

ВАЛИДАЦИЯ
ИНИЦИАТИВЫ ПРОЗРАЧНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ
В КАЗАХСТАНЕ

10 декабря 2009 г

Заключительный отчет для Национального
совета заинтересованных сторон

Автор:

«Hart Nurse Ltd»

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Авторы выражают признательность Национальному совету заинтересованных сторон за поддержку в организации проведения валидации и необходимых встреч и участие в обсуждениях. Авторы благодарят всех тех, кто открыто высказывал свои мнения при разговоре с командой, проводящей валидацию. Особенно стоит отметить усилия Рабочей группы НСЗС по валидации под руководством Пэтти Грейем. Авторы также выражают большую благодарность офису Всемирного банка в г. Астане за содействие по многим организационным вопросам нашего визита.

СОКРАЩЕНИЯ

В данном отчете были использованы следующие сокращения:

ОГО	Организация гражданского общества
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
Правление ИПДО	Международное правление ИПДО
Секретариат ИПДО	Секретариат казахстанской ИПДО
КМГ	АО НК «КазМунайГаз»
МЭМР РК	Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан
МОВ	Меморандум о взаимопонимании
НПО	Неправительственная организация
НСЗС	Национальный совет заинтересованных сторон
PWYP	Publish What You Pay («Публикуй, что платишь»)
ТШО	ТОО «Тенгизшевройл»
ТЗ	Техническое задание

ОТЧЕТ О ВАЛИДАЦИИ

1	ВВЕДЕНИЕ	5
1.1	Предисловие	5
1.2	Процесс валидации ИПДО	5
1.3	Принцип и мероприятия валидации	6
1.4	Добывающие отрасли в Казахстане	7
1.5	Реализация ИПДО в Казахстане	8
2	РЕЗУЛЬТАТЫ ИСПОЛНЕНИЯ РАБОЧЕГО ПЛАНА СТРАНЫ	10
3	ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ИСПОЛНЕНИЯ ИНДИКАТОРОВ СЕТКИ ВАЛИДАЦИИ	14
3.1	Индикатор 1: Издано ли Правительством однозначное публичное заявление о намерении внедрять ИПДО?	14
3.2	Индикатор 2: Обязалось ли Правительство сотрудничать с общественными организациями и компаниями при внедрении ИПДО?	15
3.3	Индикатор 3: Назначило ли Правительство главного ответственного за внедрение ИПДО?	16
3.4	Индикатор 4: Опубликован ли в стране рабочий план с подробным описанием затрат, определением измеримых целей, графика внедрения ИПДО и оценки ограничения возможностей (при участии Правительства, частного сектора и общественных организаций)?	17
3.5	Индикатор 5: Создало ли Правительство многостороннюю группу заинтересованных сторон для надзора за внедрением ИПДО?	20
3.6	Индикатор 6: Включены ли в процесс общественные организации?	23
3.7	Индикатор 7: Участвуют ли в процессе компании?	25
3.8	Индикатор 8: Борется ли Правительство со всеми препятствиями во внедрении ИПДО?	27
3.9	Сетка валидации. Индикатор 9: Утверждены ли формы отчетности?	30
3.10	Сетка валидации. Индикатор 10: Удовлетворена ли многосторонняя группа заинтересованных сторон кандидатурой организации, которая проводит сверку данных?	32
3.11	Сетка валидации. Индикатор 11: Позаботилось ли правительство о том, чтобы все компании отчитывались о прогрессе ИПДО?	34

3.12	Сетка валидации. Индикатор 12: позаботилось ли правительство о том, чтобы отчетность компаний основывалась на данных, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами?	36
3.13	Сетка валидации. Индикатор 13: Позаботилось ли правительство о том, чтобы его отчеты также основывались на данных, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами?	37
3.14	Сетка валидации. Индикатор 14: Все ли существенные платежи, поступающие из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов, доведены до сведения компании по сверке?	38
3.15	Сетка валидации. Индикатор 15: Все ли существенные поступления, получаемые правительством от нефтяного, газового и горнодобывающего сектора, доведены до сведения компании по сверке?	39
3.16	Сетка валидации. Индикатор 16: Удовлетворена ли многосторонняя группа заинтересованных сторон качеством сверки данных компаний и правительства нанятой для этого организацией?	40
3.17	Сетка валидации. Индикатор 17: Содержит ли отчет по ИПДО указания на несоответствия и рекомендации по их устранению?	40
3.18	Сетка валидации. Индикатор 18. Был ли отчет по ИПДО доведен до широкой общественности в подробном изложении и доступной форме?	41
3.19	В чем заключается поддержка внедрения ИПДО со стороны компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов	44
3.20	Какие меры были предприняты для претворения в жизнь сделанных выводов, устранения несоответствий и обеспечения стабильного характера внедрения ИПДО?	45
4	СЕТКА ВАЛИДАЦИИ	47
5	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	48
5.1	Вывод валидатора о внедрении ИПДО в Казахстане	48
5.2	Рекомендации для последующего внедрения ИПДО в Казахстане	48
5.3	Рекомендации Международному Правлению ИПДО по процессу валидации	48

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 СПИСОК РЕСПОНДЕНТОВ

Приложение 2 Форма для проведения самооценки компаний

1 ВВЕДЕНИЕ

1.1 Предисловие

В данном отчете представлены итоги проведения валидации Инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИПДО) в Республике Казахстан в 2009 году.

Отчет состоит из следующих разделов:

- Данный раздел, Раздел **Error! Reference source not found.**, служит введением к отчету и содержит краткую информацию о процедуре валидации ИПДО, о добывающих отраслях Казахстана и самой ИПДО. Он также содержит краткое описание принципа и методики, которые были использованы при проведении валидации.
- В Разделе **Error! Reference source not found.** описываются результаты исполнения рабочего плана.
- В Разделе **Error! Reference source not found.** дается оценка по каждому из индикаторов валидации.
- В Разделе **Error! Reference source not found.** дается общая оценка ходу реализации ИПДО в Казахстане.
- Раздел **Error! Reference source not found.** содержит наши рекомендации.

Отчет содержит приложения со:

- Списком респондентов
- Формой для проведения самооценки компаний

1.2 Процесс валидации ИПДО

Валидация – это механизм, применяемый Правлением ИПДО для определения статуса страны по категориям «Страна-кандидат» и «Страна, выполняющая требования». Процесс валидации состоит из следующих шагов:

- Назначение валидатора
- Подготовка к исследованию
- Проведение исследования для подготовки отчета; подготовка отчета
- Рассмотрение отчета о валидации Национальным советом заинтересованных сторон; принятие отчета
- Предоставление отчета о валидации в международный секретариат; принятие Правлением ИПДО решения о присуждении статуса «Страны, выполняющей требования».

Главная цель исследования по валидации – дать независимую, доказательную оценку результатам работы страны по реализации ИПДО и выработать рекомендации, которые могут помочь усовершенствовать ИПДО или поддержать ее уровень в будущем.

Решение о присуждении стране статуса «Страны, выполняющей требования» принимается Правлением ИПДО.

Ранее Казахстан проходил оценку – тогда Правление ИПДО установило соответствие страны по четырем индикаторам присоединения, и Казахстан таким образом стал Страной-кандидатом. Тем не менее, обзор по этим индикаторам включен и в данный отчет по валидации.

1.3 Принцип и мероприятия валидации

Команда по проведению валидации состояла из Криса Нёрса и д-ра Дмитрия Пожидаева; поддержку им оказывала Гульжан Алимбекова, ЦИОМ, Алматы.

Принцип и методика проведения валидации были основаны на Руководстве по валидации ИПДО (апрель 2009 года). При проведении валидации было использовано сочетание исследовательских методик, в том числе:

- Изучение документов (кабинетное исследование)
- Интервью с ключевыми информантами
- Фокус-группы
- Анкеты
- Самооценка компаний

Учитывая размер страны и возможные ограничения организаций гражданского общества по осуществлению поездок, мы разместили анкеты в Интернете, чтобы все заинтересованные лица могли прокомментировать процесс ИПДО в Казахстан и поднять важные по их мнению темы. Объединения гражданского общества были оповещены о наличии анкет в Интернете. Для нас эта информация стала «страховочной сеткой» на случай недостаточной представленности заинтересованных сторон в фокусных группах и интервью.

Лица, с которыми мы встретились и обсуждали ход реализации инициативы, перечислены в Приложении 1 данного отчета.

Исследовательская работа по валидации проводилась в период с 23 ноября до 2 декабря 2009 года; последующая работа с компаниями продлилась до 10 декабря 2009 года. Так как при исполнении рабочей программы валидации необходимо было учесть ограничения во времени членов НСЗС, некоторые мероприятия проводились не в том порядке, который был предусмотрен нашим предложением и планом, что могло оказаться нерациональным, но не повлияло на результат работы.

Данный отчет основан на информации, которая имелаась на момент его написания. Нам известно, что НСЗС продолжает работать над некоторыми вопросами, которые имеют отношение к валидации. В случае предоставления дополнительных сведений, комментарии и оценка, приведенные в данном отчете, могут быть пересмотрены.

1.4 Добывающие отрасли в Казахстане

Казахстан – страна, богатая ресурсами. Примерно [?? – МЭМР РК] % доходов государства поступает от добывающих отраслей.

[График]

1.4.1 НЕФТЕГАЗОВЫЙ СЕКТОР

На нефть приходится около 30% всего производства энергоносителей в Казахстане, в то время, как доля газа составляет примерно 13-15%. Подтвержденные стратегические запасы включают 169 углеводородных месторождений, в том числе 87 нефтяных месторождений, 17 газовых и 30 нефтегазовых. Месторождения нефти и газа были обнаружены в бассейне Каспийского моря в середине XX века, но крупномасштабная разведка началась только в 1993 году, когда было образовано ТОО «Тенгизшевройл». За крупномасштабными инвестициями, которые начались в 1993 году, последовал значительный рост производства. По данным Министерства энергетики и природных ресурсов, инвестиции в нефтегазовую отрасль из всех источников в 1996-2002 гг. составили 17 миллиардов 879 миллионов долларов. В 2004 году Казахстан произвел около 60 миллионов тонн нефти с газовым конденсатом, более 50 миллионов тонн нефти и 11,5 миллионов тонн газа. По данным Министерства финансов, поступления в бюджет от нефтегазовой отрасли составили в 2004 г. 2 миллиарда 926 миллионов долларов, или на 70,6% больше, чем в 2003 г.¹ Доходы от экспорта нефти и газа составили в 2004 г. 56,7% от всех экспортных доходов (11,4 миллиарда долларов), а в 2005 г. 62,6% (17,4 миллиарда долларов).²

Месторождение Тенгиз, расположенное возле месторождения Королев, сейчас признается одним из крупнейших в мире месторождений по объемам ресурсов в недрах и на него приходится более половины всего производства нефти и газа в Казахстане.

¹ *Казахстанская правда*, 25 ноября 2005.

² Международный Институт современной политики (2006) *Аналитическая записка по динамике поступлений в республиканский бюджет и Национальный фонд РК*. <http://iimp.kz>.

Месторождение Карчаганак возле г. Уральска обеспечивает производство конденсата и нефти и продолжает разрабатываться. Другие месторождения включают: Актобе, Северные Бузачи.

Масштаб инвестиций, необходимый для разработки этих месторождений, обусловил преобладание международных нефтяных компаний в нефтегазовой отрасли, таких как «Тенгизшевройл», на который приходится треть всего производства нефти в РК.³ Государство участвует в акционерном капитале компаний через АО НК «КазМунайГаз».

В нефтегазовой отрасли действует два основных фискальных режима: система налогов и роялти и система раздела продукции. Налоги и роялти выплачиваются деньгами. Инвестиции государства в акционерный капитал могут приносить дивиденды. В соответствии с соглашениями о разделе продукции, операторы / налогоплательщики реализуют государственную долю продукции и отчисляют доходы на счет государства.

1.4.2 ГОРНОРУДНЫЙ СЕКТОР

Казахстан давно известен своим угольным производством, сосредоточенным на северо-востоке страны. Месторождения железной руды, марганца, хромовой руды, никеля, кобальта, меди, молибдена, свинца, цинка, боксита, золота, урана действуют в основном на востоке, а также на северо-западе страны. По данным Всемирного Банка, горнорудный сектор обеспечивает более 30% всех экспортных поступлений, 10% ВВП и 19% рабочих мест в промышленности.⁴

Около 233 горнорудных предприятий производят широкий ассортимент продукции, стоимость которой, по данным Агентства РК по статистике, оценивалась в 1999 г. в 2,7 миллиарда долларов.⁵ Горнорудная и металлургическая промышленность определяет экономики некоторых областей – Караганды, Восточно-Казахстанской области, Павлодара и Костаная. Разработка минеральных ресурсов осуществляется на основе системы лицензирования, включающей налоги на прибыль и роялти, а также другие второстепенные налоги. Государство, как правило, не участвует в акционерном капитале проектов по разработке минеральных ресурсов. [уточнить у МЭМР РК]

1.5 Реализация ИПДО в Казахстане

Процессом ИПДО в Казахстане руководит Национальный совет заинтересованных сторон (НСЗС), возглавляемый Вице-министром энергетики и минеральных ресурсов РК и включающий представителей Правительства, гражданского общества, Парламента и компаний нефтегазового

³ *Нефтегазовый сектор Республики Казахстан в 2002 г.*, Международный деловой журнал KAZAKHSTAN №3, 2003 год

⁴ Всемирный Банк (2002) *Стратегический обзор горнорудного и металлургического сектора в Казахстане*. Вашингтон: Всемирный Банк.

