



Посольство
Великобритании
Астана



Оспанова Сауле

ПОЛИТИКА ПО ВОПРОСУ МЕСТНОГО СОДЕРЖАНИЯ: Обзор по Казахстану

Данная статья подготовлена при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане. Материалы статьи необязательно отражают официальную точку зрения Посольства.

Продвижение концепции «местного содержания» в нефтегазовом секторе является одним из основных приоритетов правительственной политики. Новая концепция развития местного содержания на среднесрочный период (2009) уже действует. Новый Закон по недропользованию находится на рассмотрении в парламенте с целью внесения изменений в регуляторный контекст и в ряд положений, регулирующих отношения между инвесторами и государством. Вплоть до 2010 года операторы использовали различные подходы в оценке местного содержания, основываясь на различных источниках, включая соглашения о разделе продукции, общие определения, содержащиеся в действующих законах, и международную практику.

В начале апреля 2010 года в соответствии с новыми действующими требованиями недропользователям было разослано 34 уведомления о прекращении действия контрактов в связи с несоответствием требованиям по местному содержанию¹. Министерство нефти и газа также проинформировало о том, что 122 уведомления о несоответствии будут высланы в ближайшем будущем. Основные операторы, такие как ТШО, КПО и СКОК исключены из данного списка, но правительство ожидает принятия долгосрочных обязательств по поддержке местного содержания от этих компаний.

Данные тенденции указывают на то, что законодательное развитие прошлых лет действительно подготовило почву для изменений в инвестиционном климате и для появления нового государственного направления по управлению природными ресурсами. Политика местного содержания является хорошим показателем таких тенденций.

Законодательный контекст

Закон 1996 года о недрах и недропользовании (с поправками) требовал от участников тендеров изложения в своих тендерных предложениях обязательств по включению определенного процента товаров, работ и услуг казахстанского происхождения, отвечающих национальным и/или международным стандартам, а также закупаемых на тендерной основе, в общую стоимость требуемых товаров, работ и услуг. В законе также предусмотрены во многом схожие положения по привлечению казахстанского персонала. Даны определения «казахстанского производителя», «казахстанского происхождения» и «казахстанского содержания», но они слишком общие и не дают окончательного ответа на вопрос что же понимать под «местным содержанием».

Закон 2005 года «О соглашениях о разделе продукции (контрактах) при проведении морских нефтяных операций» впервые потребовал включения одного условия во все новые соглашения о разделе продукции: «... как минимум, пятидесятипроцентную долю участия национальной нефтяной компании «КМГ...». Закон также содержал определенные требования относительно местных закупок товаров и услуг, применяемых в морской (оффшорной) разведке и добыче, предусматривая включение в тендерные условия местного казахстанского содержания при выполнении морских работ.

Закон о нефти 1995 года (с поправками) предусматривал право подрядчиков на привлечение субподрядчиков при условии, что большая часть привлеченных организаций должна быть республиканского происхождения.

Подробные правила тендерных процедур содержатся в Правилах о приобретении товаров, работ и услуг при проведении операций по недропользованию, принятых в июне 2007 (в свою очередь заменяющие более ранние Правила 2002 года) и измененных в ноябре 2007 года. Данные Правила охватывают все недропользовательские работы, а также применяются к недропользователям и их субподрядчикам, выполняющим закуп товаров, работ или услуг для осуществления недропользовательских работ (за

¹ <http://www.bnews.kz/>

исключением случаев, когда применим рассматриваемый ниже специальный Закон о Государственных закупках).

Правила предписывают методы по осуществлению закупок, сохраняя внеконкурсные тендеры для определенных, ограниченных, случаев. Представлены подробные процедуры по проведению тендерного процесса, а также Правила содержат «положительную дискриминацию» в пользу казахстанских подрядчиков: при сравнении предложений с целью выбора победителя тендера организатор должен уменьшить цену, предложенную казахстанским поставщиком, на 20%.

