



Эндрю Мичелмор

ПОЛУЧЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОТ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

КАК РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ
МОГУТ ПРЕОДОЛЕТЬ
«РЕСУРСНОЕ ПРОКЛЯТИЕ»
ПУТЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ
И ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЕЙ
ПРОЗРАЧНОСТИ



В настоящей статье использован опыт работы Международного совета по горному делу и металлам (МСГДМ) во многих странах, с которыми он взаимодействует в целях извлечения уроков, которые можно было бы применить в богатых ресурсами странах с экономикой переходного типа в регионе операций ЕБРР.

Процветание ресурсодобывающих отраслей зачастую рассматривается как благо для развивающихся стран, создающее для них трамплин социально-экономического развития. Вместе с тем многим странам, обладающим завидными запасами полезных ископаемых, не удается добиться претворения этого преимущества в социально-экономический прогресс. Данная проблема, широко именуемая как «ресурсное проклятие», возникла, возможно, в результате действия ряда факторов, но все чаще ассоциируется с качеством управленческой деятельности в принимающих странах. Другими словами, чтобы страны могли обратить получаемые от недропользования доходы на цели улучшения своих социально-экономических условий, им требуется тщательно разработать и провести реформы в системах управления, повысить имеющийся у них потенциал¹.

В 2013 году Институтом управления природными ресурсами стал применяться Индекс ресурсного управления (ИРУ), первоначально охвативший 58 богатых ресурсами стран мира. Указанный индекс был разработан для демонстрации необходимости применения форм надлежащего управления в отрасли недропользования в интересах успешного развития стран, обладающих обильными запасами нефти, газа и минерального сырья. ИРУ охватывает 15 зависящих от добычи полезных ископаемых стран Африки, из которых только три имеют отчасти удовлетворительно функционирующие системы управления недропользованием (Гана, Либерия и Замбия). В остальных странах управление добывающими отраслями поставлено либо плохо, либо с большими недостатками. Кроме того, специалистами МСГДМ было обследовано 8 зависящих



АВТОР

ЭНДРЮ МИЧЕЛМОР
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ
ПО ГОРНОМУ ДЕЛУ И МЕТАЛЛАМ
(МСГДМ)

Индекс ресурсного управления (ИРУ), первоначально охвативший 58 богатых ресурсами стран мира, был разработан для демонстрации необходимости применения форм надлежащего управления в отрасли недропользования в интересах успешного развития стран, обладающих обильными запасами нефти, газа и минерального сырья.

от добычи минерального сырья стран Африки, чтобы выяснить, коррелируются ли относительные показатели этих стран в Индексе ИРУ с достигнутыми ими результатами в области развития. Сравнительный анализ этих стран позволил выявить четко прослеживаемую связь, свидетельствующую о том, что недостатки в функционировании систем управления тесно коррелируются с более низкими результатами развития человеческого капитала, повышенной степенью уязвимости в условиях несостоятельности государств и более высокими уровнями восприятия коррупции.

Одним из самых серьезных рисков, связанных с экономическим развитием богатых ресурсами стран, является их чрезмерная зависимость от доходов, получаемых ресурсодобывающими отраслями. Капиталовложения в горнодобывающую промышленность могут стать стимулом для экономического роста и снижения уровня бедности в развивающихся странах, но порождают огромное количество вызовов в областях управления и экономического менеджмента. Как показывают результаты дальнейших исследований, проведенных МСГДМ во взаимодействии со специалистами Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и группы Всемирного банка, капиталовложения в горнодобывающую промышленность дают наибольший эффект в тех случаях, когда они сопровождаются проведением требуемых реформ в областях государственной политики и институционального развития, что свидетельствует о том, что при тщательной разработке курса реформ в области управления эффект от капиталовложений в горнодобывающую промышленность можно повысить как на национальном, так и на местном уровнях развития стран.