⁵ Там же.

сектора. В настоящее время в ИПДО принимают участие 122 компании добывающих отраслей, включая 67 нефтегазовых и 55 горнорудных компаний.

НСЗС был образован в ноябре 2006 года изданными одновременно приказами Министра финансов РК и Министра энергетики и минеральных ресурсов РК.

Небольшую административную и организационную поддержку НСЗС оказывает Секретариат.

В сентябре 2007 года Казахстан получил статус Страны-кандидата. В феврале 2009 в ходе Всемирной конференция EITI в г. Доха (Катар) Казахстан получил специальный приз ИПДО за реализацию Инициативы в знак признания высоких темпов реализации, усилий по вовлечению заинтересованных сторон, а также политической воли и приверженности правительства ИПДО.

Валидация Казахстана должна пройти до 9 марта 2009 года.

2 РЕЗУЛЬТАТЫ ИСПОЛНЕНИЯ РАБОЧЕГО ПЛАНА СТРАНЫ

14 апреля 2005 года при Министерстве энергетики и минеральных ресурсов РК (МЭМР РК) Правительством РК была образована Межведомственная рабочая группа ИПДО, задача которой заключалась в выработке рекомендаций по реализации ИПДО в Казахстане. Президент РК Назарбаев официально объявил о присоединении Казахстана к ИПДО на международной конференции, состоявшейся в г. Алматы 14-16 июня 2005 года. 5 октября 2005 года был подписан Меморандум о взаимопонимании между Межведомственной рабочей группой, представляющей Правительство, и тремя другими сторонами: Парламент РК, иностранные и отечественные предприятия добывающего сектора и организации гражданского общества, участвующие в коалиции «Нефтяные доходы – под контроль общества!».

Реализация ИПДО в Казахстане осуществлялась в соответствии с двумя рабочими планами. Первоначальный рабочий план ИПДО на 2007-2009 годы был разработан Правительством в рамках соглашения со Всемирным банком от 1 декабря 2006 года и утвержден Национальным советом заинтересованных сторон (НСЗС). Обновленный годовой план был составлен на 2009 год и утвержден НСЗС 2 июня 2009 года.

Рабочий план на 2007-2009 включал ряд направлений, от создания Секретариата ИПДО до валидации страны (изначально планировалась на 2008 год). Реализация ИПДО охватывает девять основных направлений; к сегодняшнему дню достигнуты следующие результаты:

Создание Секретариата ИПДО. Секретариат был образован при Министерстве энергетики и минеральных ресурсов РК как государственным органе, ответственном за реализацию ИПДО. Функцию Секретариата выполняет Департамент международного сотрудничества МЭМР РК, в котором специально для поддержки ИПДО был выделен один сотрудник. Планом предусмотрено образование отдельного подразделения в МЭМР РК для Секретариата, но это стало невозможным ввиду сокращения численности персонала в государственных органах, в том числе в МЭМР РК.

Полное участие компаний в ИПДО. Планом уставлена амбициозная цель по обеспечению участия в инициативе всех предприятий добывающего сектора до конца 2008 года. Хотя эта цель не была реализована, были достигнуты значительные результаты. Количество участников выросло почти втрое после 2005 года, когда был подписан МОВ по реализации ИПДО между Правительством, Парламентом, гражданским обществом и 48 компаниями. В настоящее время в ИПДО участвует 122 предприятия добывающего сектора, включая 67 нефтегазовых и 55 горнорудных компаний. Согласно данным Министерства финансов РК, на участвующие нефтегазовые компании в целом приходится 92% поступлений государственного бюджета от нефтегазового сектора, а на участвующие горнорудные компании приходится примерно 60% доходов от горнорудного сектора.

Целостность данных ИПДО. Планом предусмотрено создание механизма, обеспечивающего надежность, полноту и точность данных, предоставляемых Правительством и компаниями. Формы отчетности, которые были разработаны и утверждены НСЗС, требуют, чтобы компании свидетельствовали, что предоставляемые ими данные были проверены (по международным или

национальным стандартам). Однако, судя по всему, нет механизма для обеспечения соблюдения этого требования или подтверждения заявления компании.

Устойчивое финансирование ИПДО. Правительство предусмотрело средства на реализацию ИПДО в бюджетах на 2006-2009 годы. Финансирование покрывало расходы на подготовку отчетов ИПДО по сверке и валидации, публикацию отчетов ИПДО и содержание Секретариата ИПДО. Правительство повысило устойчивость финансирования ИПДО, назначив МЭМР РК уполномоченным органом по реализации ИПДО (Постановление №498 от 10 апреля 2009 года). Это позволяет МЭМР РК включать расходы на финансирование ИПДО в свои годовые бюджеты. Кроме того, поддержка реализации ИПДО оказывается в рамках Программы совместных экономических исследований (ПСЭИ) Правительства РК и Всемирного банка, Многостороннего трастового фонда Всемирного банка (MTDF) и финансирования некоторых международных неправительственных организаций, таких как Фонд Сороса.

Сверка данных ИПДО. В настоящее время подготовлено два отчета по сверке – за 2005 год (опубликован в 2007 году) и 2006 год (опубликован в 2008 году). Для первой сверки была выбрана компания «Deloitte», для второй – «Inaudit». Отчеты по сверке были опубликованы в печатных и электронных средствах массовой информации и представлены на республиканских и региональных конференциях. Согласно Рабочему плану на 2009 год для составления отчетов по сверке за 2007 и 2008 годы была привлечена аудиторская компания («Sara Consulting») и началась работа по сбору данных. Формы отчетности, инструкции для компаний и другие соответствующие документы для сверки были разработаны при активном участии НСЗС, в частности его представителей от гражданского общества.

Общественная популяризация ИПДО. Планом предусмотрен ряд республиканских и региональных семинаров и конференций для обсуждения отчетов ИПДО. В настоящее время проведено шесть конференций (две республиканских и четыре региональных) с участием организаций гражданского общества со всей страны. В соответствии с Рабочим планом на 2009 год, было проведено несколько обучающих семинаров по формам отчетности 2007-2009 годов и валидации ИПДО и информационные мероприятия, направленные на гражданское общество и компании. Тем не менее, осведомленность общественности остается на низком уровне из-за недостаточности усилий по обеспечению доступности и понятности отчетов ИПДО для неспециалистов. План на 2007-2009 годы также предусматривал разработку плана коммуникаций для повышения осведомленности общественности о ИПДО. Хотя Казахстанским пресс-клубом при поддержке Всемирного банка в 2008 году была разработана стратегия коммуникаций, НСЗС до настоящего времени не утвердил план коммуникаций. В соответствии с Рабочим планом на 2007-2009 годы, был создан и регулярно обновляется специальный веб-сайт ИПДО (www.EITI.kz). Однако не хватает материалов об ИПДО на казахском языке. На казахский язык переведено менее 5% публикаций, и даже государственный веб-сайт ИПДО, который должен быть на трех языках (английский, русский и казахский), не содержит информации на казахском языке.

Уточнение функций НСЗС. В Рабочем плане говорилось, что по мере увеличения участвующих компаний и нарастания важности роли НСЗС необходимо будет пересмотреть МОВ по реализации ИПДО, а также руководящие принципы НСЗС. Эта работа не проводилась, хотя ни текущий состав НСЗС, ни его функции уже не соответствуют имеющемуся МОВ и руководящим принципам НСЗС. При этом, между членами НСЗС существует, хоть и неофициальное, понимание о расширенной роли и функциях Совета, что позволяет НСЗС выполнять свои функции. В Плане также оговаривалось создание рабочих групп НСЗС для повышения его эффективности. Было образовано четыре группы: по отчетности, валидации, коммуникации и социальным проектам, при этом две группы возглавляются представителями гражданского общества в НСЗС.

Пересмотр соответствующего законодательства. Хотя это мероприятие не входило в Рабочий план, Правительство провело пересмотр соответствующего законодательства для приведения его в соответствие с ИПДО. В декабре 2006 года Правительство поручило МЭМР РК и Министерству финансов РК подготовить поправки в соответствующие законы о недропользовании для обеспечения реализации ИПДО. Эта работа была проведена с участием организаций гражданского общества, и поправки были приняты в январе 2007 года (Закон РК №226).

Валидация ИПДО. Вначале планировалось, что валидация и другие сопутствующие мероприятия (такие как разработка плана валидации, отбор валидатора, т.д.) будут проведены в 2008 году. Проведение валидации было перенесено на 2009 год в соответствии с Рабочим планом на 2009 год. НСЗС создал рабочую группу по валидации в мае 2009 года. В октябре 2009 года, для проведения валидации была назначена компания «Hart Group» (Великобритания), и в период между 23 ноября и 2 декабря состоялся визит в страну для проведения валидации.

Ниже представлен краткий обзор основных мероприятий, включенных в Рабочий план на 2007-2009 годы (включая корректировки в годовом плане на 2009 год). Рядом с перечнем мероприятий дается наша краткая оценка результатов реализации этих мероприятий и комментарии к ней.

Пункты Рабочего плана	Оценка валидатора	Комментарии
1. Создание Секретариата ИПДО	Выполнено	
2. Создание специального подразделения в МЭМР РК для выполнения секретарских функций	Не выполнено	
3. Пересмотр Технического задания Секретариата	Не выполнено	ТЗ нет
4. Обеспечение участия всех международных, отечественных и государственных компаний добывающей отрасли в ИПДО (изменено на «60% всех компаний добывающей отрасли» в годовом плане 2009 года)	Не выполнено	Перечень, предоставленный НСЗС, содержит более 900 компаний. В настоящее время в ИПДО участвует 122 компании, что более чем втрое больше числа компаний, которые присоединились к ИПДО вначале в 2005 году.
5. Внесение изменений в МОВ по реализации ИПДО для увеличения числа компаний	Не выполнено	
6. Достижение договоренности о расширенном составе НСЗС, процедуре голосования, т.д. в свете увеличения участия компаний добывающей отрасли	Не выполнено	
7. Внедрение механизма, позволяющего указывать в формах отчетности сведения о наличии аудита по предоставляемым участникам данным	Выполнено частично	Это требование было включено в формы отчетности компаний. Однако нет механизма по обеспечению соблюдения этого требования или подтверждения заявления компании.
8. Определение потребностей в финансировании через НСЗС и обеспечение устойчивого финансирования для ИПДО	Выполнено	

9. Проведение сверки за 2005 год и/или 2006 год к концу 2007 года	Выполнено	Отчет за 2008 год был подготовлен и опубликован в 2008 году
10. Проведение сверки за 2007-2008 годы до конца 2009 года	Выполнено частично	В ходе исполнения: компания для проведения сверки была выбрана, и с ней был заключен контракт; ведется сбор данных
11. Проведения ряда республиканских и региональных семинаров для популяризации и обсуждения ИПДО в свете отчетов по сверке	Выполнено	В 2008-2009 годах было проведено шесть конференций (две республиканские и четыре региональные)
12. Разработка плана коммуникаций ИПДО	Выполнено частично	Была разработана стратегия коммуникации, на основе которой должен был быть подготовлен план коммуникации, но до настоящего времени план коммуникации разработан не был
13. Действие специального веб-сайта (www.EITI.kz) и публикация информации об отчетах сверки в легкой для чтения форме	Выполнено частично	Веб-сайт регулярно обновляется и содержит соответствующую информацию об ИПДО, но отсутствует доступная и понятная информация об отчетах ИПДО
14. Проведение семинаров, посвященных прозрачности в добывающих отраслях и местным социальным вопросам, и информирование ОГО, интересующихся горнорудным сектором	Выполнено	Кроме шести конференций, в июне 2009 года был проведен семинар по валидации ИПДО для ОГО и других заинтересованных сторон
16. Пересмотр функций НСЗС и МОВ, подписанного Правительством, компаниями и гражданским обществом	Не выполнено	
17. Проведение валидации ИПДО (вначале планировалась на 2008 год, перенесена на 2009 год)	В ходе исполнения	Проект отчета о валидации должен быть предоставлен НСЗС к 10 декабря

Все заинтересованные лица, с которыми были проведены консультации во время валидации, признают, что не все цели и задания, установленные в Рабочем плане, были выполнены или завершены вовремя. В то же время, заинтересованные стороны единогласно подчеркивают достижения Казахстана по реализации существенных целей, в частности по отчетам сверки ИПДО, которые, по их мнению, являются главной целью инициативы.

Задержки и частичное исполнение целей Рабочего плана в некоторой степени объясняются недостатками инструментов управления, заложенных в плане; этот вопрос более подробно обсуждается в части, посвященной Индикатору 4 (см. ниже стр. 17). Мы признаем значительный прогресс Казахстана в реализации ИПДО. Тем не менее, мы считаем, что НСЗС не предпринял достаточно усилий для полной реализации Рабочего плана. На недостаточную реализацию ИПДО также повлияли существенные недостатки в процессе планирования работы (описаны в Индикаторе 4) и небольшие возможности Секретариата ИПДО. Наибольшую обеспокоенность вызывает малое количество участвующих компаний, особенно в горнорудном секторе, и задержки в подготовке отчетов сверки за 2006-2008 годы.

