комитета по реализации принципов ИППДДО Э. Торомырзаевым в ответ на мой

вопрос о взаимодействии Комитета и НПО между заседаниями Совета). (Смотри внизу список. Представители НПО будут поочередно участвовать в течение года в заседаниях ИК).

3. 7 пункт резолюции заседания Консультативного совета от 23 ноября 2004 г. написать в редакции: «Комитету по реализации принципов ИППДДО при поддержке технической помощи доноров активизировать работу по информированию и взаимодействию с общественностью по вопросам, связанным с реализацией принципов ИППДДО
4. Высылать отчеты Правительства и материалы к заседаниям Консультативного Совета не позднее, чем за 2 недели до заседания для того, чтобы как можно большее число представителей гражданского общества участвовали в процессе получения информации и обсуждения. Лучше на E-mail , или давать заранее на сайте.
5. Дать все телефоны, E-mail членов Комитета и Консультативного совета для обратной связи с ними.

Консорциум НПО может взять на себя работу по информированию и формированию предложений от гражданского общества

30 марта 2005 года состоялось заседание Рабочей группы Консорциума, на котором была представлена информация об участии представителей Консорциума в работе Парижского семинара и Лондонской конференции по ИППДДО. В работе Парижского семинара принял участие представитель Института экономических исследований - члена Консорциума.

ЦЧР «Древо Жизни», будучи членом международной коалиции «Publish What You Pay», был представлен директором Калией Молдогазиевой на международной конференции в Лондоне, посвященной вопросам прозрачности в горнодобывающей отрасли. На этой конференции была распространена информация о Консорциуме и его усилиях по реализации ИППДДО в Кыргызстане.

В конце апреля 2005 года был проведен круглый стол «Инвестиции и управление природными ресурсами Кыргызстана: кто получает выгоду?», на котором рассматривались вопросы взаимодействия Консорциума с государственными и международными структурами, законодательно-правовая база доступа к информации по прозрачности доходов добывающей промышленности и пути оптимизации управления и прозрачности деятельности горнодобывающих предприятий (ГДП). В обсуждениях круглого стола приняли участие более 20 представителей министерств, Аппарата Премьер-министра, Аппарата Омбудсмана, международных организаций и местных НПО. Кроме того, совместно с Наблюдательно-Консультативной Группой (МАГ) были рассмотрены вопросы международных инвестиций в горнодобывающую отрасль Кыргызстана, и была озвучена позиция МАГ и Консорциума (обращение «Рай для иностранных инвесторов не должен стать адом для кыргызстанцев»).

В июне 2005 г. был организован обучающий семинар «ИППДДО в Центральной Азии: первый опыт и возможности для прогресса», в котором наряду с представителями государственных органов и неправительственных организаций Кыргызстана приняли участие и представители казахстанской Коалиции

«Нефтяные доходы - под контроль общества». Участникам семинара были представлены различные материалы по принципам и критериям ИППДДО, структуре руководства реализации Инициативы в Кыргызстане, взаимоотношению ИППДДО и международных финансовых институтов. После обсуждения представленных материалов и текущей ситуации по реализации Инициативы в Кыргызстане участниками семинара было принято обращение к правительствам Кыргызстана и Казахстана, горнодобывающим компаниям и международным финансовым организациям.

В связи с тем, что Правительством не был решен ряд организационно-технических вопросов реализации ИППДДО, а затем и мартовские события 2005 года привели к тому, что в 2005 году не были опубликованы результаты аудиторской проверки первого отчета по ИППДДО, отчеты за второе полугодие 2004 и первое полугодие 2005 годов.

В сентябре 2005 – Консорциум ЕІТІ организовал визит международных НПО “Publish what you pay” и “Global witness”, в Бишкеке и встречи их с разными заинтересованными сторонами. Одним из результатов этих встреч стало письмо Премьер-министра КР международным организациям о приверженности Правительства КР принципам ИППДДО.

Регулярно посылаются запросы по вопросам прозрачности ГДП в соответствующие ведомства.

ЕРІ (член рабочей группы Консорциума) провел альтернативный анализ финансовой деятельности добывающих компаний КР (в рамках проекта ВБ, октябрь 2005г).

