



Общественное Объединение
«БЛАГО»



SOROS.KZ

Transparency, Accountability, Justice

Альтернативный отчет по ИПДДО

за 2007 – 2008 годы

*Казахстан,
2010 г.*

Предисловие

Целью настоящего отчета является выявление недостатков, препятствующих реализации Инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей в Казахстане, а также разработка рекомендации с целью их последующего публичного обсуждения и определения сценария дальнейшего продвижения международных принципов прозрачности.

В частности, мы рассчитываем на то, что Национальный совет заинтересованных сторон ИПДДО, изучив настоящий Альтернативный отчет, признает необходимость:

а) изложения в Национальных отчетах не только сухих цифр, но и объективного и всестороннего описания хода реализации ИПДДО и его анализа;

б) отражения в Национальных отчетах сведений обо всех платежах компаний правительству Казахстана, не ограниченных налоговыми и иными платежами в бюджет, в том числе, натуральных;

в) отражения всех сведений в дезагрегированном виде.

В настоящем отчете использованы результаты исследования добывающих компаний, действующих в Казахстане (см. http://sustdevelopment.narod.ru/reports/report_Bлаго_EITI_company_doc.pdf), проведенного ОО «Благо» при финансовой поддержке Фонда «Сорос-Казахстан» в декабре 2009 – феврале 2010 г.г.

Данное исследование было презентовано на Круглом столе, прошедшем в Астане 01 марта 2010 года, при организационной поддержке Министерства энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан.

Авторы выражают признательность всем лицам, оказавшим эту поддержку.

Альтернативный отчет по ИПДДО за 2007 – 2008 годы

Содержание:

Введение	3
1. Причины, обусловившие недостатки процесса продвижения ИПДДО в Казахстане.....	5
1.1. Несоответствие процесса реализации ИПДДО законодательным актам и международным обязательствам	5
1.2. Нарушение основополагающих принципов ИПДДО.....	6
1.3. Недостатки, имеющиеся в актах, регламентирующих реализацию ИПДДО.	6
1.4. Отсутствие концептуальных подходов.....	8
2. Комментарии относительно 3-го и 4-го Национальных отчетов по ИПДДО за 2007 и 2008 года	9
1. О расхождениях, выявленных между данными Компаний и Правительства.....	9
2. О полноте охвата финансовых потоков между Компаниями и Правительством.....	9
3. Рекомендации	12
4. Альтернативный отчет о платежах поступлениях за 2008 г. (тыс. тенге).....	14

Введение

Инициатива прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИПДДО) реализуется в Казахстане с 5 октября 2005 года, когда в Атырау был начат процесс подписания Меморандума о взаимопонимании между правительством Казахстана, депутатами Мажилиса парламента, 24-мя компаниями и 43-мя неправительственными организациями, завершившийся в декабре 2005 года.

Суть ИПДДО состоит, с одной стороны, в представлении отчетов добывающих компаний об их платежах правительству и отчетов правительства о поступлениях от этих компаний, а так же в организации независимой сверки этих отчетов на предмет выявления расхождений и их причин, и с другой стороны – в организации многостороннего равноправного взаимодействия между государственными органами, добывающими компаниями и гражданским обществом по поводу обеспечения прозрачности деятельности добывающих отраслей.

Для достижения целей ИПДДО был создан Национальный совет заинтересованных сторон (НСЗС), в состав которого вошли по три представителя от каждой стороны, при этом, Меморандумом, помимо паритетности сторон, было предусмотрено, что все решения НСЗС принимаются при наличии консенсуса.

За эти годы было проведено 26 очных и 3 заочных заседания НСЗС (протоколы заседаний см. <http://www.eiti.kz/documents/protocol>).

За время реализации ИПДДО в Казахстане было изготовлено четыре Национальных отчета, в том числе:

- 1-й отчет, изготовленный 24.12.07., охвативший данные за 2005 год по 36 компаниям из 42-х, подписавших Меморандум и выявивший расхождения на сумму 105 946,45 млн. тенге и 423,48 млн. дол. США, при общей сумме поступлений 345 186,404 млн. тенге;

- 2-й отчет, изготовленный 02.12.08., охвативший данные за 2006 год по 103 компаниям из 119, подписавших Меморандум, выявивший расхождения на сумму 447 075,387 млн. тенге и 3 555,25 млн. долл. США¹, при общей сумме поступлений 1 243 781,531 млн. тенге;

- 3-й отчет, опубликованный 31.05.10. (дата изготовления не указана), охвативший данные за 2007 год по 108 компаниям из 123, подписавших Меморандум, выявивший расхождения, но не отразивший их, при общей сумме поступлений 1 504 868 млн. тенге.

- 4-й отчет, опубликованный 31.05.10. (дата изготовления не указана), охвативший данные за 2008 год по 109 компаниям из 123, подписавших Меморандум, выявивший расхождения, но не отразивший их², при общей сумме поступлений 2 484 316 млн. тенге.

В течение первых трех лет реализации ИПДДО в Казахстане удалось обеспечить значительный рост числа компаний, подписавших Меморандум, планомерно расширялся охват отчетностью по ИПДДО видов платежей, в различных регионах страны при поддержке Всемирного банка было проведено 6 конференций. Все это заслужило высокую оценку со стороны Международного правления ЕІТІ и в феврале 2009 года Казахстан, как и две другие страны (Либерия и Азербайджан), был удостоен награды ЕІТІ. При этом Либерия получила эту награду за быстрый прогресс во внедрении ИПДДО, Азербайджан – за то, что он стал первой страной, получивший статус страны-последователя ИПДДО, а Казахстан был отмечен за усилия по информированию об ИПДДО в масштабах нашей большой страны.

