

Валидация стран - Казахстан
Финальный Отчет о Валидации
Независимый Валидатор Adam Smith International
18/12/2017

1. ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Правительство Казахстана объявило о своем обязательстве внедрить ИПДО в 2005 году, и страна была признана Кандидатом ИПДО в сентябре 2007 года. В 2010 году требования отчетности ИПДО были включены в Закон о Недрах и Недропользовании, требующий от всех компаний представлять отчетность в соответствии с ИПДО. В октябре 2013 года Правление ИПДО объявило Казахстан страной, соответствующей Правилам ИПДО 2011 года.

24 октября 2016 года Правление постановило, что Валидация Казахстана согласно Стандарту ИПДО начнется 1 июля 2017 года. Настоящий предварительный Отчет о Валидации следует за анализом заверения качества данных, проведенным при первоначальной оценке Международного Секретариата. Валидатор соглашается с первоначальной оценкой Международного Секретариата в том, что, хотя надзор Международной группой заинтересованных сторон за внедрением ИПДО, отчетность ИПДО и распространение отчетов действуют правильно в Казахстане, имеют место поводы для озабоченности, связанные с некоторыми пробелами в отчетности в таких вопросах, как государственные компании (2.6), квазифискальные расходы (6.2), расходы на социальные нужды (6.1), сделки по бартеру (4.3) и соглашения о транспортировке (4.4).

2. КРАТКАЯ СПРАВКА

Добывающий сектор Казахстана играет важную роль в развитии страны, принося доходы, которые составляют более половины государственного бюджета (Отчет ИПДО 2015, стр. 53). Согласно проведенному ВР Статистическому Анализу Мировой Энергетики 2017 года¹, общие доказанные запасы нефти Казахстана составляли 30 миллиардов баррелей на конец 2016 года, и средний объем добычи нефти составлял приблизительно 1,7 млн. барр. в сутки. На конец 2016 года запасы природного газа и угля составляли, соответственно, 1 триллион куб. м (м³) и 25 605 млн. тонн. Казахстан также добывает широкий перечень минеральных сырьевых продуктов, включая уран, хромовую руду, губчатый титан, магний и рений. Эти цифры со всей очевидностью демонстрируют, что Казахстан является одной из самых богатых природными ресурсами стран в Евразийском регионе.

Согласно Индексу Управления Природными Ресурсами², составленному Институтом Управления Природными Ресурсами (NRGI), Казахстан оценивается в 56 очков из 100 и стоит на 25-м месте среди 89 стран, которые были подвергнуты оценке. Казахстан поставлен на второе место среди евразийских стран, но по-прежнему имеет слабые оценки в части управления природными ресурсами по сравнению с общемировой средней величиной. Согласно Индексу Казахстан имеет хорошие результаты по таким вопросам, как налогообложение, государственные предприятия, фонды национального благосостояния, эффективность правительства, качество нормативной базы, действие закона, политическая стабильность и отсутствие насилия, а также элементы открытых

¹ BP statistical review 2017 (BP Статистический Анализ 2017), <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>

² Индекс управления природными ресурсами NRGI (2017): Казахстан, <http://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/KAZ/oil-gas>

данных. Он имеет более низкие оценки по таким вопросам, как лицензирование, государственный бюджетный процесс, право голоса и подотчетность и борьба с элементами коррупции.

Президент Нурсалтан Назарбаев впервые провозгласил намерение Казахстана внедрить ИПДО на Международной Конференции в Алматы 14-16 июня 2005 года. 5 октября 2005 года был подписан Меморандум о Договоренности (MOU) между правительством и тремя другими сторонами: парламентом, добывающими компаниями и представителями гражданского общества. Казахстан получил статус страны-кандидата ИПДО на заседании Правления ИПДО в Осло в сентябре 2007 года и статус соответствия ИПДО в октябре 2013 года на основе Валидации, проведенной в соответствии с Правилами ИПДО 2011 года.

Правительство публично подтверждало свое обязательство по ИПДО в нескольких случаях, самом недавнем - на 8-й Национальной Конференции ИПДО в Астане в октябре 2016 года. Конференцию открыл приветственной речью Заместитель Министра по инвестициям и развитию, являющийся Заместителем Председателя Национального Совета, Тимур Токтабаев. Непосредственно вплотную к этой конференции Председатель Правления ИПДО Фредрик Рейнфельдт встретился с Первым заместителем Премьер-министра Аскармом Маминым, который также выразил поддержку внедрения ИПДО. Правительство Казахстана также было представлено в Правлении ИПДО в качестве замещающих лиц за период с 2013 года до настоящего времени.