Согласно результатам исследования, проведенного в 2013 году Глобальным институтом им. Маккинзи², за последние 20 лет резко возросло число стран, в которых добыча полезных ископаемых стала главной движущей силой их хозяйственной деятельности, и в настоящее время в число таких стран входят главным образом страны с низкими и средними доходами. В ответ на эти обостряющиеся вызовы донорские организации стали делать упор на совершенствование форм управления путем наращивания потенциала и создания надежно работающих институтов, а также путем стимулирования процессов повышения уровней прозрачности и подотчетности.

Особой проблемой для развивающихся стран является проблема налогообложения в области недропользования. Правительствам развивающихся стран в срочном порядке требуются налоговые поступления, с тем чтобы иметь возможность оплачивать товары, услуги и объекты инфраструктуры первой необходимости для своих граждан. Вместе с тем горнодобывающая промышленность – это капиталоемкая отрасль экономики, и на прохождение этапов горнодобывающего проекта от геологоразведочных работ до эксплуатации месторождений может уйти более 10 лет. Даже в тех случаях, когда рудник уже вошел в эксплуатацию, ему может потребоваться несколько лет, чтобы выйти на

уровень рентабельности, а компании – начать уплату налогов с прибыли предприятия. Правительствам стран трудно разрабатывать долгосрочные планы развития, когда им приходится удовлетворять столь остро стоящие перед ними потребности сегодняшнего дня. Эта проблема усугубляется имеющими принципиальное значение нестыковками временных рамок, в которых действуют горнорудные предприятия, рассматривающие свои шахты как объекты капиталовложений на перспективу от 30 до 100 лет, и правительство, которое могут ждать новые выборы уже через 3–5 лет, а за это время оно должно иметь возможность представить доказательства улучшения социально-экономического положения стран, с тем чтобы быть переизбранным.

В то время как горнорудные предприятия, как правило, приносят своим правительствам до 20% бюджетных доходов в странах с минерально-сырьевой экономикой и с доходами от низких до средних, эта цифра является всего лишь одним элементом вклада горнодобывающей промышленности в процессы социально-экономического развития. В свете результатов исследований, проведенных МСГДМ, в странах с минерально-сырьевой экономикой на долю горнодобывающей промышленности может, как правило, приходиться от 30% до 60% поступлений от экспорта и от 60% до 90% объемов поступающих в эти страны прямых иностранных инвестиций. В дополнение к этому, объемы доходов от деятельности инвесторов и правительств принимающих стран (в форме налогов и платы за право разработки природных ресурсов) в целом сопоставимы с этими уровнями, составляя от 15% до 20% от общих объемов денежных поступлений. Вместе с тем в общих объемах выручки горнодобывающего предприятия доля капитальных затрат и операционных издержек, как правило, составляет от 50% до 65%, которые идут на зарплату, инфраструктуру и закупки средств производства. При надлежащем использовании возможностей, открывающихся в результате таких инвестиций, и поддержке со стороны бюджетно-налоговых органов мультипликационный эффект может оказать преобразующее воздействие на результаты социально-экономического развития. Вместе с тем слишком часто вклад горнодобывающей промышленности в экономику стран сводится к узким рамкам поступлений от действующих налоговых ставок, которые подвержены волатильности при падении цен на товары сырьевой группы или накануне выборов в стране.

ИНИЦИАТИВЫ МСГДМ

Инициатива Ресурсного фонда МСГДМ представляла собой рассчитанный на несколько лет научно-исследовательский проект, реализуемый под надзором независимой международной группы консультантов с 2004 года в сотрудничестве с ЮНКТАД и Всемирным банком. В рамках этой инициативы проведена оценка деятельности 33 стран с минерально-сырьевыми экономиками по целому ряду социально-экономических показателей. Затем была сформирована аналитическая база данных о Перу, Гане и Танзании для выявления

принципиально важных факторов успеха, позволивших некоторым странам с выгодой для себя использовать имеющиеся у них крупные залежи полезных ископаемых и при этом избежать «ресурсного проклятия». Как показала реализация этой инициативы, «ресурсное проклятие» не является неизбежным следствием капиталовложений в освоение минерального сырья: капиталовложения в горнодобывающую промышленность могут стать и становятся стимулом экономического роста, позволяют бороться с бедностью в общенациональных масштабах и на местах.