Тем самым, была оценена работа НСЗС и, в первую очередь, гражданского общества, нацеленная на широкие круги граждан.

Однако именно с этого времени процесс продвижения Инициативы в Казахстане начал сворачиваться, что очевидно из динамики прироста числа компаний, участвующих в ИПДДО:

Год	Общее количество компаний, участвующих в ИПДДО в текущем году	Прирост за год	
		В том числе, присоединившихся в текущем году	Рост в %
2005	24	24	100
2006	42	18	75
2007	119	77	83
2008	119	0	0
2009	123	4	3
1 полугодие 2010 г.	136	13 (23 вступило, 10 выбыло)	0,6

Помимо этого, в течение последних двух лет отсутствует прогресс в разрешении вопроса включения в отчетность ряда существенных платежей Компаний Правительству и, при незначительном расширении охвата, вне отчетности остаются следующие существенные платежи-поступления:

- НДС в полном объеме, не ограниченном лишь НДС на товары, импортируемые на территорию РК;
- расходы на поддержание социальной сферы, осуществляемые согласно контрактам с правительством или Меморандумам с местными органами власти;
- платежи, осуществляемые в натуральном виде, посредством передачи нефти и газа.

¹ При определении сумм расхождений в 1-м и 2-м Национальных отчетах НСЗС не смог прийти к консенсусу относительно методологии их подсчета. Доводы представителей гражданского общества о необходимости подсчитывать абсолютную сумму расхождений, независимо от того, какая сторона предъявила большую сумму, а какая – меньшую, не встретили возражений, но и не были приняты. Тем самым, в отчетах указывался результат сложения отдельных сумм с учетом их знака, что приводило к взаимному поглощению разнознаковых расхождений и, соответственно к уменьшению итоговой суммы.

В настоящем отчете представлена абсолютная сумма всех расхождений, отраженных в 1-м и 2-м Национальных отчетах по ИПДДО.

² В третьем и четвертом Национальных отчетах лишь говорится о выявленных расхождениях, но их суммы не отражены, ни по группам платежей-поступлений, ни суммарно

Более того, налицо процесс сокращения сведений, включенных в отчеты. Так, дивиденды, начисленные на доли государства, имеющиеся в собственности ряда компаний, отраженные в первом отчете по ИДОО за 2005 год, в последующем были исключены из отчетности.

Но наиболее существенным шагом назад является совершенно необъяснимое исключение сумм выявленных расхождений из 3-го и 4-го Национальных отчетов.

1. Причины, обусловившие недостатки процесса продвижения ИПДДО в Казахстане

1.1. Несоответствие процесса реализации ИПДДО законодательным актам и международным обязательствам

А) Дополнения к Закону «О недрах и недропользовании», принятые 12.01.07., обязали всех недропользователей до подписания контракта присоединиться к Меморандуму в отношении реализации ИПДДО, соблюдать его условия и представлять отчетность, подтвержденную аудиторским отчетом, в соответствии с требованиями ИПДДО в порядке, утвержденном Правительством РК.

Однако в течение трех с половиной лет после принятия этих дополнений к законодательству эти нормы не работают. Это подтверждается тем, что порядок представления отчетности по ИПДДО до сих пор не утвержден Правительством РК. Так же свидетельством этому является письмо МНГ исх. № 10-02-3878 от 28.05.10., из которого следует, что за время, прошедшее с момента принятия этих дополнений, права недропользования получило 17 компаний, при этом присоединились к ИПДДО только три компании.

Соответственно этому, можно с уверенностью предполагать, что в документации на получение прав недропользования Комитета по геологии и недропользованию, в то время относящегося к Министерству энергетики и минеральных ресурсов РК, не содержалось позиции о присоединении к этому Меморандуму, так же как не содержалось их и в формах отчетов об исполнении Лицензионно-контрактных условий (формы ЛКУ-1 и ЛКУ-2).

В результате неисполнения уполномоченным органом требований законодательства из 697 недропользователей¹ в ИПДДО участвует всего 136, т.е. 20%, при этом, 119 из них вступили в ИПДДО до принятия этих дополнений в законодательство РК.

Б) Согласно ст. 557 Налогового кодекса РК, сведения о сумме налогов и других обязательных платежей юридических лиц в бюджет не являются налоговой тайной. Однако в рамках НСЗС этот факт не принимается во внимание и отчетность по ИПДДО отражает данные Компаний и Правительства в агрегированном, обобщенном виде, существенно снижая степень их прозрачности.

Кроме того, Законом РК «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» недропользователям предписано ежегодно представлять на сайт Депозитария Финансовой Отчетности министерства финансов РК (<http://www.dfo.kz>) аудированную отчетность.

И в дополнение к этому, Министерством финансов РК ежегодно публикует в СМИ информацию о размерах платежей в бюджет 300 компаний - крупных налогоплательщиков, в число которых входят 58 недропользователей².

Однако, не смотря на все вышеизложенное, представители правительства и компаний в НСЗС продолжают возражать против дезагрегации данных в отчетах по ИПДДО.