Внедрение ИПДО в Казахстане в настоящее время возглавляет МИР, и национальный секретариат включен в структуру Комитета геологии и недропользования. Женис Касымбек, Министр по инвестициям и развитию, является Лидером внедрения ИПДО и председателем Национального Совета ИПДО с 30 сентября 2016 г. Он сменил Лидера ИПДО Асета Ишекешева на период август 2014-июнь 2016 гг. До этого периода Заместитель Премьер-министра Кайрат Келимбетов выступал в качестве Лидера ИПДО в период 2012-2014 гг. при поддержке Министра индустрии и новых технологий Альберта Рау и Заместителя Министра индустрии и новых технологий Нурлана Сауранбаева, занимавших посты Председателя и Заместителя председателя Национального Секретариата, соответственно. До этого Министерство нефти и газа (впоследствии реорганизованное в Министерство энергетики) являлось органом, ответственным за ИПДО.

Представляется, что эти изменения лидирующей роли по ходу лет не повлияли на участие правительства во внедрении, как и на способность правительства мобилизовать внутренние ресурсы для внедрения ИПДО. Правительство всегда способствовало финансовой поддержке внедрения ИПДО. Тогда как в ранний период внедрение финансировалось совместно внешними партнерами, такими как Всемирный Банк, в настоящее время внедрение полностью финансируется из государственного бюджета. Хотя это означает, что общий бюджет, наличный для ИПДО, снизился, правительство выдвинуло более экономичные методы внедрения, а именно, переход на электронную отчетность (см. требование 7.2) и интегрирование затрат на персонал ИПДО в общие затраты государственной организации "Казгеоинформ" при Комитете по геологии и недропользованию. Представляется, что уменьшение ресурсов не помешало ИПДО Казахстана принять на себя новые задачи. Например, правительство инициировало правовую поддержку для облегчения раскрытия бенефициарного права и приняло участие в экспериментальном проекте по интегрированию ИПДО (см. требование 7.2). Отчетность ИПДО продолжала расширяться для включения новых типов раскрытия данных, таких как информация по местному содержанию. Кроме того, правительство предоставило политическую поддержку проведения мероприятий в регионах добычи, например, годовой конференции ИПДО, а также финансовую поддержку в связи с заседанием Правления ИПДО в Астане в октябре 2016 года.

В соответствии с Руководством по Валидации Международный Секретариат провел первую фазу Валидации - первоначальный сбор данных, консультации с заинтересованными сторонами и подготовка первоначальной оценки прогресса в выполнении требований ИПДО ("Первоначальная Оценка"). Фирма Adam Smith International (ASI) была назначена в качестве Независимого Валидатора для оценки соответствия работы Секретариата Руководству по Валидации. Главные обязанности фирмы ASI в качестве Валидатора состоят в анализе и корректировке, по мере необходимости, Первоначальной Оценки и в подведении итогов своего независимого анализа в настоящем Отчете о Валидации для представления Правлению через Комитет по Валидации.

1. Работа, выполненная Независимым Валидатором

Первоначальная Оценка Секретариата была передана фирме ASI 2 октября 2017 года. Наша Группа по Валидации провела эту фазу процесса Валидации через следующее: (1) Тщательный анализ и дополнение Оценки ИПДО каждым членом группы; (2) Подробный анализ и комментарии специалиста по многосторонней оценке Требования 1 и Протокола Гражданского Общества; (3) Подробный анализ и комментарии финансового специалиста по Требованиям 4, 5 и 6; (4) Консолидация выводов и выпуск предварительного Отчета о Валидации, направленного в Международный Секретариат 23 октября 2017 года; (5) Подробный анализ комментариев МГЗС и выпуск финального Отчета о Валидации, направленного в Международный Секретариат 18 декабря 2017 года.

2. Комментарии по ограниченным возможностям Валидации

Валидатор тщательно проанализировал Первоначальную Оценку Секретариата и на этой стадии имеет один комментарий относительно ограниченных возможностей процесса Валидации. Структура ИПДО не рассматривает адекватность и диапазон технических и финансовых критериев, касающихся процесса лицензирования - она просто требует раскрытие имеющих место требований по лицензированию. Текущая правовая структура управления предоставлением лицензий в Казахстане направлена на принятие субъективных дискреционных решений по лицензированию, но соответствует требованию 2.2 по предоставлению лицензий.