Изменения, предложенные в законопроекте 2008 года о недрах и недропользовании, основываются на данной законодательной истории. Контракты должны будут основываться на типовом контракте, прилагаемом к законопроекту. Обязательные условия контракта должны включать положения о процентной (%) составляющей казахстанского персонала, а также об использовании казахстанских товаров, работ и услуг. Среди новых требований следует отметить положение законопроекта о предоставлении равных условий и заработной платы для казахстанского персонала, *включая персонал, задействованный в субподрядных работах*. Также в договора будет внесено положение о штрафах за несоблюдение требований по местному содержанию.

Дальнейшая поддержка созданию единого игрового поля для казахстанских подрядчиков оказана законом о госзакупках (Закон о государственных закупках от 2007 года), который требовал проведения общественного тендера на поставки государственным органам (или контролируемым государством компаниям) определенных товаров, работ и услуг. Поправки, внесенные в ноябре 2008 года, ввели электронные закупки и, дополнительно, стремились далее усилить позицию местных поставщиков товаров и услуг. Предпочтение должно отдаваться местным производителям, даже при «равных ценовых предложениях». Кроме того, Закон попытался решить вопрос более широкого определения того, что является «местным» содержанием: «местный поставщик работ и услуг» - это физическое лицо Республики Казахстан или юридическое лицо, чей персонал, как минимум, на 95% состоит из местного населения. Для соответствия определению «местного предпринимателя» необходимо быть гражданином Казахстана и вести бизнес в стране.

Различные подходы по определению и отчетности о местном содержании часто приводят к трудностям в интерпретации статистики, предоставляемой операторами. В целом, трудно проводить сравнение этих данных с другими данными, представленными различными агентствами, так как их определение основано на различных методологиях.

Концепция развития местного содержания на среднесрочный период (2009)

Концепция, первоначально основанная на анализе импортозамещения в добывающей отрасли и принятая правительством РК в сентябре 2009 года, установила ряд целей, направленных на создание благоприятных условий для стимулирования национального и местного производства конкурентоспособных товаров и услуг. Аналитическая часть концепции указывает на то, что сырьевые ресурсы составляют основную часть экспорта, в то время как готовые изделия и произведенные продукты не имеют достаточной конкурентоспособности. Поставка квалифицированных трудовых ресурсов, а также их соответствие определенному промышленному спросу, имеет свои ограничения. Среди прочих упомянутых причин низкой конкурентоспособности местных экспортируемых продуктов и низкого уровня местного содержания можно выделить низкий уровень тарифной защиты на внутреннем рынке, а также низкий инвестиционный потенциал

обрабатывающей промышленности и недостаточное применение нетарифных мер, то есть стандартов.

Первоначальный анализ потенциала импортозамещения в добывающей отрасли (МНГ, КСА 2009²) включал некоторые основные результаты и рекомендации, которые нашли свое отражение в существующей концепции:

- Предложение пересмотреть существующие контракты для включения определенных требований по местному содержанию [даже при отсутствии указания точного процента]
- Требование долгосрочных планов закупок от основных операторов [ККО/СКОК, КПО, ТШО]
- Восстановление и модернизация местных производственных объектов – дорогостоящая деятельность, требующая правительственных обязательств и поддержки посредством соответствующей политики
- Переход к международным стандартам и требованиям, включая системы менеджмента
- Соответствующие таможенные и налоговые положения, направленные на способствование развитию местного производства и обеспечение коммерческого преимущества
- Обеспечение спроса на новые виды местных продуктов и услуг, а также гарантий специальных условий – включая финансирование по линии институтов развития, гарантируемое государственными холдингами и национальными компаниями
- Прозрачность электронных закупок и тендерного процесса – с целью увеличения доступа местным производителям

Некоторые из рассмотренных рекомендаций получили дальнейшее развитие в Концепции. Среди большого ряда предложенных мер по увеличению казахстанского содержания можно отметить усовершенствование законодательной базы, информационную поддержку, разработку единых определений и фиксированных требований по местному содержанию в контрактах, применение тарифов и прочих инструментов стимулирования. Перспективы новой концепции стали предметом многочисленных дискуссий среди экспертов и практиков, а также скептиков и сторонников, придерживающихся единогласного мнения о том, что успех будет в значительной степени зависеть от ясных и последовательных экономических, а также законодательных механизмов реализации.