В) Согласно Меморандуму об ИПДДО, заключенному 01.12.06. между Правительством РК и Международным банком реконструкции и развития, Правительство Казахстана обязалось «обеспечить полное участие в ИПДДО всех компаний, работающих в добывающей промыш-

¹ По информации Комитета геологии и недропользования Министерства нефти и газа РК по состоянию на 01.01.10. в Казахстане 273 недропользователей, добывающих углеводородное сырье, и 424 - твердые полезные ископаемые (http://geology.kz/index.php?razd=50&id_r=179)

² 25 недропользователей из числа этих крупных налогоплательщиков не являются участниками ИПДДО, из чего следует однозначный вывод о неполноте отражения в отчетности по ИПДДО платежей-поступлений от добывающих компаний.

ленности Казахстана (нефтегазовая и горнодобывающая отрасли) в соответствии с Критерием ИПДДО №1 (публикация всех платежей) и Критерием №4 (участие всех компаний). Это распространяется на все международные, местные и государственные компании и их дочерние добывающие предприятия».

Эти обязательства остались на бумаге, поскольку Правительство, приняв дополнения в законодательство, не приложило усилий для их выполнения, а Банк дипломатично не проявил настойчивости.

1.2. Нарушение основополагающих принципов ИПДДО

При подготовке к прохождению международной валидации (оценки) соответствия Казахстана критериям ИПДДО, Правительство и Компании не согласились с представителями НПО, которые считали, что по многим из 18 критериев Казахстан этого соответствия не достиг. Однако мнение международного валидатора частично совпало с мнением представителей гражданского общества, и в предварительном отчете валидатора, с множеством оговорок, признано соответствие лишь тринадцати критериям (<http://sustdevelopment.narod.ru/EITI.html>).

Критерии, которые вызвали у валидатора сомнения, таковы:

- не опубликован рабочий план с подробным описанием затрат, определением измеримых целей, графика внедрения ИПДДО и оценки ограничения возможностей;
- компании не в достаточной степени участвуют в процессе;
- Правительство не позаботилось о том, чтобы все компании отчитывались о прогрессе ИПДДО
- не все существенные платежи, поступающие из нефтегазового и горнодобывающего секторов в государственную казну, доведены до сведения компании по сверке;
- отчет по ИПДДО был доведен до широкой общественности не в должной мере.

Очевидно, что обеспечение соответствия по этим позициям не требует каких-либо особых усилий и затрат, однако все предложения представителей НПО, придерживающихся принципиальной позиции, направленные на достижение соответствия этим критериям, не были приняты во внимание Национальным советом.

1.3. Недостатки, имеющиеся в актах, регламентирующих реализацию ИПДДО.

А) Меморандум о взаимопонимании в отношении ИПДДО, на который ссылается Закон «О недрах и недропользовании», не имеет статуса нормативного акта – он не утвержден каким-либо актом государственного органа и не зарегистрирован министерством юстиции, что само по себе – юридический нонсенс. По существу же, отсутствие у основополагающего акта должного статуса обуславливает неустойчивость реализации ИПДДО и безответственность ее участников.

Аналогично тому, как государство не придало статус этому тексту, другие стороны также ограничились тем, что их представители подписали Меморандум, даже не заверив печатями. В этой связи, является показательным факт, что руководство одной из компаний, узнав, что некто, не имея на то полномочий, подписал Меморандум от ее имени, отказалось представить свой отчет за 2006 год.

Соответственно статусу Меморандума, все решения, принимаемые НСЗС и, соответственно, вся деятельности в рамках ИПДДО не являются легитимными, и вызывает удивление, что добывающие компании и правительство заполняют формы отчетности, принятые НСЗС и не утвержденные уполномоченным органом, следуя Инструкции о порядке заполнения этих форм, также не имеющей правового статуса.

Б) Помимо этого, отсутствует (или имеется, но не предъявлен сторонам ИПДДО) акт, регламентирующий деятельность Секретариата ИПДДО, действующего при Министерстве нефти и газа РК. В силу этого, невозможно установить пределы компетенции сотрудников Секретариата, организовать эффективную деятельность НСЗС, в том числе, протоколирование заседаний НСЗС, исполнение решений НСЗС и пр.

Официальный сайт ИПДДО www.eiti.kz, администрирование которого осуществляет опять же Секретариат, в течение всего времени своего существования вызывает одни и те же нарекания – отсутствие материалов на казахском и английском языках и обратной связи, запоздалое и неполное отражение хода реализации ИПДДО и актуальных документов, отсутствие перспективных планов и пр.

Подтверждением этому является факт, что 3-й и 4-й Национальные отчеты были опубликованы на сайте за день до конференции, на которой предстояло их обсуждать. Соответственно, о качественном обсуждении, а значит, и об эффективности проведения такого дорогостоящего мероприятия (18500 долларов!) не может быть и речи (сказанное не снимает ответственности с Всемирного банка, организовавшего эту конференцию, поскольку в его силах было изменить дату ее проведения, но основная ответственность за это упущение, безусловно, лежит на Секретариате).

Не менее наглядным является то, что почти год, с августа 2009 года до июня 2010 года, на сайте ИПДДО не размещались протоколы заседаний НСЗС. И только недавно на нем были размещены сразу 5 протоколов.

В свою очередь, изучение этих протоколов вызывает недоумение.