3. Комментарии по Первоначальной Оценке Международного Секретариата

Первоначальный сбор данных, консультации с заинтересованными сторонами и выпуск проекта отчета Первоначальной Оценки были проведены в основном Международным Секретариатом в соответствии с Руководством по Валидации 2016 г. Сбор данных был проведен в три фазы. Во-первых, "кабинетный анализ" имеющейся документации, относящейся к соответствию страны Стандарту ИПДО, включая, но не ограничиваясь только ими, следующие документы:

- Рабочий план ИПДО и другие документы по планированию, такие как бюджеты и планы информационной работы;
- Техническое Задание для Многосторонней группы заинтересованных сторон и протоколы заседаний Многосторонней группы заинтересованных сторон;
- Отчеты ИПДО и дополнительная информация, например, краткие отчеты и материалы по исследованию охвата отчетности;
- Материалы информационной работы;
- Годовые отчеты о прогрессе; и
- Любая другая информация, уместная для Валидации.

Визит в страну был проведен 15-25 августа 2017 года. Все встречи были проведены в Алматы и Астане, но с включением заинтересованных сторон, базирующихся в других регионах. Секретариат провел встречи с Многосторонней группой заинтересованных сторон и ее членами, Независимым Администратором и другими ключевыми заинтересованными сторонами, включая группы заинтересованных сторон, которые представлены в Многосторонней группе заинтересованных сторон, но не принимают в ней непосредственного участия. Помимо встречи с МГЗС как с группой, Секретариат провел встречи с представителями правительства, компаний и гражданского общества либо индивидуально, либо с группами от электоратов, с ведением соответствующих протоколов для того, чтобы заинтересованные стороны могли свободно выразить свои мнения с соблюдением запросов о конфиденциальности.

И наконец, Международный Секретариат подготовил отчет с первоначальной оценкой прогресса в выполнении требований в соответствии с Руководством по Валидации. Первоначальная оценка не включала общую оценку соответствия. Отчет был представлен Валидатору с предоставлением его копии Национальному Координатору.

3. ОБЩИЕ КОММЕНТАРИИ

- **Прогресс во внедрении ИПДО**

Казахстан внедряет ИПДО в течение десяти лет. На первой фазе, продолжавшейся до 2013 года, внедрение в основном проводилось и мотивировалось в связи с намерением достичь соответствия Правилам ИПДО 2011 года. На протяжении этих лет были проведены меры по институционализации отчетности ИПДО путем включения обязательств по отчетности ИПДО и связанных с ними процедур заверения качества данных в Закон о Недрах и Недропользовании. Эти действия в значительной степени решали проблемы полноты и надежности, имевшие место в течение нескольких первых лет внедрения. Это было также связано с практикой годовых Отчетов ИПДО, выпускавшихся в пределах срока десять месяцев после конца финансового года, чему способствовало решение правительства о финансировании отчетности из республиканского бюджета. Учитывая приоритетность выполнения минимальных требований ИПДО, было проведено относительно ограниченное обсуждение того, как ИПДО могла бы способствовать решению текущих вопросов в добывающем секторе. Было также предпринято мало попыток расширить отчетность ИПДО для раскрытия уместных данных для национальных дебатов, но тех, которые не были охвачены Стандартом ИПДО.

- **Воздействие внедрения ИПДО**

Помимо некоторых нарушений в 2010 году, вызванных реорганизацией министерств, занимавшихся добывающим сектором, а также внутренних конфликтов между членами электората гражданского общества, многосторонний надзор заинтересованными сторонами внедрения ИПДО оставался относительно стабильным. Имеет место сильная готовность к работе со стороны министерства, ответственного за внедрение ИПДО, и все заинтересованные стороны способствуют процессу ИПДО. Гражданское общество сохраняет вовлеченность в ИПДО, но результатам его работы и значимости его голоса препятствуют долговременные конфликты между различными НПО и коалициями гражданского общества, которые имеют интерес к ИПДО. Этот конфликт отражает различие мнений относительно того, какую стратегию должно принять гражданское общество для широкого распространения своих мнений, раскалывает сторонников участия и тех, кто предпочитает более

конфронтационное проведение кампаний. Он также отражает диверсифицированность гражданского общества по его приоритетным вопросам, например, по управлению добывающим сектором в связи с существующими приоритетами и в связи с акцентом на правах человека. Кроме того, личные конфликты, этническая принадлежность и конкуренция за доступ к финансовым ресурсам способствовали разжиганию разногласий.