К числу этих трех принципиально важных факторов успеха относятся:

- благоприятный инвестиционный климат;
- обоснованные стандарты управления, применяемые в общенациональных масштабах;
- рационально выстроенные системы макроэкономического управления в странах.

Вместе с тем еще одним важным фактором также считается качество управления на субнациональном (региональном и местном) уровне. Кроме того, как свидетельствуют результаты проведенных исследований, компании не располагают достаточными силами, чтобы самостоятельно воспользоваться вытекающими из горнодобывающей деятельности выгодами в целях развития, ибо управлением выступает главным фактором, а налаживание партнерских отношений между множеством заинтересованных сторон для решения таких вопросов, как управление доходами или расширение экономических возможностей, позволяет заполнять бреши в производственных потенциалах компаний.

По результатам реализации данного проекта МСГДМ опубликовала материал под названием *Mining: Partnerships for Development (MPD) Toolkit*³. Применение это инструментария в той или иной стране углубляет наши представления об общем вкладе горнодобывающей промышленности в процессы устойчивого развития и борьбы с нищетой путем привлечения прямых иностранных инвестиций, экспорта продукции, получения доходов и лицензионных платежей, увеличения валового внутреннего продукта, прямого, косвенного и индуцированного обеспечения занятости, развития предприятий на местах, экономической диверсификации и повышения эффективности управления доходами.

Связанная с MPD работа МСГДМ нацелена на увеличение социально-экономического вклада горнодобывающей промышленности, что является конкретным и практическим способом избежать ресурсного проклятия. Это исходит из предпосылки, что вклад горнодобывающей промышленности в широкомасштабные процессы социально-экономического развития можно увеличить, налаживая для этого сотрудничество между компаниями, государственными ведомствами, местным населением и агентствами, занимающимися проблемами развития, особенно на местном уровне.

РИСКИ И ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СТРАНАХ С РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ ЭКОНОМИКОЙ

Путь превращения ресурсного богатства в многолетнее процветание и повышение жизненного уровня граждан в богатых ресурсами странах преграждает целый ряд сложных факторов, связанных с проблемами управления и установками корпоративного поведения. Приверженность со стороны компаний и государственных ведомств цели обеспечения прозрачности является мощным средством борьбы с расхищением полученных доходов и перекосами в экономике, порожденными коррупцией.

Как следствие этого все члены МСГДМ обязаны оказывать поддержку в реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)⁴, являющейся глобальным стандартом в вопросах внедрения принципов открытости и подотчетности в области недропользования. Благодаря инновационному характеру многостороннего подхода к взаимодействию с заинтересованными сторонами реализация данной инициативы ставит своей целью укрепить системы государственных органов и корпоративных структур, придать публичным дискуссиям более компетентный характер и укрепить доверие. По своей сути, это простой, но эффективный процесс: компании раскрывают информацию о произведенных ими платежах государству, в котором эти компании работают, а государство раскрывает информацию о платежах, которые он получил от них. Эти два набора цифр затем проходят независимую сверку и направляются в открытый доступ. Хотя реализация ИПДО не является своего рода панацеей от ресурсного проклятия, информация, содержащаяся в отчете о реализации ИПДО, и публичные дискуссии, стимулом для которых она выступает, могут своевременно дать толчок к реформированию сферы управления и, в конечном итоге, повышению эффективности процессов развития.