Так, согласно Протоколу №22 от 14.08.09. было принято решение **до конца сентября 2009 года** разработать определение социальных инвестиций и рекомендации относительно документов, фиксирующих их, а **в трехмесячный срок** разработать предложения по раскрытию информации о социальных инвестициях... и представить НСЗС согласованный механизм в этой связи. Помимо этого, согласно Протоколу №24 от 25.01.10., Члены НСЗС должны были **в двухнедельный срок** представить концептуальную позицию по проекту Меморандума, а, согласно Протоколу №26 от 22.04.10. было необходимо **до 31 апреля** т.г. доработать Рабочий План на 2010-2011 гг., и **14 мая** т.г. утвердить его.

Отсутствие какой-либо информации о продвижении в решении этих вопросов, являющихся крайне существенными, свидетельствует о том, что эти решения не были выполнены.

Хотим обратить особое внимание, что для реализации этих решений не требовалось каких-либо финансовых ресурсов, а надо было только лишь работать. При этом, все эти решения должны были широко обсуждаться среди непосредственных участников ИПДДО.

Однако ни работы, ни обсуждения не было организовано должным образом.

Еще более негативным является факт, что 11 ноября 2009 года на заседании НСЗС (Протокол № 23) было принято решение, по важнейшим вопросам прохождения валидации и подготовки Национального отчета, при этом на нем не принимали участия представители НПО.

А ведь ответственность за организацию работы НСЗС лежит на Секретариате.

В) Помимо того, что у Меморандума отсутствует статус, этот текст изобилует множеством юридических погрешностей, а, поскольку он был принят почти 5 лет назад, многие его положения устарели и требуют пересмотра. В частности, крайне необходимо регламентировать порядок ротации членов НСЗС, их ответственность за участие в работе НСЗС, обязанности по осуществлению коммуникаций с участниками ИПДДО, не представленными в НСЗС и т.д.

Эти недостатки, в частности, явились причиной возникновения недопустимой ситуации, когда из состава НСЗС был исключен представитель НПО, которому от 18 организаций были выданы доверенности на представительство их интересов в НСЗС, заверенные подписями и печатями, вместо него же был принят представитель Гражданского Альянса Казахстана, не имеющий никаких полномочий. Более того, это решение было принято не коллегиально, Национальным советом, а единолично - Министерством энергетики и минеральных ресурсов РК, и основанием для этого послужили заведомо ложные сведения о том, что этот представитель, якобы, был избран конференцией НПО.

По этим же причинам интересы 136-ти добывающих компаний в НСЗС представляют три иностранные нефтегазовые компании, причем, две из них не являются недропользователями, а, следовательно, не могут быть участниками ИПДДО. Примечательно и то, что несколько меся-

цев назад одна из горнодобывающих компаний обратилась в НСЗС по поводу своего участия в НСЗС, однако до сих пор этот вопрос даже не обсуждается.

Отсутствие у представителей недропользователей в НСЗС полномочий от остальных компаний, отсутствие в НСЗС представителей горнодобывающих и тем более - отечественных компаний, а в целом – отсутствие в Меморандуме механизма ротации представителей сторон привело к монополизации права на принятие решений по ИПДДО этими тремя компаниями, которые не считают нужным даже наладить информационный обмен с другими недропользователями – участниками ИПДДО, что уж говорить про активные действия по вовлечению компаний, еще не присоединившихся к ИПДДО.

Что касается депутатов Мажилиса парламента, то они полностью самоустранились от работы в НСЗС, тогда как участие их, как законодателей, в этом органе очень важно.

Но наибольший вред процессу продвижения ИПДДО причиняет то, что из-за недостатков, которыми изобилует Меморандум, представительство и от гражданского общества оказалось монополизированным Коалицией «Нефтяные доходы – под контроль общества!». В результате этого, о ходе реализации Инициативы хорошо осведомлены 2-3 представителя НПО, в меньшей степени, но знают хоть что-то еще 5-6 представителей, а остальные пребывают в полном неведении. При этом более 30 НПО, объединенные в Ассоциацию «Азаматтық Құрылтай» (Гражданское Собрание) и активно участвующих в реализации Инициативы в течение более 5 лет, оказались лишены права на принятие решений в рамках НСЗС. Вместо этого им предлагается действовать через посредников, которые по собственному усмотрению будут решать, учитывать их мнение или нет.

1.4. Отсутствие концептуальных подходов

Всемирный банк в 2008 году инициировал разработку Стратегии коммуникаций относительно реализации ИПДДО в Казахстане, в связи с чем при НСЗС была создана Рабочая группа, которая доработала этот проект, заложив в нем концептуальные основы и регламентировав все аспекты реализации ИПДДО. Однако, несмотря на то, что в этой работе участвовали представители всех заинтересованных сторон, принятие данного проекта было заблокировано. При этом основную роль в этом сыграл представитель Гражданского альянса Казахстана, использовавший необходимость достижения консенсуса при принятии решений.

В итоге, средства Всемирного банка выброшены на ветер, а реализация ИПДДО так и не получила должного концептуального обоснования, что, в свою очередь, обусловило срыв обязательств Казахстана по обеспечению соответствия критериям Инициативы прозрачности.

Резюме:

Вышеизложенные недостатки препятствуют достижению Казахстаном соответствия критериям ИПДДО, и их устранение, безусловно, придаст существенный импульс продвижению ИПДДО и позволит нашей стране получить статус последователя ИПДДО в сентябре 2010. Но, судя по всему, НСЗС не сильно озабочен этим – прошло уже четыре из шести месяцев, предоставленных на достижение соответствия критериям ИПДДО, однако информация о каких-либо целенаправленных активных действиях абсолютно отсутствует, что подтверждается тем, что за полгода, прошедшие после получения Казахстаном негативной оценки валидатора, к ИПДДО присоединилось всего 23 компании.