3 ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ИСПОЛНЕНИЯ ИНДИКАТОРОВ СЕТКИ ВАЛИДАЦИИ

[Note to translator: We shall insert the Russian language version of the EITI Rules and Validation Grid. This material, in English, has been omitted from the present version of the report, to avoid confusion]

3.1 Индикатор 1: Издано ли Правительством однозначное публичное заявление о намерении внедрять ИПДО?

Результаты на сегодня

Президент РК Назарбаев объявил о присоединении Казахстана к ИПДО на международной бизнес-конференции, состоявшейся в г. Алматы 14-16 июня 2005 года. 5 октября 2005 года был подписан Меморандум о взаимопонимании между Межведомственной рабочей группой, представляющей Правительство, и тремя другими сторонами: Парламент РК, иностранные и отечественные предприятия добывающего сектора и неправительственные организации (НПО), участвующие в коалиции «Нефтяные доходы – под контроль общества!». МОВ обязывает все стороны, включая Правительство, сотрудничать друг с другом для реализации ИПДО через механизм НСЗС.

Выступая от имени Правительства на втором заседании НСЗС 20 октября 2005 года, Министр энергетики и минеральных ресурсов РК Владимир Школьник сказал: «Подписание Меморандума – это только первый шаг, нужно будет проделать еще очень много работы по совершенствованию процесса внедрения Инициативы, и мы призываем все стороны к конструктивному подходу в реализации Инициативы. Поэтому мы призываем все стороны принять конструктивный подход к реализации ИПДО. Процесс реализации ИПДО в Казахстане должен быть и будет абсолютно открытым и прозрачным». В апреле 2009 года Правительство назначило МЭМР РК уполномоченным органом по реализации ИПДО, добавив эту функцию к полномочиям МЭМР РК. Совсем недавно, приверженность Правительства к реализации ИПДО была подтверждена Премьер-министром РК на специальном совещании Правительства, состоявшемся 4 июня 2009 года для обсуждения реализации ИПДО и подготовки к валидации ИПДО.

Мнения заинтересованных сторон

Некоторые представители гражданского общества высказались, что вышеупомянутые действия Правительства нельзя признать однозначным публичным заявлением о его намерении внедрять ИПДО, так как МОВ по реализации ИПДО, подписанный 5 октября 2005 года, не имеет юридического статуса и не зарегистрирован в официальном реестре государственных актов и постановлений. Большинство организаций гражданского общества, вовлеченных в реализацию ИПДО, и компаний, участвующих в ИПДО, считают заявления, сделанные Правительством, однозначными и достаточными.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен. Регистрация МОВ не входит в требования ИПДО.

3.2 Индикатор 2: Обязалось ли Правительство сотрудничать с общественными организациями и компаниями при внедрении ИПДО?

Результаты на сегодня

5 октября 2005 года Правительство подписало Меморандум о взаимопонимании (МОВ) по реализации ИПДО с Парламентом РК, иностранными и отечественными предприятиями добывающего сектора и неправительственными организациями (НПО), участвующими в коалиции «Нефтяные доходы – под контроль общества!». Эта Коалиция была создана в 2004 г. специально для того, чтобы обеспечить использование доходов от деятельности добывающих отраслей в интересах всего народа Казахстана. МОВ обязывает Правительство при реализации ИПДО сотрудничать с гражданским обществом и компаниями через механизм НСЗС. Согласно МОВ, НСЗС назначен главным органом по руководству реализацией ИПДО, при этом представители отрасли и гражданского общества получили равное количество мест в Совете.

В настоящее время в реализации ИПДО участвуют 122 компании нефтегазовой и горнорудной отраслей, а также свыше 500 организаций гражданского общества (ОГО), участвующих в коалиции «Нефтяные доходы – под контроль общества!», и Казахстанский гражданский альянс. Правительство поддерживает постоянный диалог с компаниями и ОГО по вопросам реализации ИПДО. Оно организовало шесть конференций ИПДО (четыре региональные и две республиканские), для участия в которых были приглашены компании и ОГО. Также Правительство в 2007-2009 годах собрало два специальных совещания под председательством Премьер-министра, с участием ОГО и компаний для обсуждения хода внедрения ИПДО в Казахстане.

Мнения заинтересованных сторон

Некоторые заинтересованные лица из гражданского общества считают, что обязательства Правительства имеют недостаточный охват и содержание. Они указывают на то, что в МОВ упомянута только одна ОГО (коалиция «Нефтяные доходы – под контроль общества!»), и поэтому его нельзя считать всеохватывающим – за пределами официальной структуры реализации остается ряд ОГО из нефтедобывающих районов Западного Казахстана. Все ОГО единогласно высказали свою обеспокоенность по поводу отсутствия механизма принятия центральным правительством обязательств по работе с ОГО для реализации ИПДО на местном (*областном*) уровне. Согласно представителям гражданского общества, указания Премьер-министра РК, изданные в марте 2009 года, о создании местных общественных советов с участием ОГО на *областном* уровне для рассмотрения социальных аспектов деятельности предприятий добывающей отрасли были проигнорированы местными исполнительными органами (*акиматы*). В качестве примера недостаточности обязательств Правительства по работе с гражданским обществом, эти заинтересованные стороны также приводят недостаточность поддержки Правительства усилиям ОГО по повышению осведомленности общественности об ИПДО. Хотя Премьер-министр РК еще в 2007 году поручил Министерству культуры и информации РК провести кампанию по информированию общественности об ИПДО с участием НПО, это поручение до сих пор не было полностью выполнено.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен.

Правительство в рамках своей работы по реализации ИПДО сотрудничает с большим количеством ОГО, не только с коалицией «Нефтяные доходы – под контроль общества!». НСЗС также включает Казахстанский гражданский альянс, объединение, состоящее из более чем 500 ОГО. Тем не менее, мы поддерживаем предлагаемое расширение официальных обязательств Правительств с целью включения и другие организации, не только коалиции «Нефтяные доходы – под контроль общества!». Мы считаем, что создание местных общественных советов может стать ценным ресурсом для внедрения ИПДО в Казахстане (хотя их круг деятельности намного шире, чем текущая программа ИПДО) за счет привлечения большего внимания общественности и вовлечения местных исполнительных органов в процесс реализации. Мы рекомендуем включить в будущие планы реализации ИПДО конкретные меры по поощрению участия гражданского общества и частного сектора в информационных кампаниях ИПДО.

3.3 Индикатор 3: Назначило ли Правительство главного ответственного за внедрение ИПДО?

Результаты на сегодня

В 2005 году Правительство назначило Министра энергетики и минеральных ресурсов РК руководителем Межведомственной рабочей группы ИПДО. С тех пор сам Министр или один из его заместителей выполняли роль Председателя НСЗС. В апреле 2009 года Правительство внесло изменения в функции МЭМР РК, официально назначив его уполномоченным органом по реализации ИПДО (Постановление № 498 от 10 апреля 2009 года). В настоящее время главным ответственным лицом за реализацию ИПДО является Вице-министр Асет Магауов. НСЗС также включает двух других руководящих представителей Правительства: Вице-министра индустрии и торговли и Председателя Налогового комитета. Был создан Секретариат ИПДО, который возглавляется Директором Департамента международного сотрудничества МЭМР РК Жасаралом Имандосовым.

Мнения заинтересованных сторон

Все заинтересованные стороны, с которыми мы провели консультации, согласились с тем, что этот индикатор был выполнен.

Некоторые ОГО предлагают повысить представительство Правительства до уровня Канцелярии Премьер-министра в целях обеспечения более эффективного межведомственного сотрудничества и поощрения более тесного участия местных исполнительных органов. Другие заинтересованные стороны признают административную логику этого предложения, но считают, что из практических соображений существующая структура более эффективна.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен.

3.4 Индикатор 4: Опубликован ли в стране рабочий план с подробным описанием затрат, определением измеримых целей, графика внедрения ИПДО и оценки ограничения возможностей (при участии Правительства, частного сектора и общественных организаций)?

Цель: рабочий план по стране является фундаментом процедуры валидации страны. Согласно шестому Критерию ИПДО, в стране должен быть принят и широко обнародован рабочий план, согласованный с ключевыми заинтересованными сторонами ИПДО.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, валидатору должно быть очевидно, что рабочий план согласован с ключевыми сторонами ИПДО и содержит следующие элементы:

- измеримые цели;
- график внедрения;
- анализ ограниченности возможностей;
- меры, с помощью которых правительство намерено обеспечить представительный характер осуществления ИПДО, особенно участие в ней общественных организаций;
- график валидации страны на стадии, когда она является страной-кандидатом. Здесь следует исходить из потребностей страны, но в любом случае валидация должна проводиться не реже, чем каждые два года;
- в рамках рабочего плана также должна быть разработана схема оплаты государством услуг по проведению валидации.

валидатор должен судить о прогрессе внедрения ИПДО по выполнению таких задач и графика, а также о том, насколько страна в своих действиях учитывает установленные ограничения собственных возможностей.

Основным критерием процесса валидации является соблюдение графика внедрения ИПДО. Если этот график нарушается, то валидатор, опираясь на факты, представленные различными заинтересованными сторонами, проводит совещание с основными участниками процесса и устанавливает, являются ли выявленные просрочки обоснованными. При их необоснованности валидатору надлежит сделать четкий вывод о том, следует ли Правлению принять решение об исключении страны из списка стран-

Результаты на сегодня

Первоначальный рабочий план ИПДО на 2007-2009 годы был разработан Правительством в рамках соглашения со Всемирным банком от 1 декабря 2006 года и утвержден НСЗС в конце 2006 г. Обновленный годовой план на 2009 год был утвержден НСЗС 2 июня 2009 года. Оба плана позволяют включать затраты, но описание затрат было дано только по некоторым пунктам, финансируемым Правительством (например, отчеты и валидации ИПДО). По другим пунктам, финансируемым Правительством, описания затрат нет (например, финансирование Секретариата). В Рабочем плане 2009 года также указаны источники финансирования (но не требуемые суммы) по

тем пунктам, которые финансируются из негосударственных источников (например, Всемирный банк и международные ОГО). Оба плана опубликованы на веб-сайте ИПДО (www.EITI.kz) и доступны для общественности.

Рабочий план на 2007-2009 годы включает девять целей: создание Секретариата ИПДО; полное участие компаний в ИПДО; обеспечение целостности данных ИПДО; сверка данных ИПДО за 2005-2008 годы; общественная популяризация ИПДО и сотрудничество с гражданским обществом; уточнение функций НСЗС; валидация ИПДО. Большинство целей, установленных в Рабочем плане, не являются измеряемыми и ориентируются на мероприятия нежелательнее, чем на результат. В большинстве случаев отсутствуют индикаторы эффективности. Так, Рабочий план на 2007-2009 годы предусматривает приведение процесса ИПДО в соответствие с Индикаторами ИПДО 1 и 5 (открытый доступ к отчетам ИПДО и их понятность; участие гражданского общества в реализации ИПДО), но не устанавливает какие-либо индикаторы эффективности. При этом, там, где индикаторы установлены (например, «измеряемое повышение осведомленности общественности о добывающих отраслях и финансовых потоках»), по этим индикаторам нет годовых ориентиров и/или окончательных целей.

Оба плана включают график, но нет свидетельств осуществления систематических усилий по мониторингу на основе специально разработанного плана мониторинга.

Рабочие планы не содержат анализ ограничений возможностей, и нет возможности установить насколько они учитывают существующие ограничения в возможностях Правительства, частного сектора и гражданского общества. В Рабочем плане на 2007-2009 годы определено только одно ограничение – компании, заключившие контракты до того, как были внесены поправки в национальное законодательство, согласно которым участие в ИПДО обязательно, имеют право присоединяться к ИПДО с применением положений их контрактов о конфиденциальности. В Рабочем плане на 2009 год какие-либо ограничения возможностей не установлены. Оба Рабочих плана сделаны в табличном виде, что затрудняет обсуждение таких вопросов, как ограничения возможностей. С другой стороны, некоторые меры, которые были фактически предприняты Правительством для решения определенных ограничений возможностей (например, приведение соответствующих законов в соответствие с ИПДО), не отражены в Рабочих планах.

Оба плана учитывают многосторонний характер ИПДО и включают некоторые меры (которые, впрочем, не всегда хорошо определены и измеряемы) для обеспечения участия гражданского общества и компаний в этом процессе. Они включают: участие гражданского общества и компаний в НСЗС через своих представителей; сотрудничество с представителями гражданского общества при проведении информационных мероприятий, региональных и республиканских конференций по ИПДО. План на 2009 год также включает проведение семинаров для компаний и представителей гражданского общества по вопросам форм отчетов сверки ИПДО за 2007-2008 годы, валидации ИПДО и информационных мероприятий.

Оба плана включают график валидации, хотя Казахстан отстает от первоначального плана, согласно которому валидация должна была быть проведена в 2008 году. В Рабочем плане на 2007-2009 годы указано, что расходы по валидации будут оплачены из средств бюджета МЭМР РК.

Мнения заинтересованных сторон

Все заинтересованные стороны, с которыми были проведены консультации во время валидации, признают, что существующий процесс планирования и механизмы мониторинга не подходят для реализации Рабочих планов ИПДО.

Оценка валидатора

Индикатор не выполнен. По сути, не было предпринято достаточно усилий по планированию процесса ИПДО. Поскольку ситуационный анализ по определению ограничений возможностей заинтересованных сторон не проводился, план не мог предложить системных и последовательных мер для устранения этих ограничений. Это усугубляется недостаточно определенными целями, которые нельзя назвать достаточно конкретными, измеряемыми, ориентированными на результат и определенными по времени. С точки зрения исполнения, в плане не определены потребности в ресурсах, в том числе стоимость мероприятий плана. В сочетании с отсутствием конкретных механизмов мониторинга и оценки, все это создало трудности в работе заинтересованных сторон по мониторингу хода реализации ИПДО и своевременному принятию корректирующих мер.