План действий/реализации Концепции имеет несколько этапов достижения предложенных целей к 2012 году:

- Этап I (2009-2010): определение основных перспективных категорий для товаров и услуг, минимальные требования по местному содержанию для недропользователей и разработка соответствующих законоположений
- Этап II (2010-2011): доступность государственных субсидий или кредитных схем для способствования местным производителям перспективных товаров и услуг. Передача технологий, научная поддержка и получение новых навыков.

² <http://www.kca.kz/?module=articles&catID=16&item=3>

- Этап III (2010 и позже): государственная поддержка по обеспечению доступа для местных предпринимателей к мировым рынкам. Правительственная рабочая группа в сотрудничестве с операторами и обслуживающими компаниями будет направлять потенциал подготовки человеческих ресурсов, а также координировать базу подготовки специалистов для отрасли, обладающих необходимыми профессиональными навыками.

В связи с Концепцией и другими законодательными разработками постановлением правительства РК от 20 марта 2009 года с внесенными изменениями в сентябре 2009 года был одобрен **Единая методика расчета местного содержания** для товаров и услуг. Некоторые показатели в данной формуле вызвали бурные дебаты среди заинтересованных лиц. В частности, включение соотношения заработной платы местных сотрудников относительно общей базовой заработной платы поставщиков и подрядчиков/субподрядчиков было названо очень проблематичным некоторыми компаниями ввиду конфиденциальности, конкурентного преимущества и прочих коммерческих факторов.

Другое требование связано с получением сертификатов по местному содержанию («СТ-KZ») на каждый продукт и услуги, подвергающиеся расчету МС от Комитета технического регулирования Министерства индустрии и торговли. Данное требование – вызов для инвесторов среднего размера. Данная группа инвесторов обеспокоена по поводу того, что ресурсы, выделенные ими на выполнение положений о местном содержании, включая сам расчет местного содержания, непропорциональны средствам крупных компаний, что в конечном итоге ставит первых в невыгодное положение. В целом, увеличение уязвимости инвестиционных компаний "малого и среднего размера" было упомянуто как основная критика в адрес новых подходов в решении данного вопроса.

29 декабря, буквально в последние дни 2009 года, Парламент принял **Закон РК “О внесении изменений и поправок в законодательные акты РК, связанные с положениями о местном содержании”**. Основные изменения, введенные данным законом, включают следующее:

- Установление единой терминологии по вопросам местного содержания повсеместно, а также дифференциация компетенций и обязанностей государственных органов. МЭМР - теперь Министерство нефти и газа (МНГ) – несет ответственность за развитие местного содержания в закупках недропользователей. Министерство финансов – за государственные закупки. Министерство индустрии и торговли – за анализ данных по местному содержанию и координацию
- Административный кодекс теперь содержит положения, предусматривающие санкции за несоответствие требованиям по местному содержанию (Смотрите Приложение А)
- Затраты по контрактам, заключенным в результате тендерных процессов, проведенных за пределами Казахстана, не будут признаваться контролирующими органами как соблюдение контракта
- Соответствующие поправки в законы «О государственных закупках», «Об акционерных обществах», «О Фонде национального благосостояния», отражающие предпочтение для Казахстанских производителей товаров, работ и услуг

Институциональные механизмы

Министерство нефти и газа (ранее МЭМР) и Министерство индустрии и новых технологий предприняли попытку формализовать и объединить определение «местного содержания» для всех инвесторов, а также создать исчерпывающий реестр местных компаний, предоставляющих специализированные услуги в различных регионах, в форме «Единого реестра местных производителей и иностранных инвесторов». Специализированное Агентство КазКонтракт (ККА), управляет и обновляет Реестр, предоставляя правительству РК существенную аналитическую базу по вопросам и политике местного содержания. ККА призвано реализовывать на практике политику государства по увеличению казахстанского содержания и обеспечивать прозрачность закупок товаров и услуг недропользователей.