Еще одной ключевой составляющей процесса обеспечения прозрачности в богатых ресурсами странах является раскрытие сведений о конечных выгодоприобретателях того или иного горнорудного предприятия. Это смягчает степень риска коррупции, особенно на этапе выдачи лицензий в цепочке

Приверженность со стороны компаний и государственных ведомств цели обеспечения прозрачности является мощным средством борьбы с расхищением полученных доходов и перекосами в экономике, порожденными коррупцией.

Ответственно функционирующие государственные ведомства обязаны соблюдать высокие стандарты прозрачности, относящиеся к добывающим отраслям.

создания добавленной стоимости. При отсутствии сведений о конечных выгодоприобретателях компании могут, сами того не желая, оказаться партнерами или заключить договор с компанией или поставщиком, находящимся в собственности коррумпированного лица. Кроме того, сокрытие сведений о конечных выгодоприобретателях, как считается, позволяет чиновникам или связанным с ними лицами создавать фиктивные компании (компании-пустышки) в целях расхищения государственных средств. Как следствие этого, вошедшие в состав Международного правления ИПДО представители горнорудных и металлургических предприятий выступают за то, чтобы раскрытие сведений о выгодоприобретающих лицах было предусмотрено стандартом ИПДО.

Зачастую трения могут возникать из-за некорректного толкования содержания контрактов и недоверия среди заинтересованных сторон. В результате этого необходимо по мере возможности поощрять принятие мер по раскрытию содержания контрактов, лицензий и соглашений, регулирующих разведку и добычу полезных ископаемых. Это позволяет обеспечить прозрачность обязательств, взятых государственными ведомствами и компаниями, осветить достигнутые между богатыми ресурсами странами и компаниями договоры об участии в рисках и выгодах реализации того или иного проекта в течение всего его жизненного цикла.

ВОЗМОЖНОСТИ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОГРЕССА

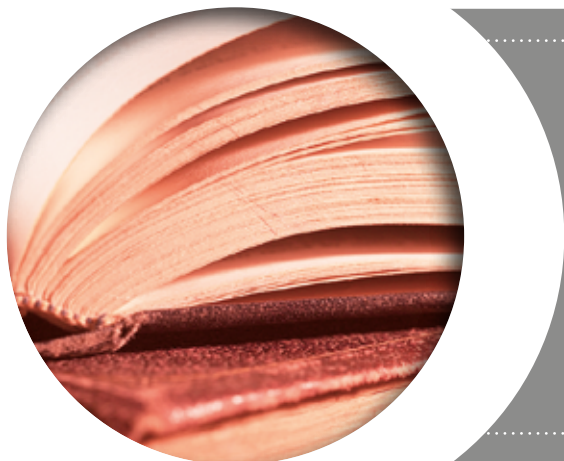
Повышение показателей управления и прозрачности позволяет устранять риски и вызовы, возникающие в ресурсозависимых развивающихся странах. Это

расширяет возможности капиталоемких стран в финансировании процессов их развития, стимулировании притока государственных капиталовложений, оказании содействия в обеспечении экономического роста и социального развития.

Как уже упоминалось ранее, результаты собственных проведенных МСГДМ исследований показывают, что к факторам, способствующим тому, чтобы полученные на общенациональном уровне выгоды могли дойти до населения на местах, относятся следующие: применение рационально выстроенного общенационального режима макроэкономического управления и бюджетно-налогового регулирования минерально-сырьевой отрасли, обеспечение прозрачности получаемых доходов, участие в реализации и реализация ключевых международных инициатив, качество управления на субнациональных уровнях, а именно на уровне региональных и местных институтов.

Кроме того, успешность результатов зависит от качества сотрудничества между государственными ведомствами, компаниями, партнерами по вопросам развития и организациями гражданского общества в целях повышения эффекта отдачи от их деятельности. На субнациональном уровне, например, выполнение обещаний о расширении экономических возможностей и обеспечение равноправного социального развития зависят от имеющегося у институциональных структур потенциала стимулировать процесс перемен путем эффективного планирования, выполнения программ и проектов.