Недостатки планирования и отсутствие надлежащего мониторинга и оценки повлияли на задержки в реализации ИПДО, которые описаны в разделе, посвященном результатам страны по реализации Рабочего плана. Мы рекомендуем, чтобы НСЗС при дальнейшей реализации ИПДО исходил из принципов управления, ориентированного на результат. При этом, необходимо четко определить индикаторы эффективности / промежуточные показатели, необходимые ресурсы (в том числе финансовые и человеческие ресурсы) по каждому из запланированных результатов, и механизмы мониторинга и оценки. Мы рекомендуем привлечь другие заинтересованные стороны, обладающие соответствующим опытом в области управления проектами, особенно из частного сектора, для оказания содействия Правительству и Секретариату ИПДО в разработке более совершенного Рабочего плана для реализации ИПДО.

3.5 Индикатор 5: Создало ли Правительство многостороннюю группу заинтересованных сторон для надзора за внедрением ИПДО?

Цель: внедрение ИПДО должно происходить под контролем со стороны группы, представляющей интересы всех участников процесса, в том числе частного сектора, общественных организаций (включая независимые общественные группы и прочие элементы гражданского общества, такие, как СМИ и депутаты парламента), а также вовлеченных министерств и правительственных ведомств (в том числе руководителей правительства). Группа обязана выработать и опубликовать четкие условия Положения. Положение должно как минимум включать утверждение рабочего плана по стране, в том числе после пересмотров, привлечение аудитора для проверки тех данных, предоставляемых компаниями или правительством, которые ранее не прошли аудит с применением международных стандартов; выбор организации для проведения сверки данных, а также решение других вопросов, указанных в Сетке санкционирования.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что Многосторонняя группа заинтересованных сторон сформирована, что она состоит из ключевых сторон ИПДО и что Положение о ней соответствует целям процесса.

Признаки исполнения в данном случае включают в себя следующие элементы:

- оценки заинтересованных сторон, если таковые проводились;
- информацию о составе Многосторонней группы заинтересованных сторон:
 - Насколько открытым и прозрачным было приглашение к участию в группе?
 - адекватно ли представлены в ней все заинтересованные стороны (что не обязательно влечет равное представительство)?
 - Считают ли сами участники, что их интересы представлены адекватно?
 - Смогут ли участники работать в составе группы, в том числе в рамках взаимодействия с представляемыми ими слоями общества и прочими сторонами, не испытывая противозаконного давления и влияния на свои решения?
 - Насколько общественные организации методически и практически независимы от правительства и/или частного сектора?
 - Не происходят ли замены в составе группы в результате давления или попыток внедрить лояльных участников, которые не пошатнут статуса кво своего «электората»?
 - Достаточны ли возможности и полномочия членов группы для исполнения своих обязанностей?
- Насколько содержание Положения помогает комитету судить о внедрении ИПДО?

Положение должно как минимум включать в себя утверждение рабочего плана по стране, в том числе после необходимых пересмотров; привлечение аудитора для проверки данных компаниями или правительства, которые пока не прошли аудит согласно международным стандартам; выбор организации для проведения сверки, а также по другим направлениям согласно Сетке валидации.

- Представлены ли в группе правительственные чиновники высокого уровня? __

Результаты на сегодня

До подписания МОВ по реализации ИПДО в октябре 2005 года МЭМР РК от имени Правительства РК провело неофициальную оценку заинтересованных сторон.

МЭМР РК предложило компаниям и ОГО назначить своих представителей в НСЗС, который был образован в декабре 2005 года на основе МОВ. МЭМР пригласило большое количество НПО для обсуждения МОВ, но только одна организация подписало его от имени гражданского общества – коалиция «Нефтяные доходы – под контроль общества!». Тем не менее, МЭМР РК также решил включить в НСЗС представителей Гражданского альянса Казахстана. Хотя некоторые другие ОГО также претендовали на участие в НСЗС (например, Общество инженеров-нефтяников), они не вошли в окончательный список членов НСЗС.

Текущий состав НСЗС включает трех представителей Правительства, трех представителей Парламента и трех представителей гражданского общества. Компании представлены на основе неофициальной договоренности в отрасли, хотя неясно в какой степени три участвующие компании (все из нефтегазовой отрасли) представляют отрасль в целом, особенно те 55 горнорудных компаний, которые присоединились к Инициативе.

В соответствии с МОВ, НСЗС должен собираться не менее раза в полгода. В период с октября 2005 года по июль 2009 года НСЗС провел 16 заседаний. В Положении НСЗС (Техническом задании) описаны следующие функции и полномочия Совета:

- Надзор за процессом реализации инициативы прозрачности в казахстане и обеспечение постоянного совершенствования процесса реализации инициативы прозрачности в Казахстане.
- Предоставление Сторонам МОВ руководящих указаний в отношении процесса реализации Инициативы прозрачности в Казахстане с учетом существующих критериев Инициативы прозрачности.
- Ежегодная выработка рекомендаций и предоставление руководящих указаний Сторонам МОВ в отношении рабочих планов реализации Инициативы прозрачности.
- Выработка рекомендаций Сторонам МОВ в отношении форм отчетности, которые будут предложены аудиторской компанией.
- Выработка рекомендаций Сторонам МОВ в отношении пресс-релиза по итогам аудиторской проверки на основании отчета аудиторской компании.
- Выработка любых других рекомендаций Сторонам в целях дальнейшего совершенствования реализации Инициативы прозрачности в Казахстане.
- Приложение всех усилий для координации своей работы с Международной консультативной группой по Инициативе прозрачности по вопросам выработки рекомендаций, направленных на дальнейшее совершенствование реализации Инициативы прозрачности в Казахстане.

Правительство представлено Вице-министром энергетики и минеральных ресурсов РК, который возглавляет НСЗС, Председателем Налогового комитета и Вице-министром индустрии и торговли РК.

Мнения заинтересованных сторон

Все заинтересованные стороны считают, что они достаточно представлены в НСЗС и могут участвовать в Совете без какого-либо ненадлежащего влияния или давления. В то же время, представители гражданского общества считают, что текущий состав НСЗС склоняется в сторону Правительства, так как парламентарии в составе НСЗС

являются членами правящей партии. Члены НСЗС (исключая парламентариев, которые были недоступны для консультации) считают, что членство парламентариев не добавляет никакой ценности к работе НСЗС, так как в течение последних четырех лет они не проявляли никакого интереса к работе НСЗС. Другие заинтересованные стороны считают, что места, выделенные для парламентариев, должны быть разделены между ними, чтобы были лучше представлены компании (особенно компании горнорудной отрасли) и гражданское общество (в том числе региональные ОГО). Некоторые ОГО (в частности организации, действующие в Атырауской области и объединенные в ассоциацию «Азаматтык Курылтай») считают, что они недостаточно представлены в НСЗС и попросили о принятии их в члены НСЗС.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен. Хотя в составе НСЗС отмечается некоторый уклон в сторону Правительства, это компенсируется тем, что процесс принятия решений основан на достижении консенсуса. Тем не менее, мы рекомендуем 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. Мы также отметили недостаточную ясность и прозрачность представленности компаний и гражданского общества. Неясно, как в начале были определены члены НСЗС от добывающей отрасли и гражданского общества, насколько они представляют другие стороны из соответствующих секторов, какие используются процедуры для их назначения и ротации. С момента образования НСЗС в 2005 году в его составе было несколько изменений, как в отношении отдельных лиц, так и организаций (например, ряд организаций, представленных в Совете вначале, такие как профсоюзы, больше в нем не участвуют). Нет механизма для приведения этих изменений в действие. Мы рекомендуем пересмотреть МОВ и Положение НСЗС, чтобы включить в них критерии членства НСЗС для компаний и гражданского общества и процедуры их назначения и ротации. Также, по нашему мнению, Положение (руководящие принципы) о НСЗС не отражает фактические обязанности Совета. Положение определяет Совет как консультационный орган, предоставляющий рекомендации, и ничего не говорит о его полномочиях по принятию решений. На практике, Совет действует как утверждающий орган по определенным вопросам (например, ТЗ компаний, осуществляющих сверку, формы отчетности, инструкции), которые становятся обязательными для исполнения всеми участниками ИПДО. Таким образом, мы рекомендуем пересмотреть Положение о НСЗС, чтобы привести его в соответствие с фактическими обязанностями и правилами ИПДО.

3.6 Индикатор 6: Включены ли в процесс общественные организации?

Цель: настоящий индикатор тесно связан с индикатором 5. Согласно критериям ИПДО, общественные организации должны принимать активное участие в разработке, контроле и оценке этого процесса, внося компетентный вклад в его публичное обсуждение. Для достижения данной цели необходимо обеспечить привлечение к реализации ИПДО широких кругов гражданского общества. Этого можно добиться как посредством создания многосторонней группы, так и параллельно.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство, а по возможности и многосторонняя группа заинтересованных сторон позаботились о включении в процесс внедрения ИПДО общественных организаций. Признаки исполнения данного требования таковы:

- контакты многосторонней группы заинтересованных сторон с разнообразными общественными организациями, в том числе через информационные каналы (СМИ, вебсайт, переписка), имеющие целью донести до его организаций и/или объединений (например, местных филиалов коалиции «Публикуй то, что платишь») намерение правительства внедрять ИПДО, а также информацию о центральной роли компаний и общественных организаций в данном процессе;
- принятие как правительством, так и общественными организациями и компаниями мер, направленных на преодоление ограничений возможностей по вовлечению общественных организаций;
- общественные организации методически и практически независимы от правительства и (или) частного

Результаты на сегодня

НСЗС стремится вовлечь организации гражданского общества и общественность.

Одна ОГО из г. Атырау сняла три документальных фильма, которые вышли в эфире национального телевизионного канала «31-ый канал» для продвижения ИПДО. В Казахстане есть два веб-сайта, которые были специально созданы для распространения информации о ИПДО среди широкой группы ОГО. Веб-сайт, содержанием которого занимается МЭМР РК (www.EITI.kz), содержит всестороннюю информацию об ИПДО и ходе ее реализации, включая МОВ, Рабочий план страны, некоторые протоколы НСЗС, отчеты сверки за 2005 и 2006 годы, список компаний, участвующих в ИПДО, пресс-релизы, т.д.

У коалиции «Нефтяные доходы – под контроль общества!» тоже есть регулярно обновляемый веб-сайт (www.publicoversight.kz), который содержит информацию общего характера об ИПДО, а также составляемые коалицией годовые отчеты о реализации ИПДО.

Конференции ИПДО, проводимые с участием ОГО (на сегодня проведено шесть конференций – две республиканские в г. Астане и четыре региональные в гг. Атырау, Актау, Усть-Каменогорске и Караганде), тоже играют важную роль в вовлечении общественности. В то же время, не было получено каких-либо свидетельств усилий компаний по информированию более широкого круга гражданского общества через СМИ или другие средства.

Шесть конференций по вопросам реализации ИПДО, проведенных под эгидой МЭМР РК в 2008-09 годах, способствовали развитию экспертизы ОГО в области ИПДО. В 2009 году ОГО организовали круглые столы и семинар для представителей гражданского общества по таким темам, как налогообложение недропользователей и измерение достижений ИПДО. Тем не менее, можно сказать, что Правительство и компании не предпринимают достаточно усилий для решения ограничений в возможностях гражданского общества. Как упоминалось ранее, в начале процесса реализации ИПДО не проводился анализ ограничений гражданского общества, и Правительство не разрабатывало планы по развитию возможностей для решения ограничений гражданского общества. Только одна компания упомянула, что она оказала поддержку ОГО, участвующей в реализации ИПДО, предоставив ей ИТ-оборудование и оргтехнику.

ОГО оперативно и политически не зависят от Правительства и/или государственного сектора. Фактов ненадлежащего влияния или давления на ОГО, участвующие в ИПДО, установлено не было.

Мнения заинтересованных сторон

ОГО выразили серьезную обеспокоенность по поводу недостаточности усилий, предпринимаемых другими заинтересованными сторонами (главным образом, Правительством и, в меньшей степени, частным сектором) для обеспечения устойчивого участия ОГО в ИПДО. Они указывают на недостаточность государственного финансирования для продвижения участия ОГО в мероприятиях, связанных с ИПДО, особенно по повышению осведомленности общества и информированию. У многих ОГО нет необходимого оборудования, материально-технической базы (например, доступа к Интернету) и экспертизы для эффективного участия в реализации ИПДО и мероприятиях по повышению осведомленности общественности. Нехватка средства для поездок – другая большая проблема, которая сильно влияет на участие ОГО в процессе ИПДО. ОГО считают, что Правительство должно разработать специальную программу для решения ограничений ОГО в целях обеспечения их значимого и устойчивого участия в ИПДО.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен.

Мы отметили усилия по вовлечению ОГО в ИПДО, предпринятые Правительством РК в рамках соответствующего национального законодательства. В то же время, учитывая важность роли гражданского общества в процессе и ограниченность возможностей ОГО в Казахстане, мы рекомендуем, чтобы Правительство и компании, участвующие в ИПДО, в сотрудничестве с ОГО разработали конкретные меры для обеспечения эффективного участия гражданского общества. В этой связи, важным шагом может стать утверждение информационного плана ИПДО с четким определением механизмов и средств финансирования для участия гражданского общества.