2. Комментарии относительно 3-го и 4-го Национальных отчетов по ИПДДО за 2007 и 2008 года

1. О расхождениях, выявленных между данными Компаний и Правительства

Исследование 3-го и 4-го Национальных отчетов показало, что компания, проводящая сверку, выявила расхождения между отчетами Правительства и Компаний в 14-ти видах платежей-поступлений за 2007 год и в 15 видах – за 2008 год. Однако суммы этих расхождений не были отражены в итоговых отчетах, как того требует Техническая спецификация закупаемых услуг, на основании которой должна была действовать компания по сверке. Вместо этого, данные в отчетах Компаний были изменены, а в итоговых отчетах, по каждому виду налогов и в целом, были отражены одинаковые суммы платежей Компаний и поступлений Правительству.

В результате этого отчетность по ИПДДО полностью потеряла свой смысл и перестала отвечать своему предназначению, поскольку, не зная размеры выявленных расхождений, невозможно судить ни об их причинах, ни о степени прозрачности деятельности добывающих отраслей, ни о динамике продвижения ИПДДО.

Тем не менее, даже имеющейся информации оказалось достаточно, что бы увидеть в этих отчетах ряд иных, не менее существенных недостатков:

А) Компания по сверке, описывая ход своей работы в целом, перечислила следующие четыре причины выявленных расхождений:

- *Отдельные компании при заполнении Отчета не учитывали уплаченные суммы штрафа и пени по налогам, тогда как согласно инструкции штрафы и пени должны быть включены в Отчет.*

- *Отдельные компании при заполнении Отчета не учитывали возвраты излишне уплаченных сумм, зачеты излишне уплаченной суммы с одного вида налога на другой.*

- *Две компании представили Отчеты без учета оплаты налогов по филиалам (при наличии у Компаний филиалов).*

- *По таможенным платежам данные, по отдельным Компаниям, были предоставлены без учета актов сверок с Таможней.*

Вместе с тем, в дальнейшем, во всех группах платежей-поступлений указана совсем иная, единая для всех расхождений причина.

Таким образом, поскольку причины, указанные в описании хода работы в целом, не указаны ни в одном виде платежей-поступлений и наоборот, налицо явное несоответствие выводов компании по сверке, указанных в различных частях отчетов, из чего следует, что эти отчеты не могут считаться достоверными.

Б) Единственной причиной всех 29-ти расхождений, как указано в отчетах, заключается в том, что *«по условиям соглашений о Разделе продукции операционные Компании произвели уплату налогов или иных платежей в бюджет за подрядные Компании».*

В этой связи необходимо отметить следующее:

В отчетах по ИПДДО отражаются данные, рассчитываемые по кассовому методу, т.е. фактически произведенные платежи. Следовательно, подрядные компании, участвующие в ИПДДО, не могли указать в отчетах платежи, которые за них произвел оператор, так же как и Правительство не могло отразить данные о поступлениях от этих компаний, поскольку они этих платежей не осуществляли. К тому же, исходя из того, что эти операторы не являются участниками ИПДДО, их отчеты о платежах Правительству не могли быть предоставленными компании по сверке, и, в свою очередь, в отчетах Правительства не могло быть данных о поступлениях от этих операторов.

Таким образом, расхождений по указанной в отчетах причине, быть не может, а, следовательно, эти отчеты не являются достоверными.

2. О полноте охвата финансовых потоков между Компаниями и Правительством

Прозрачность деятельности добывающих отраслей, помимо прочего, характеризуется полнотой охвата отчетностью по ИПДДО всех платежей-поступлений.

В этой связи валидатор отметил, что НСЗС напрасно полагается на заверения Министерства финансов РК о том, что отчетностью охвачено 92% доходов от нефтегазового и 60% - от горнодобывающего секторов. Поскольку министерство не подтверждает эти данные, ссылаясь на конфиденциальность лицензионно-контрактных условий, то, по мнению валидатора, такое, ничем не подтвержденное обоснование, противоречит логике ИПДДО.

Помимо конфиденциальности, выяснить, насколько полно отражены финансовые потоки между Компаниями и Правительством, крайне затруднительно, еще и потому, что в разных системах учета используются различные методологии, которые, зачастую, не раскрыты. Так, публикуемые Министерством финансов РК данные мониторинга крупных налогоплательщиков содержат сведения о платежах крупных добывающих компаний, однако эти данные существенно отличаются от данных тех же компаний, отраженных в их финансовых отчетах, размещенных на сайте Депозитария Финансовой Отчетности Министерства финансов РК. Это наглядно видно из того, что в финансовом отчете «О движении денежных средств» ТОО «Тенгизшевройл» указана сумма налоговых и неналоговых платежей за 2008 год **ноль тенге**. Вместе с тем, по сведениям, опубликованным Министерством финансов РК, поступления от ТОО «Тенгизшевройл» за этот год составили **647 812,6 млн. тенге**.

Таким образом, сопоставление данных, полученных в результате учета по кассовому методу, с данными, рассчитанными по методу начисления, не позволяет сделать каких-либо достоверных выводов.