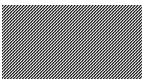
И наконец, следует отметить, что, хотя внедрение ИПДО в Казахстане значительно повысило прозрачность в добывающем секторе, воздействие этой прозрачности на повышение подотчетности и реформы представляется ограниченным. Хотя Казахстан соответствует минимальным ожиданиям ИПДО по публикации и распространению данных ИПДО, могло бы быть сделано больше для использования данных ИПДО для аналитических целей, включая представление рекомендаций, уместных для решения проблем, и реформирование потребностей в добывающем секторе.

Оценка соответствия Независимым Валидатором







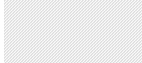
Рис. 1 – Оценка Валидатора

Требования ИПДО		УРОВЕНЬ ПРОГРЕССА				
		Нет прогресса	Неудовлетворит.	Значимый	Удовлетв.	Превышает
Категории	Требования					
Надзор МГЗС	Участие правительства (1.1)				■	
	Участие промышленности (1.2)				■	
	Участие гражданского общества (1.3)				■	
	Управление МГЗС (1.4)			■		
	Рабочий план (1.5)				■	
Лицензии и Контракты	Правовая основа (2.1)					■
	Предоставление лицензий (2.2)				■	
	Реестр лицензий (2.3)			■		
	Политика по раскрытию контрактов (2.4)				■	
	Бенефициарное право (2.5)	■	■	■	■	■
	Участие государства (2.6)			■		
Мониторинг объема добычи	Данные разведки (3.1)					■
	Объемы добычи (3.2)			■		
	Объемы экспорта (3.3)					■
Сбор доходов	Полнота (4.1)				■	
	Доходы в натуральной форме (4.2)				■	
	Бартерные сделки (4.3)			■		
	Платежи за транспортировку (4.4)			■		
	Транзакции ГП (4.5)				■	
	Прямые субнациональные платежи (4.6)	■	■	■	■	■
	Разукрупнение данных (4.7)				■	
	Своевременность данных (4.8)					■
	Качество данных (4.9)			■		
Распределение доходов	Распределение доходов (5.1)					■
	Субнациональные переводы (5.2)	■	■	■	■	■
	Управление доходами и расходы (5.3)	■	■	■	■	■
Социально-экономический вклад	Социальные расходы (6.1)			■		
	Квазифискальные расходы ГП (6.2)		■			
	Вклад в экономику (6.3)				■	
Результаты и воздействие	Общественные дебаты (7.1)				■	
	Доступность данных (7.2)	■	■	■	■	■
	Выполнение рекомендаций (7.3)				■	
	Результаты и воздействие внедрения (7.4)			■		

Обозначения к Карте оценки

	Нет прогресса. Все или почти все аспекты каждого требования остаются невыполненными и более широкие цели требований не выполнены.
	Неадекватный прогресс. Значительные аспекты каждого требования не были выполнены, а также, более широкие цели требований далеки от выполнения.
	Значимый прогресс. Значительные аспекты каждого требования были выполнены, а также выполняются более широкие цели требований.
	Удовлетворительный прогресс. Все аспекты каждого требования, а также более широкие цели требований были выполнены.
	Превышает ожидания. Страна превзошла ожидаемое выполнение требований.
	Это требование только поощряется или рекомендуется и не должно приниматься во внимание при оценке соответствия.
	МГЭС продемонстрировало, что это требование не применимо в стране. МГЭС продемонстрировало, что это требование не применимо в стране.

Legend to the assessment card (Обозначения к Карте оценки)

	The country has made no progress in addressing the requirement. The broader objective of the requirement is in no way fulfilled.
	The country has made inadequate progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are outstanding and the broader objective of the requirement is far from being fulfilled.
	The country has made progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are being implemented and the broader objective of the requirement is being fulfilled.
	The country is compliant with the EITI requirement.
	The country has gone beyond the requirement.
	This requirement is only encouraged or recommended and should not be taken into account in assessing compliance.
	The MSG has demonstrated that this requirement is not applicable in the country.

4. ПОДРОБНЫЕ ВЫВОДЫ

Валидатор соглашается с выводами Первоначальной Оценки. Поэтому отсутствуют подробные выводы по несогласиям с отчетом.

Однако, касательно Требования 1.4, Независимый Валидатор хотел бы подчеркнуть, что оценка "значимого прогресса" связана прежде всего с тем фактом, что не было возможно оценить степень обеспечения гражданским обществом необходимых и уместных систем для своего собственного представительства. Хотя активное вовлечение гражданского общества в процесс ИПДО (Требование 1.3) несомненно очевидно, неясной остается степень, в которой гражданское общество обеспечило свое достаточное представительство, а также обеспечило процесс номинации, который учитывает "желательность плюралистского и диверсифицированного представительства". Представляется также, что гражданское общество не установило "процесс смены членов в группах, которые признают принципы, изложенные в Требовании 1.4.a", (в соответствии с 1.4.b.vi), в частности, "обеспечение того, чтобы приглашение участвовать в группе было открытым и прозрачным".