3.7 Индикатор 7: Участвуют ли в процессе компании?

Цель: настоящий индикатор тесно связан с индикатором 5. Согласно критериям ИПДО, компании должны принимать активное участие во внедрении ИПДО и отчитываться о своих достижениях. Для выполнения данного требования необходимо обеспечить широкое вовлечение во внедрение ИПДО компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов. Этого можно добиться как посредством создания многосторонней группы, так и параллельно с ее созданием.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство, а по возможности и многосторонняя группа позаботились о включении компаний (нефтяного, газового и горнодобывающего секторов) в процесс внедрения ИПДО. Признаки исполнения данного требования таковы:

- Контакты многосторонней группы заинтересованных сторон с компаниями нефтяного, газового и горнодобывающего секторов, в том числе через информационные каналы (СМИ, вебсайт, переписка), имеющие целью донести до них намерение правительства внедрять ИПДО, а также информацию о центральной роли компаний в данном процессе.
- Принятие как правительством, так и общественными организациями и компаниями мер, направленных на преодоление ограничений собственных возможностей по вовлечению компаний во внедрение ИПДО.

Результаты на сегодня

Отмечается удовлетворительное участие нефтегазовых компаний. 41 компания подписала МОВ в октябре 2005 года. ТОО «Тенгизшевройл», крупнейший производитель нефти и газа, не участвовал в первых двух отчетах ИПДО. Нам сообщили, что это произошло по причине задержки в получении решения партнеров компании; возникли вопросы о конфиденциальности, по которым необходимо было получить согласие государственного партнера, но решение принималось медленно. ТШО начал участвовать в ИПДО при подготовке отчета за 2007-08 годы (в процессе подготовки в настоящее время). Предполагается, что в сверже за 2007 и 2008 годы примут участие 122 компании.

Участие горнорудных компаний в ИПДО было несистематическим. В НСЗС нет представителей от горнорудных компаний. НСЗС не представил свидетельства наличия стратегии по увеличению участия горнорудных компаний в ИПДО. Цель по включению 60% горнорудных компаний в ИПДО не была выполнена (и была заменена целью по охвату 60% доходов от горнорудного сектора, заявляемых государством).

Правительство старается привлечь к участию в ИПДО компании, вновь входящие в отрасль, при помощи законодательства, согласно которому участие в ИПДО является условием лицензирования.

Мнения заинтересованных сторон

Компании не сообщали о каких-либо ограничений в их возможностях, мешающих участию в ИПДО.

Другие заинтересованные стороны ставят под сомнение степень приверженности компаний к ИПДО. Компании, с которыми мы разговаривали, видят свои обязательства преимущественно в том, чтобы отвечать на формы отчетности, когда их об этом просят. В отношении тех компаний, с которыми мы встречались, у нас не сложилось впечатления о существовании какой-либо исключительной приверженности к концепции прозрачности как таковой.

Мы отметили ведущую роль, которую играют компании при поддержке усилий НСЗС по валидации.

Компании по сверке отметили ограничения в возможностях компаний, которые заключаются в том, что при заполнении форм отчетности допускаются ошибки, что без надобности повышает сложность проведения сверки и приводит к задержкам в процессе сверки. Компании по сверке считают, что компании нуждаются в дополнительном обучении.

Оценка валидатора

Компании участвуют в процессе. Вопрос заключается в том, насколько это участие достаточное и широкое. Во время проведения исследования для валидации одна из ведущих горнорудных компаний написала письмо с выражением своей заинтересованности в участии в НСЗС в качестве представителя отрасли (хотя та же самая компания не представила данные для сверки 2006 г.). Мы советуем НСЗС развивать свое членство в этом направлении.

Недостаточно ясна роль компаний в отрасли. Неясно, действует ли компания, подписывающая МОВ, от своего собственного имени или еще и от имени всех своих аффилированных лиц. Этот вопрос также связан со статусом МОВ, который НСЗС в настоящее время не соблюдает полностью.

Мы ожидаем получения свидетельств того, что Правительство напрямую связывается с компаниями, в частности с горнорудными компаниями, и поощряет их на участие в реализации ИПДО.

3.8 Индикатор 8: Борется ли Правительство со всеми препятствиями во внедрении ИПДО?

Цель: при наличии каких-либо юридических, нормативных или иных препятствий для внедрения ИПДО, правительство обязано позаботиться об их устранении. Самыми распространенными препонами подобного рода являются статьи договоров между правительством и компаниями о конфиденциальности информации, а также противоречия между государственными инстанциями по вопросам об освобождении от тех или иных статей отчетности.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство устраняет все препятствия: уже существующие – после предварительного анализа, потенциальные – путем предупреждения, вновь возникающие – путем незамедлительного преодоления. Единого способа действий в данном вопросе нет, так как у каждой страны особая система правовых норм и прочих установлений, затрагивающих внедрение ИПДО, следовательно, и их реакции на препятствия будут различными. Признаки исполнения, в наличии которых захочет убедиться валидатор:

- анализ местной правовой структуры;
- анализ нормативной структуры;
- оценка препятствий нормативно-правовой структуры, которые могут влиять на внедрение ИПДО;
- наличие предложенных или утвержденных нормативно-правовых изменений, направленных на усиление прозрачности поступлений;
- отмена статей о конфиденциальности в договорах между правительством и компаниями, препятствующих гласности в отношении поступлений;
- прямые контакты, например, с компаниями, способствующие большей прозрачности;

Результаты на сегодня

Правительство РК в своем Постановлении №1166 от 4 декабря 2006 года поручило МЭМР РК вместе с Министерством финансов РК подготовить поправки в соответствующее законодательство для обеспечения реализации ИПДО. Обзор соответствующего законодательства был проведен с участием ОГО, и поправки были приняты 12 января 2007 года (Закон РК №226). Законом №226 были внесены изменения и дополнения в Закон о нефти и Закон о недрах и недропользовании, предусматривающие, что недропользователи должны:

- присоединяться к МОВ по ИПДО перед подписанием контрактов, за исключением случаев, когда проводятся конкурсы на права недропользования в отношении подземных вод и общих природных ресурсов
- соблюдать положения МОВ по ИПДО
- предоставлять отчеты, прошедшие надлежащую аудиторскую проверку, согласно установленным Правительством РК требованиям и процедурам ИПДО

В апреле 2009 года Правительство РК издало Постановление, которым МЭМР РК было назначено уполномоченным органом по реализации ИПДО (Постановление №498 от 12 апреля 2009 года). Это усилило

координирующую функцию министерства и улучшило взаимодействие между государственными органами, компаниями и ОГО, участвующими во внедрении ИПДО.

Коалиция «Нефтяные доходы – под контроль общества!» в 2008 году разработала дополнительные поправки в соответствующее законодательство (в том числе в Закон о соглашениях о разделе продукции, Закон о концессиях, Закон об инвестициях) и предложила ряд изменений в нормативно-правовой базе, например, Постановления Правительства РК и Приказы МЭМР РК, регламентирующие подготовку и организацию инвестиционных программ, подготовку конкурсных заявок и предложений, правила предоставления прав недропользования, т.д. Однако Правительство РК еще не рассмотрело эти предложения.

При реализации ИПДО в Казахстане соблюдаются положения соглашений о конфиденциальности. Установленные в Казахстане процедуры ИПДО не предусматривают требований об обязательном отказе от положений контрактов о конфиденциальности в целях раскрытия информации о доходах. В соглашениях оговаривается, что они превалируют над казахстанским законодательством; следовательно, убрать это препятствие при помощи законодательства невозможно. Вместо этого, эти положения были отменены насколько это было возможно путем заключения соглашений с Правительством или КМГ, выступающим от имени Правительства.

Отказ от положений о конфиденциальности в целях предоставления данных для отчетов сверки ИПДО продолжает оставаться добровольным. Хотя большинство компаний все-таки раскрывает необходимую информацию, некоторые этого не делают: из тех компаний, которые были включены НСЗС в процесс сверки, одна компания отказалась раскрыть свои данные для отчета сверки за 2005 год, и еще пять компаний не предоставили свои отчеты для отчета за 2006 год, при этом одна компания не дала каких-либо объяснений.

МОВ по реализации ИПДО, подписанный в октябре 2005 года, гласит: «Будучи приверженными к дальнейшему развитию ИПДО в Казахстане и признавая важность максимальной прозрачности информации о доходах от добывающей отрасли, Стороны, в рамках Национального совета заинтересованных сторон, будут продолжать обсуждение других действий, которые приблизят нас к цели достижения прозрачности». Однако до сих пор не было подготовлено какого-либо специального МОВ по стандартам или ожиданиям о прозрачности между Правительством и компаниями.

Мнения заинтересованных сторон

В целом, заинтересованные стороны согласились, что индикатор был выполнен. Тем не менее, ОГО не удовлетворены текущим юридическим статусом ИПДО. Хотя инициатива упоминается в ряде законодательных актов, нет четкого определения ее статуса, ответственности за реализацию ИПДО / соблюдение требований и процедур ИПДО по раскрытию информации о доходах. ОГО считают, что необходимо юридически закрепить за отдельными компаниями обязанности по соблюдению требований ИПДО и раскрытию информации о платежах.

ОГО также считают, что существующая сейчас агрегированная форма отчетов ИПДО не обеспечивает достаточной прозрачности, и ее нужно заменить разукрупненной формой отчетности. Однако компании считают, что существующий механизм достаточен и нет необходимости в соглашении о стандартах прозрачности. Некоторые компании в принципе не возражают против опубликования разукрупненных отчетов, но другие категорически против раскрытия сведений с разбивкой по компаниям, учитывая потенциальную угрозу их законным коммерческим интересам.

Оценка валидатора

Мы отметили отсутствие систематического подхода к анализу препятствий в реализации ИПДО. Мы рекомендуем Правительству провести комплексный обзор препятствий и внести соответствующие поправки в законодательную и нормативную базу, в том числе в отношении юридического статуса ИПДО, отказа Правительства и компаний от положений о конфиденциальности в целях раскрытия информации о доходах, ответственности за несоблюдение требований и процедур ИПДО.

Мы рекомендуем проанализировать и официально определить перечень юридических лиц, которые потенциально входят в рамки ИПДО, и подготовить и официально определить перечень компаний, которые в настоящее время участвуют в ИПДО. Также Правительству вместе с компаниями и ОГО необходимо рассмотреть дальнейшие меры по вовлечению компаний, в том числе меры по официальному определению стандартов прозрачности для компаний.

Недостаточная вовлеченность компаний в ИПДО (не только по количеству, но и по существу) представляет значительное препятствие для внедрения ИПДО. Правительству еще предстоит решить эту задачу. Мы рассматриваем этот вопрос не как препятствие, которое необходимо преодолеть Правительству, а скорее как рабочий процесс, который необходимо пройти НСЗС.

Индикатор выполнен.

Сетка валидации. Индикатор 9: Утверждены ли формы отчетности?

Цель: формы отчетности играют центральную роль в процедуре раскрытия и сверки информации, а также составлении окончательного Отчета по ИПДО. Форма-образец устанавливает, какие потоки поступлений подлежат указанию в публичных документах компаний и правительства. Образцы утверждаются многосторонней группой заинтересованных сторон.

Критерии ИПДО предусматривают «обнародование всех существенных платежей, поступающих из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в государственную казну» и «всех значимых поступлений, получаемых правительством от компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов». Поэтому, утверждая образцы отчетности по ИПДО, многосторонняя группа заинтересованных сторон должна определить, какие платежи и поступления следует считать существенными, и что вообще понимается под «существенной» суммой. Многосторонней группе заинтересованных сторон также надлежит определить периоды, за которые будет предоставляться отчетность. Приток поступлений является существенным, если отсутствие указания или неверное указание на таковой в отчетности организации способно привести к значительному искажению данных заключительного Отчета по ИПДО.

Обычно считается, что указанию в отчетах подлежат следующие источники поступлений:

- предоставление местным правительством прав на добычу полезных ископаемых;
- предоставление прав на добычу полезных ископаемых национальными государственными компаниями;
- налоги на прибыль;
- вознаграждения за пользование недрами;
- дивиденды;
- бесплатное предоставление прав (подписи, разработки, добычи);
- лицензионные и арендные платежи, вступительные взносы и прочие вознаграждения за выдачу лицензий и (или) предоставление льгот;
- прибыльная нефть, переданная в рамках соглашений о разделе добычи;
- прочие существенные для правительства преимущества, утвержденные многосторонней группой заинтересованных сторон.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство согласовало разработку форм отчетности многосторонней группой заинтересованных сторон, что в обсуждении этих форм могли участвовать все представляемые ею слои общества, что окончательно данные формы были утверждены именно представительной группой. речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- проекты форм были переданы на рассмотрение многосторонней группы заинтересованных сторон;
- имеется протокол обсуждения форм многосторонней группой заинтересованных сторон;
- в процессе разработки образцов поддерживался контакт с различными заинтересованными сторонами (в частности, компаниями);
- были приняты меры для доступного доведения до сведения заинтересованных сторон всех сопутствующих вопросов;
- существует документально засвидетельствованное согласие многосторонней группы заинтересованных сторон с принятыми формами отчетности, включая перечень источников поступлений, подлежащих указанию таковой. ____

Достигнутый прогресс

Предпосылкой разработки форм отчетности является четкое понимание различных потоков доходов, их источников и направлений, а также того, как они отслеживаются и управляются. Из обсуждения с заинтересованными сторонами очевидно, что НСЗС имеет об этом общее представление. Однако недостаточно деталей и четкости того способа, каким правительство получает и учитывает данные потоки. Мы рекомендуем Национальному Совету подготовить или поручить подготовить схему данных потоков, чтобы показать диаграммой, в частности, вовлеченные в процесс структуры \ организации.