Некоторые из реформ в области управления приводят к изменениям в государственной политике, которые при неправильном их применении могут отрицательно сказаться на показателях деятельности данной отрасли и ее рентабельности для всех заинтересованных сторон, в том числе для правительств принимающих стран и местного населения. Например, глубокие перемены в функционировании бюджетных режимов, которые могут быть обусловлены желанием правительства той или иной страны обеспечить максимальный эффект социально-экономической отдачи от минеральных ресурсов для населения страны, могут привести к тому, что компании начнут сокращать





объемы капиталовложений и в отдельных случаях переводить свои рудники в режим консервации, если рентабельность их рудников окажется под угрозой.

Методы внесения изменений могут также приводить к злоумышленным отрицательным последствиям. Например, вносимые в государственную политику изменения можно квалифицировать как нецелесообразные, если они вносятся правительством принимающей страны без проведения в достаточных масштабах консультаций по ним и (или) в принудительном порядке, и в слишком сжатые сроки, не позволяющие отрасли приспособиться к ним. Реформы в сфере управления должны разрабатываться с учетом сдерживающих факторов и возможностей, имеющихся в тех или иных странах, а также с учетом факторов, оказывающих влияние на конкурентоспособность этих стран.

МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОЗРАЧНОСТИ

Ответственность за создание стимулов к повышению уровней управления и прозрачности возложена на государственные ведомства, горнорудные и металлургические компании, организации гражданского общества.

Ответственно функционирующие государственные ведомства обязаны соблюдать высокие стандарты прозрачности, относящиеся к добывающим отраслям, и это должно быть сопряжено с работой площадок,

дающих возможность обсуждать раскрытую информацию. Важно, чтобы в этом процессе принимали участие все заинтересованные стороны, включая широкую общественность, что будет обеспечивать подотчетность государственных ведомств в вопросах распоряжения получаемых ими доходов и производимых ими расходов.

Кроме того, государственные ведомства должны не замыкаться в узких границах бюджетной проблематики, а привносить в нее такие другие элементы, оказывающие влияние на показатели конкурентоспособности, как уровни политических рисков и показатели качества инфраструктуры в интересах осуществления капиталовложений в минерально-сырьевую отрасль.

Обязанность принимать участие в процессах реформирования сферы управления возлагается на ведущие горнорудные и металлургические предприятия, что позволит сочетать законное желание правительств принимающих стран обеспечить максимальный эффект для этих стран от добычи минеральных ресурсов с законной потребностью этих предприятий осуществлять рентабельные в долгосрочной перспективе капиталовложения. Кроме того, горнорудные предприятия должны конструктивно выступать на соответствующих площадках по вопросам повышения уровней прозрачности доходов от минерального сырья, в том числе прозрачности систем управления, распределения и расходования, или прозрачности заключаемых ими на равных условиях договоров либо на индивидуальных, либо на коллективных началах.

Наконец, организации гражданского общества должны и далее выступать за проведение реформ в сфере управления, повышение уровней прозрачности в интересах увеличения для принимающих стран эффекта отдачи от развития горнодобывающей промышленности. Чтобы их усилия увенчались успехом, им необходимо наладить сотрудничество с государственными ведомствами, агентствами, занимающимися вопросами развития, и компаниями, оказывая поддержку процессам наращивания потенциала на общенациональном и субнациональном уровнях.

- 1 См. по адресу: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf
- 2 См. по адресу: http://www.mckinsey.com/insights/energy_resources_materials/reverse_the_curse_maximizing_the_potential_of_resource_driven_economies (по состоянию на 15 января 2016 года).
- 3 См. по адресу: <http://www.icmm.com/mpd> (по состоянию на 15 января 2016 года).
- 4 См. по адресу: <https://eiti.org/> (по состоянию на 15 января 2016 года).