В январе 2010 года ККА в сотрудничестве с обоими ключевыми Министерствами учредил Экспертный совет по местному содержанию. Совет включает представителей основных отраслевых ассоциаций и союзов предпринимателей, а также поставщиков товаров и услуг, операторов, правительства и экспертов. Совет также будет участвовать в оценке основных проектов и разработке рабочих программ на Кашаганском, Тенгизском и Карачаганакском месторождениях, представляя интересы местных поставщиков и подрядчиков. Данная деятельность будет непосредственно контролироваться Министерством нефти и газа.

Позиции заинтересованных сторон

Таким образом, разработанная законодательная система предназначена для стимулирования недропользователей в вопросах поиска местных поставщиков и подрядчиков, а также больших инвестиций в наращивание потенциала и передачу технологий. Установленная цель уровня закупок от казахстанских поставщиков составляет 50% к 2012 году для товаров и до 90% для услуг. Взгляды заинтересованных сторон различаются по вопросам эффективности предложенных политических мер, а также возникает ряд вопросов относительно реальности достижения таких масштабных задач. Из целого ряда проблем, связанных с выполнением требований по местному содержанию, определенных индустрией, можно выделить следующие:

- Нехватка местных поставщиков, производящих специализированные продукты, пользующиеся спросом у недропользователей
- Недостаточный рост технологического потенциала местных поставщиков
- Дефицит местных квалифицированных человеческих ресурсов
- Ограниченный диалог между местными производителями, недропользователями и государственной бюрократией
- Долгосрочная природа инвестиций в подготовку человеческих ресурсов и образование, а также в передачу технологий и наращивание потенциала, при краткосрочных и среднесрочных задачах выполнения требований по местному содержанию, установленных Концепцией и Законом
- Административные санкции и расторжение контрактов с недропользователями в результате несоответствия требованиям местного содержания не стимулируют сотрудничество между государством и инвесторами. Данные меры, предназначенные для увеличения базы местных поставщиков, могут иметь

противоположный результат, если не будут подкреплены существенными инвестициями в развитие СМБ

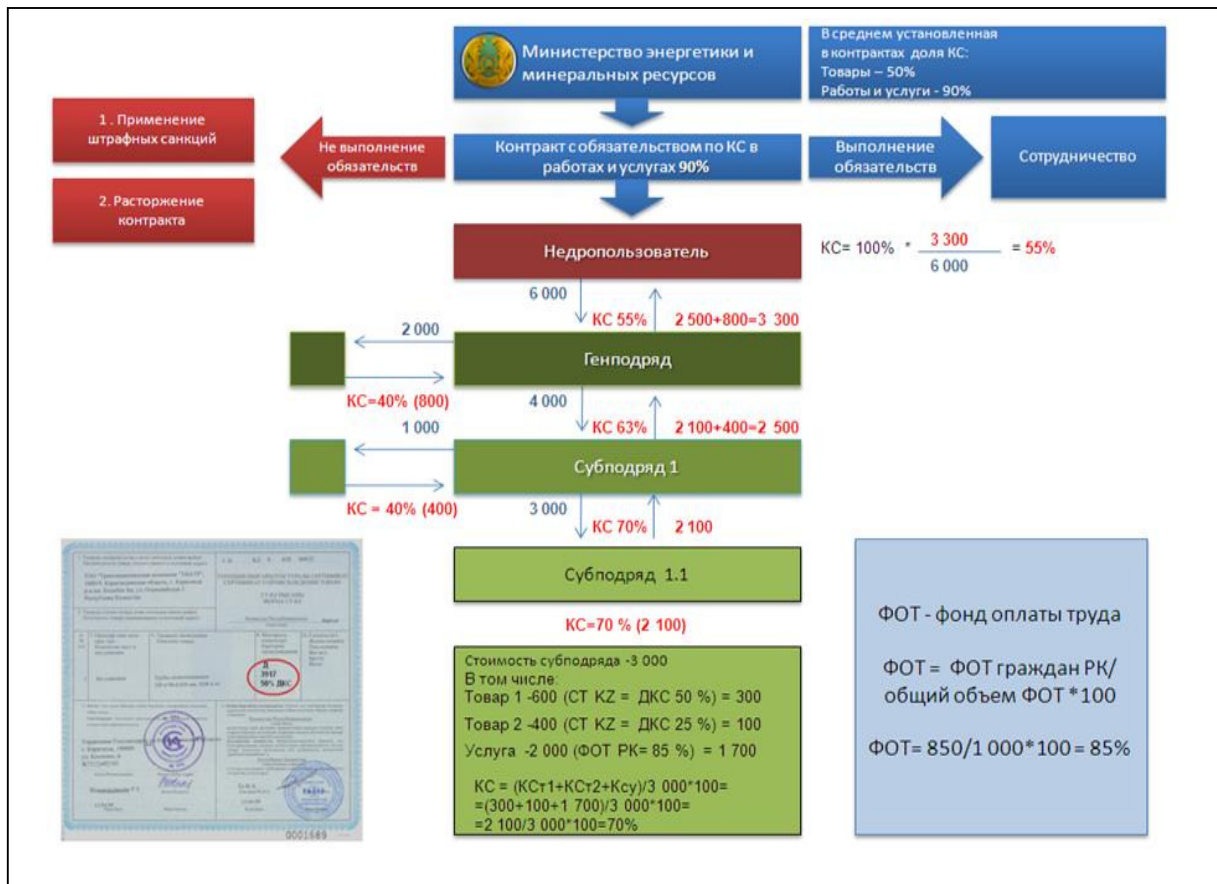
Дополнительные предложения и идеи исходят от научного сообщества и неправительственных структур. В то время как представители от промышленности рассматривают ряд достоинств и недостатков этих подходов в диалоге с правительством, НПО выражают свои опасения касательно прозрачности и доступа к тендерному процессу. НПО также говорят об отсутствии механизмов отчетности со стороны правительства и бизнеса, а также об общей непрозрачной природе фактического финансирования в схемах наращивания потенциала и развития СМБ.