Во время валидационного визита мы получили несколько различных сообщений о том, как правительство отчитывается о поступлениях добывающего сектора. Правительство публикует суммарную финансовую информацию (доходы и расходы) каждый месяц и раз в год, тем не менее, НСЗС не подумал сравнить данные, представленные компанией по сверке, с этими опубликованными данными. Наш собственный обзор показал, что эти данные не всегда согласуются. Мы рекомендуем, следуя Дополнительному Действию А3, Национальному Совету достичь полного понимания отчетности правительства по доходам добывающего сектора и рассмотреть возможность публикации этой информации на веб-сайте EITI.kz.

Форматы отчетности на 2005 были разработаны Национальным Советом на основе краткого изложения отчетности в Сборнике документов по ИПДО. В процессе реализации возникли сложности, по которым компания по сверке сделала рекомендации. НСЗС пересмотрел формы отчетности на 2006 год, которые были более успешными. Компания по сверке не была вовлечена прямо ни на одной стадии разработки форм отчетности. В то же время, рекомендации компании по сверке и министерства Финансов были учтены при усовершенствовании форм отчетности.

Выбор финансовых потоков для включения в формы отчетности обсуждался Национальным Советом. В результате достигнуты договоренности включить НДС в отчетность за 2007 и 2008 гг.

Не осуществляются выплаты налогов, роялти, нефти по разделу продукции и т.п. в натуральном выражении.

На настоящий момент местные платежи (за исключением местных налогов) не включены в формы отчетности. НСЗС обсуждает структуры включения их в ИПДО. Национальный Совет не обладает данными о размерах выплат компаний суб-национальным уровням правительства. Также неясно, осуществляются ли такие выплаты в натуральной или денежной форме, поскольку разные компании сообщают о разных способах.

Организации гражданского общества настаивают на включении в формы отчетности таких выплат, как социальные инвестиции компаний, вклад компаний в «добрые дела» на местном уровне. ОГО настаивают, что данные суммы являются существенными (одна крупная нефтегазовая компания сообщила о ежегодных инвестициях в размере 21 миллиона долларов в местную инфраструктуру и местное общественное развитие в регионе своей деятельности). Компании высказывают сомнение о включении этих выплат в формы отчетности, обосновывая тем, что данные выплаты не могут быть подтверждены получателями. Наша точка зрения такова, что если будет принято решение о включении данных выплат в рамки ИПДО в Казахстане, необходимо достичь договоренности о согласованной финансовой отчетности по квантификации и подтверждению таких выплат.

Организации гражданского общества также настаивают на включении в отчетность дивидендов, выплаченных добывающими компаниями правительству. Центральным вопросом здесь является статус Казмунайгаза (КМГ), компании, 100% которой опосредованно принадлежит государству, но которая позиционирует себя как частная

компания; КМГ осуществляет деятельность, не связанную с добычей, например, продажу бензина. Если бы КМГ была определена как часть правительства, а не как часть добывающего сектора, возник бы вопрос о включении дивидендов, выплачиваемых добывающими компаниями в КМГ. Статус данной компании двойственный, компания не подпадает четко ни под одну категорию. Вопрос рассматривается Рабочей группой Национального Совета.

Основа рамок ИПДО не рассматривает прозрачность в отношении транзакций между компаниями добывающего сектора. НС не принимал решения расширить ИПДО в этом направлении.

Оценка валидатора

Мы заключаем, что Национальный Совет активно обсуждал эти комплексные вопросы и достиг определенного прогресса. НСЗС признает, что формы отчетности могут быть еще усовершенствованы. В каждом случае формы отчетности были единогласно одобрены Национальным Советом.

На настоящий момент неясно, все ли существенные платежи охвачены в формах отчетности. Так как НСЗС не обладает данными об объемах этих не включенных потоках доходов (и не предоставил подтверждения, что данные были запрошены), не представляется возможным заключить, все ли существенные платежи и доходы были опубликованы.

В рамках того, что форматы отчетности были в действительности одобрены НСЗС, мы готовы заключить, что формы были одобрены. В то же время мы рекомендуем Национальному Совету занять проактивную позицию в определении и квантификации финансовых потоков и создании более четкого обоснования, по которому можно заключить, что все существенные потоки включены в форматы отчетности.

Сетка валидации. Индикатор 10: Удовлетворена ли многосторонняя группа заинтересованных сторон кандидатурой организации, которая проводит сверку данных?

Цель: необходимо назначить организацию для приема данных отчитывающихся компаний и правительства, сверки этих данных и составления заключительного Отчета по ИПДО. Обычно такую организацию называют администратором, посредником или аудитором. важно, чтобы эта роль выполнялась такой организацией, которую участники процесса считают честной, достойной доверия и технически прогрессивной.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что представительная группа удовлетворена кандидатурой организации, назначенной для сверки данных. речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- многосторонняя группа заинтересованных сторон утвердила Положение;
- в процессе подбора кандидатуры аудитора ею поддерживалась прозрачная связь с Секретариатом и Правлением ИПДО;
- окончательный выбор организации также одобрен многосторонней группой заинтересованных сторон.

Достигнутый прогресс

Процесс назначения компании по сверке каждый год определялся в соответствии с местным законодательством по закупкам. Процесс выбора осуществлялся МЭМР под надзором НСЗС.

Назначение компании для сверки данных в каждом случае было задокументировано протоколами НСЗС:

- Отчет 2005г: Прайсуотерхауз Куперз (PriceWaterhouse Coopers), затем КПМГ (KPMG), затем Делойт (Deloitte)
- Отчет 2006 г: Инаудит LLP
- Отчет 2007 и 2008 гг: Сапа Косалтинг Лтд

МОВ от 2005 г., учредивший ИПДО в Казахстане, определяет, что компания должна быть отобрана из списка, состоящего из четырех организаций. Тем не менее, после 2005 г. ни одна из них не изъявила желания участвовать в тендерном процессе. Одна фирма прокомментировала, что НСЗС установил потолок вознаграждения, сделавший работу неприбыльной для них, возможно, то же относится и к другим фирмам; данная компания соответственно отказалась участвовать в тендерах последующих лет.

Другая компания указала на возможный репутационный риск, связанный с работами по сверке, поскольку НСЗС (в то время) не обнародовал широко их Техническое задание (ТЗ). Когда компания публично представила свои выводы, они подверглись критике за невнимание к ряду социальных и экологических вопросов, которые на самом деле не входили в круг задач согласно ТЗ. Они сочли, что НСЗС должен был сделать больше, чтобы ограниченный круг стоявших перед компаний задач был широко известен.

Организации гражданского общества, с которыми мы встречались, не слышали ни об Инаудите, ни о Сапа Косалтинг и не смогли прокомментировать, воспринимают ли они эти компании как заслуживающие доверия, надежные и технически подготовленные.

ТЗ для компании по сверке каждый год одобрялось Национальным Советом. Данные ТЗ не предполагали какой-либо возможности для компании по сверке улучшить процесс сверки, внести вклад в ТЗ либо усовершенствовать формы отчетности. Все эти вопросы уже были решены НСЗС до назначения фирмы, что привело к недостаточной гибкости в использовании профессиональных навыков и опыта компании по сверке, что могло бы принести пользу всему процессу. Заключая контракт на каждую новую сверку, НСЗС упустил возможность использовать преимущества опыта, полученного фирмой в предыдущем году. Кроме того, НСЗС не имеет голоса в выборе компании по сверке, которая выбирается Министерством энергетики и минеральных ресурсов в соответствии с процедурами, установленными Законом о госзакупках.

Мы рекомендуем, чтобы НСЗС пересмотрел свою закупочную стратегию с учетом следующих моментов:

- а) Привлечение компании по сверке, которая была бы хорошо известна общественности, что усилило бы достоверность отчета по сверке, для чего необходимо включить в тендерную документацию соответствующие квалификационные требования
- б) Привлечение компании по сверке по контракту более чем на 1 год, если это возможно в соответствии с законодательством о закупках Республики Казахстан.

Хотя такой проблемы не возникало, НСЗС должен иметь ввиду, что отчет по сверке предполагает высокий общественный интерес, и если его содержание будет противоречивым, восприятие достоверности отчета станет важным. Хотелось бы подчеркнуть, что данное наблюдение не должно рассматриваться, как комментарий к работе какой-то из компаний по сверке.

Оценка валидатора

НСЗС удовлетворен организацией, назначенной для проведения сверки данных.

Сетка валидации. Индикатор 11: Позаботилось ли правительство о том, чтобы все компании отчитывались о прогрессе ИПДО?

Цель: критерии ИПДО требуют, чтобы все компании – государственные (или частично принадлежащие государству), частные, отечественные и зарубежные – предоставляли отчеты о своих платежах в пользу правительства, составленные согласно установленным образцам, организации, назначенной для сверки данных отчетности. Правительство должно принять все возможные меры, для того, чтобы требования отчетности выполнялись всеми компаниями. Для этого можно использовать как добровольные соглашения, так и нормативно-правовое регулирование. Допускается, что у некоторых компаний (но только в исключительных случаях) могут быть уважительные причины для предоставления отсрочки в подготовке таких отчетов. в подобных ситуациях правительство должно показать, что оно приняло все необходимые меры для скорейшего включения таких компаний в процесс отчетности и что эти меры являются приемлемыми для данных компаний.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство выполнило одно из следующих требований:

- ввело/исправило законы, сделав обязательной отчетность компаний по критериям ИПДО и согласно утвержденным формам;
- ввело/исправило соответствующие законодательные нормы, сделав обязательной отчетность компаний по критериям ИПДО и согласно утвержденным формам;
- обсудило соглашения (например, меморандумы о взаимопонимании и отказы от статей о конфиденциальности в договорах о разделе добычи) со всеми компаниями, обеспечив выполнение требования об отчетности компаний по критериям ИПДО и согласно утвержденным формам;
- принимает согласованные (с другими заинтересованными сторонами) шаги, чтобы компании, временно не участвующие в процессе, предоставили свою отчетность к дате, утвержденной всеми сторонами.

Достигнутый прогресс

Правительство не обеспечило, чтобы все компании отчитывались по ИПДО. В то же время, Национальный совет решил, что количество отчитывающихся компаний – это неподходящий индикатор для определения распространения ИПДО в добывающем секторе, более подходит по сути процент доходов правительства, покрываемый сверкой. При этом подходе возникают следующие сложности:

(a) недостаточность данных и недостаточность прозрачности как в отношении количества компаний в секторе, так и потенциально в рамках ИПДО; и

(b) недостаточная открытость сумм доходов правительства.

Министерство индустрии и торговли (МИТ) отвечает за регистрацию компаний горнодобывающего сектора. Министерство предоставило общий список горнодобывающих компаний (около 1000) и список компаний, действующих в секторе (около 180). МЭМР имеет кадастр подземных ископаемых, который, как нам сказали, полный и всесторонний на данный момент. Только недавно НСЗС попытался сверить список разработчиков ресурсов со списком действующих компаний. Кроме того, контактная информация некоторых компаний оказалась недостоверной.

Наше заключение таково, что НСЗС еще нужно проделать работу для определения общего числа компаний, потенциальных участников ИПДО.

Национальный Совет полагается на данные Министерства финансов, что в 2007- 2008 гг отчетность покрывает компании, представляющие 92% доходов от нефтяного и газового секторов, и 60% доходов горнодобывающего сектора. Эти данные не подтверждены какими-либо деталями ввиду их конфиденциальности. Частью сверки ИПДО является подтверждение доходов правительства, и использование Национальным советом этих процентов для обоснования высокого процента покрытия правительственных доходов противоречит логике.

НСЗС признает недостатки отчета за 2005 год, в особенности неучастие крупных производителей, но был достигнут существенный прогресс в 2006 году в плане участия компаний нефтегазового сектора. Семь компаний не предоставили данные для отчета за 2006г., и отчет по сверке не содержит каких-либо шагов в этом направлении. Наиболее примечательно, что крупная горнодобывающая компания, подписавшая МОВ, не отчиталась по непонятным причинам и НС также не принял меры.

Нет законодательства, предписывающего компаниям отчитываться. Была введено законодательство, требующее претендентов на новые лицензии участвовать в ИПДО, но это не имеет ретроактивного характера.

Внедрение ИПДО, особенно использование агрегированной отчетности, предполагает работу с такими ограничениями, как вопросы конфиденциальности контрактов. Для того, чтобы Министерство финансов могло раскрыть информацию о налоговых выплатах по требованию компании по сверке, по казахстанскому законодательству необходимо, чтобы налогоплательщик отказался от конфиденциальности (письмо-разрешение); и данная процедура была внедрена.

Оценка валидатора

Индикатор не выполнен.

Мы бы с удовольствием отметили, что компании действительно отчитываются на добровольной основе, без законодательных обязательств. К этому стремятся представители компаний. К сожалению, на самом деле этого не произошло. Нынешние положения не требуют обязательной отчетности от компаний.