Вместе с тем, поскольку данные в Национальных отчетах по ИПДДО отражаются по такой же методологии, что и в отчетах Национального банка о поступлениях в Национальный фонд РК, мы сопоставили эти отчеты с тем, что бы определить, какую долю от поступлений хотя бы от нефтегазового сектора охватывают отчеты по ИПДДО:

Платежи-поступления от предприятий нефтяного сектора за 2007 год	Данные о поступлениях в Национальный фонд (млн. тенге)	Отчет по ИПДДО (суммарно в тенге и долларах США)	
		млн. тенге	Расхождение в % от НФ
Корпоративный подоходный налог	693042316	870706877	+ 26 %
Налог на сверхприбыль	116739184	55278416	- 53 %
Рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат	610925	611362	+ 0,1 %
Бонусы	10965412	3932996	- 64 %
Роялти	171238124	214866171	+ 25 %
Доля Республики Казахстан по СРП	44496821	87625300	+ 97 % ¹
Итого:	992595961	1145395822	+ 15 %

Платежи-поступления от предприятий нефтяного сектора за 2008 год	Данные о поступлениях в Национальный фонд	Отчет по ИПДДО (суммарно в тенге и долларах США)	
		млн. тенге	% от НФ
Корпоративный подоходный налог	1021528734	1355394957	+ 33 %
Налог на сверхприбыль	198538354	166008918	- 12 %
Рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат	956110	791746	- 17 %
Бонусы	23850379	4324675	- 82 %
Роялти	367092829	357008022	- 3 %
Доля Республики Казахстан по СРП	88509136	175885674	+ 99 % ¹
Итого:	1611966406	1883528318/	+ 17 %

¹ Это превышение сумм, указанных в отчетах по ИПДДО, над суммами, отраженными в отчетах Национального фонда РК объясняется тем, что выплаты Доли РК по СРП от нефтегазовых компаний оседают в структурах АО ФНБ «Самрук-Казына» и, следовательно, учитываясь в ИПДДО, не учитываются в Национальном фонде РК. В этой связи, данное превышение не учтено в расчетах и не анализируется в настоящем отчете.

Как видно из этих таблиц, расхождения в суммах, отраженных в идентичных позициях отчетов Национального фонда и ИПДДО, являются существенными. Минимальное значение означает, что сумма платежа, указанная в отчете по ИПДДО, на 82% меньше суммы, указанной в отчете Национального фонда РК, а максимальное – что в отчете по ИПДДО указана сумма, на 33% превышающая данные Национального фонда РК. При таком разбросе данных, наша попытка узнать, какую долю платежей нефтегазовых компаний в бюджет охватывают отчеты по ИПДДО, не принесла требуемых результатов, тем самым, подтвердив мнение о закрытости финансовых потоков, получаемых Правительством Казахстана от добывающих отраслей.

В тоже время, поскольку в ИПДДО участвует лишь 67 нефтегазовых компаний из 157, формирующих Национальный фонд РК (43%), то какого-либо превышения сумм, указанных в отчетах по ИПДДО, над суммами, указанными в отчетах Национального фонда РК в принципе не должно быть. Фактически же они составили **19%** за 2007 год и **21%** за 2008 год.

Таким образом, Национальные отчеты по ИПДДО за 2007 и 2008 годы не являются достоверными.

Резюме:

3-й и 4-й Национальные отчеты не выполнили своего предназначения:

- их публикация была осуществлена за день до конференции, на которой должны были обсуждаться эти отчеты, в связи с чем полноценного обсуждения организовать не удалось;
- расхождения, выявленные между отчетами Правительства и Компаниями, не были отражены в итоговых отчетах;
- однозначные причины выявленных расхождений не были установлены;
- данные о поступлениях от 67 компаний, отраженные в отчетах по ИПДДО, превышают данные по 157 компаниям, указанные в отчетах Национального банка о средствах Национального фонда РК, что в принципе невозможно.

Таким образом, компания по сверке, получив за выполненную работу 30 млн. тенге, не выполнила требования Технической спецификации по закупу услуг.

В силу этого имеются все основания признать ненадлежащим изготовление этих отчетов, в связи с чем Министерство нефти и газа РК должно обязать ТОО «УНУ Сапа-Консалтинг» устранить допущенные нарушения. Впрочем, это право имеется и у иных лиц – участников ИПДДО, чьи интересы оказались ущемлены.

Вместе с тем, ответственность за указанные выше недостатки 3-го и 4-го Национальных отчетов должно нести не только ТОО «УНУ Сапа-Консалтинг», но и Секретариат, представляющий заказчика, Министерство нефти и газа РК. Однако моральная, а значит – основная ответственность лежит на НСЗС, который был обязан потребовать от компании по сверке исправить все недочеты и нарушения Технической спецификации.

При этом необходимо отметить, что даже после приведения отчетов в надлежащее состояние, ответить на вопрос, насколько полно охватила отчетность по ИПДДО финансовые потоки, получаемые Правительством от Компаний, невозможно. И тем более, нельзя считать, что эти отчеты явятся существенным шагом к большей прозрачности.

До тех пор, пока в нашей стране учет этих потоков ведется таким образом, что простые граждане, не имеют возможности знать, сколько средств от каждой добывающей компании получает правительство, а также каким образом оно их тратит, говорить даже о приблизительном соответствии Казахстана международным принципам прозрачности некорректно. Это будет возможно лишь при участии всех добывающих компаний в ИПДДО, при охвате отчетностью всех платежей этих компаний правительству и при дезагрегации этих данных.

Полное же, а не приблизительное соответствие будет достигнуто после раскрытия контрактов.