Один из вопросов, который можно выделить особо в дебатах по местному содержанию – это вопрос, связанный со сложностью анализа нефтегазовых контрактных цепочек или цепочек поставок в целом. Реальная информация и доступ к контрактам, регулирующим отношения между операторами и основными подрядчиками (такими как Schlumberger, BakerHughes, Halliburton) и субподрядчиками, ограничены, и едва ли отражены в политическом диалоге. Все же, именно здесь предпринимается основная разведка и добыча («E&D») и именно здесь расчет местного содержания должен учесть дополнительные пласты информации для полного отражения фактической ситуации. На самом деле, даже сами авторы формулы расчета признаются в сложностях, связанных с процессом сбора информации и проверки соответствия «CT-KZ» на всех уровнях контрактных цепочек.

Политика местного содержания и активная регуляторная позиция со стороны МНГ, включая недавние уведомления о прекращении контрактов, ясно указывают на высокую значимость данного вопроса и политическую волю по достижению установленных целей, поддерживаемых теперь пересмотренной законодательной базой. Вопросы, возникающие в дискуссиях заинтересованных сторон, можно разделить на три основные категории:

- **Потенциал и обязательства правительства** по координации и управлению задачами и нуждами отрасли, рабочей силы, образования, экологии в деле достижения поставленных целей по местному содержанию
- **Воздействие на инвестиционный климат:** краткосрочные и долгосрочные последствия политики по вопросу местного содержания. Многие эксперты полагают, что краткосрочные перспективы будут, скорее всего, негативными, с нарушением контрактных отношений и стремлением со стороны правительства пересмотреть контрактные положения в отношении местного содержания. Все же долгосрочная перспектива будет положительной при условии успешного развития базы продукции/необходимых профессиональных навыков и при условии достижения установленных задач по местному содержанию.
- **Последовательность и согласованность политики местного содержания** с другими законодательными инициативами, разработками и реалиями контекста обычного бизнеса. Некоторые эксперты утверждают, что нетто-эффект данной политики носит больше политический вес, представляя собой дополнительный инструмент в основном стремлении по перезаключению и пересмотру контрактов. Принимая во внимание экономическую точку зрения, воздействия, как потенциальные, так и существующие, требуют адекватной технической оценки и прогнозирования.

Приложение: Расчеты по местному содержанию и принятие решений³



³ <http://www.kca.kz/?module=articles&catID=16&item=3&docID=127> KazContract (2009)