В декабре 2005 – Консорциумом проведен практический семинар «Межсекторальный диалог по продвижению ИППДДО в КР». В ходе межсекторального диалога представителей государственных органов, добывающих компаний и гражданского общества, выявлены факторы, мешающие, способствующие прогрессу ЕІТІ в КР, а также что получит Кыргызстан в результате реализации ЕІТІ. Результаты представлены в следующей таблице:

Работа в малых группах

	Что мешает продвижению ИППДДО?	Что будет способствовать продвижению ИППДДО?	Что даст КР реализация ИППДДО?
Госструктуры	<ul style="list-style-type: none"> - Неусовершенствование законодательной базы (Закон «О недрах», «Об угле», «О лицензировании» и др.); - отсутствие четкого механизма проведения аудита отчетов; - неинформированность местных сообществ посредством СМИ. 	<ul style="list-style-type: none"> - контроль исполнения законодательных актов; - расширение круга предприятий; - разработка более детального руководства по реализации ИППДДО; - организация и обучение специалистов компаний; - надлежащая координация структур, задействованных в реализации ИППДДО. 	<ul style="list-style-type: none"> - повышение уровня информированности населения о деятельности и доходах добывающих компаний; - развитие инфраструктуры регионов; - создание дополнительных рабочих мест; - относительное улучшение экосистемы в зонах разработки недр; - увеличение притоков внешних и внутренних инвестиций в экономику;

			<ul style="list-style-type: none"> - сокращение уровня бедности; - искоренение коррупции; - прозрачное управление доходами.
Добывающие компании	<ul style="list-style-type: none"> - нет четких инструкций по заполнению форм отчетности (по начислению или по факту выплат); - нет возможности проверки данных, связанных с внебюджетными фондами; - обременение компаний сборами дополнительных справок и документов. <p><i>(Резюме: необходимо разработать инструкцию по заполнению формы отчетности, а также создание Рабочей группы по разработке единого критерия отчетности)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - широкая публикация о вкладе компаний в бюджет страны (на основе отчетов ИППДДО) госорганами; - прозрачность использования средств компаний, направленных в бюджет и во внебюджетные фонды. 	<ul style="list-style-type: none"> - контроль со стороны широкой общественности за вкладом компаний в бюджет и прозрачность расходов этих средств на нужды народа.
НПО	<ul style="list-style-type: none"> - старые методы управления (стереотипы); - «эксклюзивное» заключение договора между Правительством и компаниями без участия общественности и без учета интересов населения; - текучесть кадров в госструктурах; - отсутствие преемственности; - отсутствие квалифицированных кадров, специалистов в госслужбах, знающих горнодобывающую отрасль; - проблема правового обеспечения (законодательной базы); - отсутствие гласности (тендер, объявления, выдача лицензий на всех стадиях); - невозможность участия общественности; - коррумпированность. 	<ul style="list-style-type: none"> - политическая воля Правительства; - 3-стороннее соглашение (государство, НПО, компаний); - прозрачность (тендеров и т.д.); - соответствующая законодательная база; - создание механизмов выполнения соглашения. 	<ul style="list-style-type: none"> - рост экономических показателей, улучшение экологической обстановки, открытость, гласность; - прозрачность и контроль над бюджетом и другими финансовыми потоками, что приведет к подотчетности государства; - повышение информированности общества; - снижение напряжения в обществе; - стабильность; - устойчивое развитие страны; - налаженный механизм; - ответственные инвесторы, что будет способствовать становлению демократического, правового, социально-ответственного государства.

В феврале 2006 года в связи с изменением состава Правительства КР был обновлен состав Исполнительного Комитета и Консультативного Совета по ЕІТІ

В марте 2006 года состоялось заседание ИК и семинар «Горнодобывающая промышленность как источник роста экономики»
Опубликован, наконец, 2 и 3 отчет КР по ЕІТІ

Однако пока не решен вопрос с выбором аудиторских компаний. Имеются разные мнения по процедуре взаимодействия ИК и КС по ЕІТІ.

Проблемы, стоящие перед Консорциумом ЕІТІ в КР:

- члены Консорциума, особенно в регионах, нуждаются в проведении обучающих семинаров по ЕІТІ, в частности по индикаторам отчетности, мониторингу, созданию коалиций, и эффективному взаимодействию с правительством, диалогу с компаниями.
- обмен опытом и сотрудничество с подобными альянсами и коалициями в других странах
- потребность в независимых экспертах, которые бы помогли нам дать объективную аргументированную оценку правительственных документов и отчетов компаний по ЕІТІ, и по проведению мониторинга.
- Статус членов различных советов по ЕІТІ, преемственность политики правительства по принятым международным договорам
- Разработка моделей взаимодействия и учета потребностей жителей живущих в районах с ГДП, возможность опережающих действий НПО и правительства.