3. Рекомендации

На основании:

- предварительного отчета валидатора;
- вышеизложенного исследования 3-го и 4-го Национальных отчетов
- проведенного ранее исследования актуальной проблематики реализации ИПДДО в Казахстане (<http://sustdevelopment.narod.ru/analitindex.html>),

Рекомендуем:

I. В целях обеспечения к сентябрю 2010 года соответствия процесса реализации ИПДДО в Казахстане международным критериям, необходимого для получения Казахстаном статуса «страна – последователь ИПДДО», в срок до 09 августа:

- Признать ненадлежащим изготовление 3-го и 4-го Национальных отчетов и обязать ТОО «УНУ Сапа-Консалтинг» устранить допущенные нарушения и опубликовать исправленные отчеты.
- Согласовать со всеми участниками ИПДДО, утвердить, и опубликовать финансово устойчивый Рабочий план НСЗС, содержащий измеримые плановые показатели, график осуществления, а также оценку возможных ограничений потенциала.
- Особо выделить в Рабочем плане проведение широкой информационно-просветительской программы, нацеленной на последовательное вовлечение в ИПДДО добывающих компаний, в первую очередь, 21-й нефтегазовой компании, которые входят в число 157, формирующих средства Национального фонда РК, а так же всех недропользователей, отнесенных к категории крупных налогоплательщиков.
- Проанализировать и официально определить перечень юридических лиц, которые потенциально входят в рамки ИПДДО, и официально определить перечень компаний, которые в настоящее время участвуют в ИПДДО.
- Разработать меры по налаживанию непосредственных связей Правительства с компаниями и поощрению их на участие в реализации ИПДДО.
- Правительству вместе с компаниями и НПО рассмотреть дальнейшие меры по вовлечению компаний, в том числе меры по официальному определению стандартов прозрачности для компаний.

II. В целях подготовки 5-го Национального отчета по ИПДДО за 2009 год:

1. С целью обеспечения прозрачности процедуры предоставления отчетности:

- Вскрытие конвертов, содержащих отчеты Компаний и Правительства, осуществлять Комиссией, созданной из членов НСЗС на паритетных условиях.
- Каждый отчет Компаний и Правительства, изготовленный в печатном виде, заверять подписями всех членов Комиссии.
- Каждый отчет Компаний и Правительства, изготовленный в электронном виде, размещать на сайте www.eiti.kz непосредственно после вскрытия конвертов.

2. С целью обеспечения прозрачности данных, отражаемых в итоговом отчете:

- В «Инструкции по заполнению отчета» исключить требование о представлении Компанией согласия на передачу информации компании по сверке.
- Данные, полученные от Компаний и Правительства, отражать в итоговом отчете в де-загрегированном виде без каких-либо последующих исправлений.
- В «Отчете по налогам и другим обязательным платежам в бюджет» отражать наименование, реквизиты, контактные данные сотрудников, ответственных за заполнение отчета, БИН Компании, а так же аналогичные данные по филиалам и представительствам Компании и по операторам, действующим от имени Компании, при наличии таковых.

3. С целью достижения более полноты охвата платежей-поступлений

А. Министерство нефти и газа РК предоставляет данные:

- о суммах дивидендов, полученных от нефтегазодобывающих Компаний по государственным долям в их собственности, и расчетов по Соглашениям о разделе продукции;
- об объемах нефти и газа, полученных от Компаний в натуральном виде в счет оплаты налогов, других обязательных платежей в бюджет, дивидендов по государственным долям в собственности Компаний и расчетов по Соглашениям о разделе продукции.

Б. Комитет государственного имущества и приватизации Министерства финансов РК предоставляет данные о суммах дивидендов, полученных от горнорудных Компаний по государственным долям в их собственности.

II. В целях дальнейшего продвижения в Казахстане принципов прозрачности деятельности добывающих отраслей и для заблаговременной подготовки 6-го Национального отчета:

1. С целью повышения эффективности деятельности НСЗС

- *Пересмотреть МОВ и Положение НСЗС, чтобы включить в них критерии членства НСЗС для компаний и гражданского общества и процедуры их назначения и ротации, отразить фактические обязанности и компетенцию НСЗС.*
- *Пересмотреть состав НСЗС, чтобы устранить какие-либо сомнения по поводу достаточности и равенства представленности сторон и поддержать увеличение представленности компаний и гражданского общества в НСЗС.*
- *Разработать в сотрудничестве с НПО и утвердить информационный план ИПДДО с четким определением механизмов и средств финансирования для их участия.*
- *Внедрить механизм систематизации возникающих вопросов и извлеченных уроков, регулярного обзора процесса внедрения ИПДДО, в особенности по результатам отчетов по сверке и валидации, и планов действий по выявленным проблемам и извлеченным урокам.*

2. С целью обеспечения достижения критериев ИПДДО

- *Правительству провести комплексный обзор препятствий и внести соответствующие поправки в законодательную и нормативную базу, в том числе в отношении юридического статуса ИПДДО, отказа Правительства и компаний от положений о конфиденциальности в целях раскрытия информации о доходах, ответственности за несоблюдение требований и процедур ИПДДО.*
- *Подготовить лист рассылки для отправления бумажных копий отчета ИПДДО, включая правительственные и неправительственные организации и компании.*
- *Обеспечить полную представленность всех материалов по ИПДДО на казахском языке.*
- *Утвердить простую для понимания версию отчетов и обеспечить доступ к отчетам технически неподготовленного населения в целом.*