Существенное значение имеет неудача НСЗС во взаимодействии с подписантом МОВ, крупным производителем, не предоставившим данные для отчета 2006 года.

Сетка валидации. Индикатор 12: позаботилось ли правительство о том, чтобы отчетность компаний основывалась на данных, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами?

Цель: согласно критериям ИПДО, все данные, раскрываемые компаниями, должны быть взяты из счетов, проверенных аудиторами в соответствии с международными стандартами. Это существенный компонент во внедрении ИПДО.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство приняло меры для проверки данных, предоставленных компаниями, согласно международным стандартам. речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- правительство рассматривает закон, требующий предоставления данных в соответствии с международными стандартами;
- правительство меняет текущие стандарты аудита, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам, и требует от компаний их соблюдения;
- правительство подписывает Меморандум о взаимопонимании со всеми компаниями, согласно которому компании обязуются обеспечить соответствие учетных данных международным стандартам;
- компании добровольно обязуются предоставлять данные, проверенные в соответствии с международными стандартами;
- с компаниями, не предоставляющими данные, проверенные в соответствии с международными стандартами, правительство утвердило план (в том числе с их специальным руководством) по достижению таких стандартов в установленный срок;
- если данные, предоставленные для сверки, не были приведены в соответствие международным стандартам, правительство должно хотя бы предложить способ решения этого вопроса, который устроит многостороннюю группу заинтересованных сторон.

Достигнутый прогресс

Международные бухгалтерские стандарты выпущены Международным Советом по бухгалтерским и страховым стандартам, который входит в Международную Бухгалтерскую Федерацию.

Было введено законодательство, требующее аудировать финансовые отчеты определенных компаний для отчетности перед акционерами. Законодательство применяется в отношении акционерных обществ и банков, но не отсылает к международным бухгалтерским стандартам. Ограниченное применение данного закона не особо помогает в реализации ИПДО. Следует отметить, что некоторые компании, осуществляющие деятельность в добывающем секторе, зарегистрированы за пределами Казахстана и не подпадают под действие казахстанского законодательства по отчетности.

Формы отчетности не подписываются и не подтверждаются никакими документами, что данные прошли аудит в соответствии с международными стандартами. Компании по сверке не запрашивают подтверждающую

документацию, если финансовые данные, представленные компанией, совпадают с представленными правительством. Когда компании по сверке запрашивают документацию, такая проверка документов не является аудитом.

Компании, с которыми мы встречались, информировали нас, что стандарты, используемые аудиторами, определяются самими аудиторами и косвенно, где применимо, их компаниями- учредителями. НСЗС не собирал информацию, являются ли финансовые данные компаний, представленные в отчеты ИПДО, аудированными в соответствии с международными стандартами. Такой информации нет по отчету за 2006 г. Формы отчетности на 2007 и 2008 гг включают графу, в которой компании просят отметить, был ли проведен такой аудит.

Оценка валидатора

Определение и руководство по индикатору в Сетке валидации требует пересмотра.

НСЗС считает нынешние соглашения подходящими и используемые методы- удовлетворительными. На основе этого, индикатор выполнен.

Сетка валидации. Индикатор 13: Позаботилось ли правительство о том, чтобы его отчеты также основывались на данных, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами?

Цель: согласно критериям ИПДО, все данные, раскрываемые правительством, должны быть проверены аудиторами в соответствии с международными стандартами.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство приняло меры для проверки данных, предоставленных им, согласно международным стандартам. речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- правительство рассматривает закон, требующий предоставления данных в соответствии с международными стандартами;
- правительство меняет текущие стандарты аудита, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам, и обеспечивает их соблюдение;
- если данные, предоставленные для сверки, не были приведены в соответствии с международными стандартами, правительство должно хотя бы предложить способ решения этого вопроса, который устроит многостороннюю группу заинтересованных сторон.

Достигнутый прогресс

Аудит данных правительства осуществляется Счетным Комитетом, являющемся частью Администрации Президента. Мы хотели встретиться с представителями Комитета для обсуждения их работы, но встреча не была организована.

В соответствии с Положением о Счетном Комитете, его одна из его обязанностей заключается в контроле над полнотой и своевременностью поступлений в республиканский бюджет, а также за возвратом сумм поступлений из республиканского бюджета, эффективности налогового и таможенного администрирования.⁶ Тем не менее, наши собеседники продемонстрировали разное понимание объема работы Комитета и сошлись на том, что финансовые отчеты правительства не подтверждены аудиторскими отчетами и вряд ли Счетный Комитет работал в соответствии с международными стандартами в 2005 и 2006 гг.

Следовательно, можно предположить, что отчетность правительства по ИПДО не аудирована.

Оценка валидатора

Определение и руководство по индикатору в Сетке валидации требует пересмотра.

НСЗС считает нынешние соглашения подходящими и используемые методы- удовлетворительными. На основе этого, индикатор выполнен.

Сетка валидации. Индикатор 14: Все ли существенные платежи, поступающие из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в государственную казну, доведены до сведения компании по сверке?

Достигнутый прогресс

НСЗС неоднократно обсуждал и определял те финансовые потоки, которые должны быть включены в рамки ИПДО (Индикатор №9 Сетки валидации). Также Национальный Совет определял и компании, которые должны отчитываться (индикаторы №7 и №11).

Работа компаний по сверке за 2005 и 2006 гг не отметила упущения информации о каких-либо существенных выплатах. Общие знания и опыт членов НС привел их к принятию отчетов компании по сверке (данные по доходам правительства согласовывались с данными по выплатам компаний с небольшими расхождениями, которые были всесторонне объяснены членам НС).

Делойт, в 2005, привлек внимание в своем отчете, что ТЗ, принятое Национальным Советом, не предполагало определения транзакций, упущенных как получателем, так и плательщиком. Инаудит, компания по сверке за 2006 год, таких комментариев не давала, хотя их ТЗ было практически таким же, как и ТЗ Делойта.

Компании проинформировали нас, что инструкции, сопровождающие формы отчетности, неполные и нечеткие, что могло привести к упущенным данным. Работа компании по сверке разрешила эти вопросы, что привело к полному заполнению форм отчетности.

⁶ Официальный вебсайт Счетного Комитета, www.esep.kz.

Оценка валидатора

Нет оснований утверждать, что нет существенных платежей, не включенных в отчетность компаний. В то же время, нельзя утверждать, что такие платежи есть. По сути сверки в рамках ИПДО, индикатор требует, чтобы сверка указывала на то, что, например, правительство отчиталось по каким-то транзакциям, по которым не отчитались компании. Если это правильное понимание, тогда Национальный Совет может признать, что данные были сверены и работа за 2005 и 2006 гг не выявила упущений такого типа.

Мы отсылаем к нашим комментариям по вопросу дизайна форм отчетности (индикатор №9), где мы обсудили полноту форм отчетности.

Мы рекомендуем, чтобы компании по сверке было дано указание разработать более детальные инструкции посредством также консультаций с компаниями.

Сетка валидации. Индикатор 15: Все ли существенные поступления, получаемые правительством от нефтяного, газового и горнодобывающего сектора, доведены до сведения компании по сверке?

Достигнутый прогресс

Отчеты по сверке за 2005 и 2006 гг не выявили платежей компаний, упущенных правительством. Наши комментарии (в отношении индикатора №??) касаются упущения НСЗС в плане полного разрешения вопроса сверки в долларах\ тенге. По транзакциям, осуществленным компаниями в долларах США, правительство отчиталось в тенговом эквиваленте. Было ясно, что правительство представило неверные данные, но Министерство финансов заверило НСЗС, что потребует большая работа с их стороны, чтобы поднять документы в долларах для целей сверки. МФ проинформировало Национальный Совет, что расхождения возникли из-за практики конвертации валюты в течение 3-х дней после ее получения, что и привело к расхождению данных в тенге с отчетами компаний. Этот вопрос длительное время обсуждался НСЗС. НСЗС создал рабочую группу для изучения этого вопроса и представления рекомендаций для последующих сверок.

Были разработаны более детальные механизмы отчетности для сверок 2007 и 2008 гг. с тем, чтобы устранить повторы данных. Формы отчетности для 2007 и 2008 гг. включают платежи как в тенге, так и в долларах.

Оценка валидатора

Мы кратко просмотрели данные, опубликованные правительством по доходам национального и региональных бюджетов и национального нефтяного фонда. Мы обнаружили, что данные по доходам, доступные для широкой общественности, не могут быть прямо соотнесены с данными компании по сверке (обсуждение индикатора №9). Мы рекомендуем, чтобы НСЗС подготовил и опубликовал объяснение того, как правительство отчитывается по своим доходам.

Нет явного подтверждения, все ли существенные поступления правительство раскрыло компании по сверке, поскольку единственным источником данных являются выплаты, фактически раскрытые правительством.

Мы отсылаем к нашим комментариям по вопросу дизайна форм отчетности (индикатор №9), где мы обсудили полноту форм отчетности.

Сверки 2005 и 2006 гг не выявили, что правительство не декларировало какой то доход.

Сетка валидации. Индикатор 16: Удовлетворена ли многосторонняя группа заинтересованных сторон качеством сверки данных компаний и правительства нанятой для этого организацией?

Достигнутый прогресс

НСЗС не был удовлетворен отчетом за 2005 год, хотя признал, что неудовлетворенность частично может быть объяснена тем, как было разработано ТЗ и формы отчетности. Делойт представил рекомендации по улучшению, которые в основном были приняты в последующий год.

НСЗС не был удовлетворен отчетом за 2006 год ввиду возникшего вопроса сверки сумм в долларах и тенге. Источник сложностей- неполная отчетность МФ, а не упущение компании по сверке.

Национальный Совет задокументировал протоколами принятие отчетов компаний по сверке за 2005 и 2006 годы.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен.

Сетка валидации. Индикатор 17: Содержит ли отчет по ИПДО указания на несоответствия и рекомендации по их устранению?

Достигнутый прогресс

В отчете за 2005 г расхождения были определены и компания по сверке их прокомментировала. Рекомендации касались усовершенствования процесса сбора данных и их сверки.

В отчете за 2006 г расхождения были определены и компания по сверке их прокомментировала. Отчет не содержал рекомендаций.

Отчет за 2006 г касался не сверенных расхождений между платежами некоторых компаний, осуществленных в долларах США, и доходов, зачисленных правительством в тенге. НСЗС не был удовлетворен тем, что эти данные нельзя сверить. Министерство финансов официально объяснило, что счета правительства ведутся только в тенге и расхождения возникли ввиду конвертации валюты. Однако сумма расхождений настолько существенна, что не

является очевидным, что причина только в этом. МФ уверило, что полная сверка потребует с их стороны большой дополнительной работы. Рассмотрение вопроса было отложено в тот момент и расхождения в отчете за 2006 г так и не были полностью разрешены.

Данный вопрос активно обсуждался НСЗС, была создана рабочая группа для рассмотрения вопроса и разработки решения для будущих отчетов.

Чтобы избежать рецидива, был разработан более продуманный механизм для отчета по 2007 и 2008 гг.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен.

Сетка валидации. Индикатор 18. Был ли отчет по ИПДО доведен до широкой общественности в подробном изложении и доступной форме?

Цель: ИПДО будет считаться полностью внедренной после опубликования и широкого распространения Отчета по ИПДО, а также его обсуждения в кругу многочисленных заинтересованных сторон. Согласно критериям ИПДО, Отчет подлежит обнародованию широкой общественности в подробном изложении и доступной форме.

Признаки исполнения: для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного индикатора галочкой, валидатору должно быть очевидно, что правительство позаботилось о распространении Отчета в соответствии с критериями ИПДО, в том числе:

- издало бумажные копии отчета и распространило их в широком кругу ключевых участников процесса, включая общественные организации, компании, средства массовой информации и т.п.;
- сделало Отчет доступным в электронной форме, оповестив ключевых участников процесса о его расположении на вебсайте;
- обеспечило полноту Отчета, включив в него всю информацию, собранную в процессе оценки;
- обеспечило комплексность отчета, включив в него рекомендации по совершенствованию достижений;
- позаботилось о том, чтобы Отчет был понятен аудитории, то есть написан в отчетливой, доступной манере, на всех необходимых языках;
- приняло меры для организации презентационных мероприятий, имеющих целью информирование об Отчете и его значении – как самим правительством, так и общественными структурами и компаниями.

Прогресс

Пресса была основным способом информирования об ИПДО, а также электронные СМИ (ТВ, радио и Интернет). Например, в период с января по сентябрь 2007 года опубликованы 57 статей в газетах, 15 публикаций информационных агентств, 9 ТВ программ и 7 публикаций в Интернете. Полные отчеты по ИПДО публиковались в основных республиканских газетах, таких как ежедневная Казахстанская Правда (отчет за 2005 год) и еженедельная Панорама (отчет за 2006 год). Второй отчет по ИПДО (за 2006 год) был также опубликован в ежемесячном журнале Казенерджи, который распространяется среди компаний добывающего сектора. Согласно информации представителей правительства, определенное количество бумажных копий отчетов за 2005 и 2006 гг были распространены в местных библиотеках и среди участников национальных и региональных конференций. Отчеты также размещены на веб- сайте ИПДО (www.EITI.kz) и сайте Коалиции НПО «Нефтяные доходы- под контроль общества!» (www.publicoversight.kz). Опубликованные версии отчетов полные, подробные и включают рекомендации по улучшениям от компаний по сверке.