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

Хотя нижеследующий отчет включает рекомендации по конкретным улучшениям, которые МГЗС могла бы рассмотреть для внедрения, ниже приводится список стратегических рекомендаций, которые могли бы помочь Казахстану с большей пользой использовать ИПДО.

1. Рекомендуется, чтобы была введена более устойчивая и прозрачная система раскрытия информации, связанной с предоставлением лицензий и контрактов, с ее интегрированием в системы Министерств и ГП, которые имеют право на обсуждение и заключение контрактов. Переход на новую правовую основу по новому Закону о Недрах составил бы хорошую возможность для реализации этого изменения.
2. Рекомендуется, чтобы правительство предприняло шаги по обеспечению того, чтобы новый проект Кодекса о Недрах предоставлял надежную основу для полной отчетности и публикации данных по бенефициарному праву.
3. Рекомендуется, чтобы Национальный Секретариат провел полную оценку доступности для общественности информации по государственным предприятиям, включая квазифискальные расходы, и согласовал план привлечения ГП и раскрытия ими данных, которые на данный момент еще не раскрыты. Было бы полезно более регулярное общение и диалог с ГП, участвующими в добыче нефти, газа и минералов.
4. Учитывая существенные объемы добычи компании "КазМунайГаз", Национальный Секретариат мог бы рассмотреть объединение целенаправленных усилий ИПДО по повышению прозрачности торговли сырьевой продукцией.
5. Рекомендуется, чтобы Национальный Секретариат разработал свое понимание соглашений о свопе по нефти и газу с правительством России, включая условия соглашений; участвующие стороны; ресурсы, предложенные в залог правительством Казахстана; и ГП, участвующие в работах по нефти, газу и горной добыче; затраты на балансирование потока выгод, предоставляемого Россией; и финансовую значимость этих соглашений.

6. Рекомендуется, чтобы Национальный Секретариат укрепил свои планы по преодолению остающихся препятствий к полной прозрачности в вопросах транспортировки нефти, газа и минералов путем более тесного и прямого взаимодействия с транспортировочными компаниями и обеспечения раскрытия остающихся сведений о платежах и объемах транспортировки.
7. Национальный Секретариат поощряется к изучению возможностей для полного перехода на интегрированное внедрение путем выполнения рекомендаций технико-экономического обоснования интегрирования. Учитывая, что раскрытие данных ИПДО все более автоматизируется, Национальный Секретариат мог бы меньше заниматься публикацией данных и уделять больше внимания анализу данных. Это могло бы помочь тому, чтобы ИПДО больше способствовала общественным дебатам относительно политики и реформ в добывающем секторе.
8. Национальный Секретариат мог бы рассмотреть дополнительные возможности для улучшения прозрачности в принятии решений, управлении и расходовании средств Национального Фонда.
9. Национальный Секретариат должен наращивать меры по повышению прозрачности социальных расходов, в частности, путем проведения полного анализа существующих типов обязательных социальных платежей, инструментов управления (контракты, Меморандум о Взаимопонимании) и раскрытия всех существенных социальных платежей.
10. Национальный Секретариат мог бы рассмотреть более широкий охват экологических платежей, включая потенциальное прослеживание расходования платежей, налагаемых для восстановления окружающей среды в связи с добывающим сектором.
11. Национальный Секретариат мог бы проводить регулярные оценки воздействия ИПДО для предоставления информации по стратегическому направлению внедрения ИПДО в стране. Это могло бы включать проведение ежегодного стратегического планирования и анализа для того, чтобы процесс продолжал решать существующие вопросы и проблемы в добывающем секторе Казахстана. Национальный Секретариат мог бы также обеспечить, чтобы рекомендации от процесса ИПДО были более ориентированы на правовые, административные и другие реформы путем изменения текущего подхода к разработке рекомендаций. Это могло бы быть достигнуто путем привлечения электоратов Национального Секретариата к формулированию рекомендаций для рассмотрения правительством.
12. Документ с информацией об участии правительства в МГЗС по ходу времени - а именно, имена, должности, представляемое министерство, продолжительность членства в МГЗС, замена и причина замены - должен быть представлен в следующем Годовом Отчете о Прогрессе МГЗС.