Контактные данные для справок:
Ю.Криводанов, директор ОО «Благо»
т.т. 8 7212 42-06-87; 8 7212 49-35-10,
e-mail: varpet54@mail.ru
web: <http://sustdevelopment.narod.ru>

4. Альтернативный отчет о платежах поступлениях за 2008 г. (тыс. тенге)

Название, общие данные компании	Контактные данные	Сумма квазифискальных расходов ¹		Платежи в бюджет		Дивиденды правительству РК		Натуральные платежи-поступления		Расхождение ²
		Компания	Правительство	Компания	Правительство ³	Компания	Правительство	Компания	Правительство	
ТОО "Тенгизшевройл" РНН 150900000058 № госрегистрации 3838-1900-ТОО (ИУ) Дата госрегистрации 29.10.2004 Отрасль - добыча сырой нефти и попутного газа	Первый руководитель: Тодд Джефри Адрес: 060011, Казахстан, Атырауская область, Атырау, ул. Сатпаева, 3 тел: (712) 3026373, 3026378 факс: (712) 3026752, 271212 email: iyev@tengizchevroil.com zhat@tengizchevroil.com вебсайт: www.tengizchevroil.com	1449240	Данные не представлены	0	64781263 1	5232668 67*0,2= 1046533 73 ⁴	Данные не представлены	Данные не представлены	Данные не представлены	6478126 31
АО "НК "Казмунайгаз" РНН 620100210025 № госрегистрации 11425-1901-АО Дата госрегистрации 16.03.2004 Отрасль - Предоставление услуг по добыче нефти и газа	Первый руководитель: Кабылдин Каиргельды Максutowич Адрес 010000, Казахстан, Астана, пр.Кабанбай батыра, д.22 (фактический адрес: пр.Кабанбай батыра, д.19) тел: (7172) 976063, факс: 976391, email: info@kmg.kz , вебсайт: www.kmg.kz	5531715	Данные не представлены	3840764 61	9265014	2920933 1	Данные не представлены	Данные не представлены	Данные не представлены	3748114 47

¹ К квазифискальным расходам отнесены расходы на поддержание социальной сферы, на спонсорство и благотворительность, на обучение граждан Казахстана, на предоставление государству продукции и услуг по сниженным ценам и прочие расходы, не регламентированные налоговым и таможенным законодательством.

² Расхождение определяется по позициям, содержащим сведения от обеих сторон – от правительства и компании. Итоговая сумма расхождения определена исходя из абсолютного значения отдельных расхождений.

³ Данные о поступлениях правительству взяты из Информации Министерства финансов РК об уплаченных суммах налогов и других обязательных платежей по налогоплательщикам, подлежащим (республиканскому) мониторингу, за 2008 год

⁴ Расчет сделан на основании того, что доля правительства РК в собственности ТОО «Тенгизшевройл» составляет 20%

Название, общие данные компании	Контактные данные	Сумма квазифискальных расходов		Платежи в бюджет		Дивиденды правительству РК		Натуральные платежи-поступления		Расхождение
		Компания	Правительство	Компания	Правительство	Компания	Правительство	Компания	Правительство	
АО НАК "Казатомпром" РНН 181600039479 № госрегистрации 18975-1910-АО Дата госрегистрации 13.04.2005 Отрасль - Добыча урановой и ториевой руд	Первый руководитель: Школьник Владимир Сергеевич Адрес: 050012, Алматы, ул. Богенбай батыра, 168 тел. (727) 2615425, 2446252, 2585096, 2583903 факс: 2503541, 2583903 email: nac@kazatomprom.kz веб-сайт: www.kazatomprom.kz	1737202	Данные не представлены	42389829	-674852	1431507	Данные не представлены	Не производится	Не производится	43064681
АО "СНПС Актөбемұнайгаз" РНН060100000181 № госрегистрации 461-1904-АО (ИУ) Дата госрегистрации 25.04.2005 Отрасль - Добыча сырой нефти и попутного газа	Первый руководитель Сую Кэцян Адрес 030006, Казахстан, г. Актөбе, ул. Некрасова, 158 тел: 8(7132) 96-68-10, факс: 8(7132) 96-69-08, 96-69-25, e-mail: munaygaz@cnpc-amg.kz , веб-сайт: www.cnpc-amg.kz	550961 тыс. тенге, 1093,1 млн. м ³ газа по сниженным ценам	Данные не представлены	144368653	103331412 * 0 = 0	Не производится	Не выплачиваются	В счет уплаты роялти передано 203,896 тыс. тонн сырой нефти	Данные не представлены	41037241
Итого:		9269118	Данные не представлены	570834943	759734205	135294211	Данные не представлены	203,896 тыс. тонн	Данные не представлены	1106726000

Примечания:

1. В настоящем Альтернативном отчете о платежах – поступлениях за 2008 год для примера отражены данные по 4 компаниям, входящим в ИПДДО, адекватные ожиданиям гражданского общества.
2. Сведения компаний прошли аудиторскую проверку, тогда как сведения правительства не аудированы.

Вывод:

Расхождение между данными 4-х компаний и данными правительства **1 106 726 000 тыс. тенге** вызвано различной методологией учета данных в финансовой отчетности компаний и в отчетах Министерства финансов РК. При этом, если методология расчета платежей, применяемая компаниями, отражена в их финансовой отчетности, то методология изготовления отчетов Министерства финансов не раскрыта, что не позволяет определить причины этих расхождений. Из этого следует, что информация о поступлениях правительства не является прозрачной.