Однако эти версии написаны техническим языком и трудно доступны для понимания неспециалистами. Не была создана популярная версия отчетов для лучшего их понимания общественностью. Также выяснилось, что нет отчета за 2006 год на казахском языке, что ограничивает доступ к нему казахскоязычной аудиторией.

Мероприятия по информированию об отчетах и ИПДО в целом включали 4 региональные и 2 национальные конференции в 2008-2009 гг. В то же время, конференции носили ограниченный фокус, привлекая в основном НПО, вовлеченные в реализацию ИПДО. Компании не предприняли усилий по приданию отчетов гласности, например, через их веб- сайты (например, сайт Казенерджи, крупнейшей ассоциации предприятий нефтегазового сектора) или каким- то иным способом. Также сомнение вызывает тот факт, что вся деятельность по информированию в основном фокусировалась на ОГО, прямо вовлеченных в ИПДО и не касалась низового уровня. Население в целом остается неинформированным об Инициативе. Ситуация осложняется недостатком информации об ИПДО на казахском языке- менее 5% публикаций, и ни один из вышеупомянутых веб- сайтов не разместил информацию на казахском языке (хотя правительственный сайт (www.EITI.kz) предполагается трех- язычным (казахский, русский и английский языки). Мы рекомендуем, чтобы информационный план содержал практические меры по увеличению материалов на казахском языке, включая стандартизацию терминологии.

Тем не менее, как говорилось выше, НСЗС не разработал информационный план и, следовательно, деятельность по информированию осуществляется от случая к случаю. Поддержка Всемирного Банка, прямо (через Мульти- донорский Трастовый Фонд) и через Программу совместных экономических исследований с правительством Казахстана, очень способствовала поддержке веб- сайта ИПДО и национальных и региональных конференций.

Организации гражданского общества также разочарованы недостатком поддержки со стороны компаний, участвующих в ИПДО. По их мнению, НСЗС не смог утвердить информационный план ИПДО в течение двух лет из- за противодействия со стороны представителей индустрии в Национальном Совете. Представители компаний не видят своей роли в деятельности по информированию (приравнивая такую деятельность к рекламированию) и в поддержке ОГО.

Взгляд заинтересованных сторон

Все заинтересованные стороны, с которыми мы разговаривали, согласились в том, что данный индикатор выполнен. В то же время, заинтересованные стороны также сошлись во мнении, что отчеты сложны для понимания для не- экспертов, и что сделано было недостаточно для представления отчета в понятной и доступной форме. Более того, Коалиция НПО «Нефтяные доходы- под контроль общества!» высказала мнение, что пока

отчеты представляют агрегированную информацию без разбивки по компаниями, отчет не может считаться полностью подробным и всесторонним.

Оценка валидатора

Мы рекомендуем, чтобы был подготовлен лист рассылки для отправления бумажных копий отчета ИПДО, включая правительственные и неправительственные организации, а также частный сектор.

Мы также предлагаем НСЗС рассмотреть другие методы деятельности по информированию (в дополнение к СМИ и интернету) и поощрить большее вовлечение компаний в деятельность по распространению информации об отчетах ИПДО, в частности, через веб- сайты Казенерджи (www.kazenergy.com), КПА (www.kpa.kz) и Ассоциацию Горнодобывающих и Металлургических Предприятий (www.agmp.kz).

В отношении индикатора Сетки валидации сохраняем следующие оговорки:

- 1 Слабая представленность материалов на казахском языке;
- 2 Важно, чтобы утвержденная простая для понимания версия отчетов была обговорена НСЗС и представлена для доступа к отчетам населения в целом (технически неподготовленного).

В ЧЕМ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ ПОДДЕРЖКА ВНЕДРЕНИЯ ИПДО СО СТОРОНЫ КОМПАНИЙ НЕФТЯНОГО, ГАЗОВОГО И ГОРНОДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРОВ

Цель: согласно Принципам и Критериям ИПДО, все компании, действующие в добывающих секторах стран, которые внедряют ИПДО, обязаны отчитываться о существенных платежах в пользу правительства в соответствии с утвержденными формами отчетности, а также оказывать поддержку внедрению ИПДО. Это предполагает следующие меры с их стороны: публичное выражение поддержки программы; участие или содействие выполнению процедур, требующих причастности всех заинтересованных сторон; предоставление требуемых сведений, проверенных на соответствие международным стандартам; сотрудничество с валидатором по всем вопросам, касающимся форм, заполняемых компаниями.

Признаки исполнения: валидатор не обязан выносить по поводу данного показателя какие-либо суждения общего характера. в своем Отчете по валидации он должен дать письменное заключение по заполненным компаниями формам для самостоятельной оценки (см. ниже), которые представляются каждой компанией. в заключительном отчете валидатор должен перечислить все компании, не заполнившие форму. Кроме того, валидатор указывает в заключительном отчете всю необходимую информацию о соответствующей компании, почерпнутую им из открытых источников. Поскольку Формы служат для подведения итогов о достижениях компании в рамках Отчета по ИПДО, они должны быть сделаны общедоступными, а таблица-сводка ответов компаний подлежит включению в Отчет по ИПДО.

валидатор обязан связаться со всеми компаниями, которые должны заполнить формы, в начале процедуры оценки, чтобы сообщить им о необходимости заполнить формы и вернуть их валидатору. Кроме того, валидатор должен попросить компании дать свои комментарии об извлеченных уроках и оптимальной методике внедрения ИПДО. Компании могут предоставить такие комментарии двумя способами:

- в специально отведенных для этого строках форм для самостоятельной оценки, или
- устно изложить валидатору суть вопросов, которые, по ее мнению, требуют особого внимания. валидатор резюмирует сделанные выводы и опыт компаний без указания на конкретных участников в Отчете по валидации.

Если компания не заполнит форму самостоятельной оценки, валидатор обязан указать на это в Отчете по валидации, а также включить в него всю необходимую информацию о соответствующей компании, почерпнутую им из открытых источников. Компании должна быть предоставлена возможность подтвердить или опровергнуть такую информацию.

Форма для оценки изначально заполняется непосредственно самой компанией с учетом следующих положений:

на уровне страны:

- каждая нефтяная, газовая и горнодобывающая компания, действующая в оцениваемой стране, заполняет Форму для самостоятельной оценки компании и предоставляет ее валидатору;
- валидатор страны проверяет ответы и может обращаться к компаниям в случае, если ему понадобится решить дополнительно возникшие вопросы или получить подтверждающую информацию. Компании должны реагировать на все подобные просьбы с готовностью и позитивно;
- компании обязаны сделать формы доступными в каждой стране своей деятельности, поместив их на свои общесетевые вебсайты.

на мировом уровне:

- компании, принявшие на себя обязательства глобального масштаба по поддержке ИПДО, должны заполнить форму для самостоятельной оценки в мировом масштабе;
- «международная» часть формы для компаний заполняется каждой компанией и направляется в Секретариат по ИПДО, который разместит ее на сайте ИПДО;
- компании должны также опубликовать свое решение об участии в ИПДО на своих вебсайтах.

Оценка валидатора

Какие меры были предприняты для претворения в жизнь сделанных выводов, устранения несоответствий и обеспечения стабильного характера внедрения ИПДО?

Цель: подготовка и распространение отчета по ИПДО не означают, что на этом процесс внедрения ИПДО прекращается. Процесс не менее ценен, чем результат, поэтому в дальнейшем очень важно действовать с учетом уроков, полученных в ходе внедрения ИПДО, устранить недостатки, указанные в Отчете по ИПДО, и поставить внедрение ИПДО на прочную, устойчивую основу.

Признаки исполнения: валидатору должно быть очевидно, что в стране создан механизм анализа пройденного пути, применяемый с вышеуказанной целью. Отчет по валидации должен содержать соответствующие комментарии валидатора.

Прогресс

Уроки, извлеченные в процессе реализации ИПДО в Казахстане, рассматривались на различных форумах, включая национальные и региональные конференции, семинары и тренинги. Правительство посветило этому два специальных заседания в июле 2007г и июне 2009г, в которых приняли участие представители гражданского общества. После заседаний Премьер Министр Казахстана дал указания ряду государственных органов для решения вопросов, возникших в процессе внедрения ИПДО. Вопросы включали недостаточное финансирование сверки ИПДО, низкие возможности Секретариата, недостаточное внедрение Инициативы на суб- национальных уровнях, слабая деятельность по информированию и так далее. Организации гражданского общества играют важную роль в определении неразрешенных вопросов и извлеченных уроков, включая, в числе прочего, выпуск альтернативного годового отчета по ИПДО Коалицией НПО «Нефтяные доходы- под контроль общества!». Эти отчеты содержат тщательный анализ реализации ИПДО и вносят существенный вклад в анализ извлеченных уроков. Эти уроки и рекомендации включают необходимость: внедрить прозрачную и ясную процедуру назначения и ротации представителей НСЗС; интенсифицировать усилия по информированию для привлечения большего числа компаний, особенно горнодобывающих; включить данные о социальных выплатах в отчетность по ИПДО; усилить законодательное обеспечение, требующее новых получателей лицензий присоединиться к ИПДО и другие.

Многие рекомендации (но не все) независимых компаний по сверке ИПДО за 2005 и 2006 гг были претворены в жизнь. Как результат, формы отчетности были пересмотрены, добавлены бюджетные коды, инструкции по заполнению детализированы, включены выплаты в долларах США для предотвращения расхождений в связи с плавающим обменным курсом (доллар США\тенге) и прочее.

Взгляд заинтересованных сторон

Все заинтересованные стороны считают, что отчетность в рамках ИПДО была существенно усовершенствована благодаря шагам, предпринятым НСЗС и правительством.

Оценка валидатора

Индикатор выполнен. Тем не менее, обращаем внимание на отсутствие систематического анализа извлеченных уроков со стороны НСЗС и Секретариата. Это связано с низким качеством планирования, мониторинга, как описано в Индикаторе 4. Нет плана по изучению извлеченных уроков и действий по ним, что приводит к бессистемному подходу к решению проблем, и, с другой стороны, не приводит к накоплению знаний и систематизации лучших практик внедрения ИПДО. Обзор реализации ИПДО имеет место, но без какого-либо механизма. Мы рекомендуем НСЗС внедрить такой механизм систематизации возникающих вопросов и извлеченных уроков, регулярного обзора процесса внедрения ИПДО (в особенности по результатам отчетов по сверке и валидации) и планов действий по выявленным проблемам и извлеченным урокам.

СЕТКА ВАЛИДАЦИИ

Наша оценка, были ли выполнены индикаторы, представлена ниже.

Нужно отметить, что считается, что Казахстан выполнил первые четыре индикатора в тот момент, когда Правление ИПДО признало Казахстан страной- кандидатом.

Индикатор	Whether Met
Присоединение	
1. Издано ли Правительством однозначное публичное заявление о намерении внедрять ИПДО?	✓
2. Обязалось ли Правительство сотрудничать с общественными организациями и компаниями при внедрении ИПДО?	✓
3. Назначило ли Правительство главного ответственного за внедрение ИПДО?	✓
4. Опубликован ли в стране рабочий план с подробным описанием затрат, определением измеримых целей, графика внедрения ИПДО и оценки ограничения возможностей (при участии Правительства, частного сектора и общественных организаций)?	●
Подготовка	
5. Создало ли Правительство многостороннюю группу заинтересованных сторон для надзора за внедрением ИПДО?	✓
6. Включены ли в процесс общественные организации?	✓
7. Участвуют ли в процессе компании?	●
8. Борется ли правительство со всеми препятствиями во внедрении ИПДО?	✓
9. Утверждены ли формы отчетности?	✓
10. Удовлетворена ли многосторонняя группа заинтересованных сторон кандидатурой организации, которая проводит сверку данных?	✓
11. Позаботилось ли правительство о том, чтобы все компании отчитывались о прогрессе ИПДО?	●
12. Позаботилось ли правительство о том, чтобы отчетность компаний основывалась на данных, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами?	✓
13. Позаботилось ли правительство о том, чтобы его отчеты также основывались на данных, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами?	✓
Публикация	
14. Все ли существенные платежи, поступающие из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в государственную казну, доведены до сведения компании по сверке?	●
15. Все ли существенные поступления, получаемые правительством от нефтяного, газового и горнодобывающего сектора, доведены до сведения компании по сверке?	✓
16. Удовлетворена ли многосторонняя группа заинтересованных сторон качеством сверки данных компаний и правительства нанятой для этого организацией?	✓
17. Содержит ли отчет по ИПДО указания на несоответствия и рекомендации по их устранению?	✓
Распространение	
18. Был ли отчет по ИПДО - доведен до широкой общественности - в подробном изложении и - в доступной форме?	●

Пояснение: символ '●' показывает, что команда валидаторов все еще обдумывает свою позицию по данному индикатору.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Вывод валидатора о внедрении ИПДО в Казахстане

[рассматривается дополнительная информация от НСЗС]

Рекомендации для последующего внедрения ИПДО в Казахстане

[рассматривается дополнительная информация от НСЗС]

РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВЛЕНИЮ ИПДО ПО ПРОЦЕССУ ВАЛИДАЦИИ

Мы представим рекомендации Правлению ИПДО отдельно, с учетом усовершенствования Сетки валидации и процесса валидации в целом.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – СПИСОК РЕСПОНДЕНТОВ

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – ФОРМЫ САМООЦЕНКИ КОМПАНИЙ