

ВВЕДЕНИЕ

АО «Казахстанский центр развития государственно-частного партнёрства» (*далее – Центр развития ГЧП*) в соответствии с п. 3 ст. 158 и п. 3 ст. 158-1 Бюджетного кодекса Республики Казахстан (*далее – БК РК*), пп. 5) п. 2 ст. Закона РК «О государственно-частном партнёрстве» (*далее – Закон*), а также в соответствии приложением 2 к договору о государственных закупках услуг от 5 мая 2023 года № 141040004944/230014/00 (*далее – договор о госзакупках услуг*) подготовлен итоговый отчёт (II, III этап) по оценке реализации проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов (*далее – Оценка*), период реализации которых составляет больше одного календарного года на дату сдачи информации по мониторингу реализации проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов, а также проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов, которые завершены или прекращены в течение отчётного года.

Оценка проводится в соответствии с требованиями приказа и. о. Министра национальной экономики РК от 25 ноября 2015 года № 725 «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнёрства» (*далее – Правила № 725*) и приказ Министра национальной экономики РК от 22 декабря 2014 года № 157 «О некоторых вопросах планирования и реализации концессионных проектов» (*далее – Правила № 157*).

В соответствии с п. 27 приложения 2 к договору о госзакупках услуг, проведением Оценки является процесс анализа последовательных стадий по реализации проектов ГЧП и достижения запланированных показателей и целей проекта в соответствии с договором ГЧП на основе данных мониторинга с отражением финансовых параметров проекта и принятых государственных обязательств.

В соответствии с п. 29 приложения 2 к договору о госзакупках услуг, структура отчёта Оценки состоит из:

- сводной информации по Оценке с выводами и рекомендациями
- основной части отчёта, отражающей достижение запланированных показателей.

Основная часть отчёта содержит краткую информацию по каждому проекту ГЧП, в том числе концессионному проекту, включающую:

- наименование, стоимость, цель, период реализации проекта;
- наименования государственного и частного партнёров (концедент и концессионер);
- рекомендации по совершенствованию законодательства в области ГЧП с приложением сравнительной таблицы (при необходимости).

В соответствии с пп. 2) п. 255 Правил № 725 и п. 21 Правил № 157, Оценка проведена по проектам ГЧП, в том числе концессионным проектам II и III категории, по которым предусматриваются:

- компенсация операционных затрат по проекту ГЧП, компенсация эксплуатационных затрат концессионера (*далее – КОЗ*)

- вознаграждения за осуществление управления объектом ГЧП/ концессии, находящимся в государственной собственности, а также арендная плата за пользование объектом ГЧП/ концессии (*далее – ВЗУ, арендная плата*)
- плата за доступность (*далее – ПЗД*)
- реализация товаров, работ и услуг в процессе эксплуатации объекта ГЧП/ концессии (*далее – реализация ТРУ*)
- субсидии от государства в случаях, установленных законодательством РК
- гарантия потребления государством определённого объёма товаров, работ и услуг, производимых в ходе реализации проекта ГЧП/ концессионного проекта (*далее – гарантия потребления*)
- передача исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, принадлежащие государству
- предоставление натуральных грантов в соответствии с законодательством РК
- прочие выплаты из бюджета.

В соответствии с перечнем проектов ГЧП, формируемым Центром развития ГЧП согласно пп. 5) п. 2 ст. 26 Закона, на 1 января 2023 года заключено 1 140 договоров ГЧП и концессии, из них по 335 расторгнуты либо истекли сроки.

Согласно данным Министерства финансов РК (*далее – МФ РК*), на 1 января 2023 года объем принятых государственных обязательств составляет 1,9 трлн тенге, из них 1,1 трлн тенге приняты по 7 республиканским проектам, 811 млрд тенге – по 1 060 местным проектам ГЧП. Из принятого объёма государственных обязательств исполнено порядка 45%.

В 2022 году из запланированных к исполнению 167 млрд тенге государственных обязательств фактически выплачено 146,5 млрд тенге, в 2023 году к исполнению запланировано 144,2 млрд тенге.

Таблица 1. Распределение проектов ГЧП, концессионных проектов местного значения по регионам, млрд тенге.

№ п/п	Регион	Кол-во договоров	Государственные обязательства		
			Принято	Исполнено	Остаток
1.	Восточно-Казахстанская область	190	47,6	30,9	16,7
2.	Туркестанская область	185	196,6	99,5	97,1
3.	Акмолинская область	71	5,3	5,2	0,1
4.	Алматинская область	71	65,7	31,4	34,3
5.	Жамбылская область	68	8	2,2	5,8
6.	г. Алматы	66	92	51,2	40,8
7.	Кызылординская область	63	17,1	13,8	3,3

8.	Карагандинская область	61	0	0	0
9.	г. Шымкент	52	50,9	24,2	26,7
10.	Северо-Казахстанская область	40	11,9	6,5	5,4
11.	Костанайская область	35	15,6	13,6	2
12.	Мангистауская область	32	18,8	5,2	13,6
13.	Атырауская область	31	120,7	55	65,7
14.	Западно-Казахстанская область	22	3,5	3,4	0,1
15.	Павлодарская область	22	9,6	6,9	2,7
16.	Актюбинская область	19	23,4	18,8	4,6
17.	г. Астана	16	115,9	43,4	72,5
18.	Область Жетісу	14	6	1	5
19.	Область Абай	2	2,1	0,1	2
20.	Область Ұлытау	0	0	0	0
Итого		1 060	811	412,6	398,4

Согласно представленным данным, наибольшее количество проектов с государственными обязательствами заключаются в ВКО, Туркестанской области. Наиболее капиталоемкими проектами с точки зрения государственного бюджета являются проекты ГЧП в г. Астана и Атырауской области.

Отчёт II и III этапов охватывает 490 проектов, которые предусматривают КОЗ, ВЗУ, ПЗД, арендную плату, реализацию ТРУ, субсидии, гарантию потребления, передачу исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, принадлежащие государству и предоставление натуральных грантов.

По итогам проведённой Оценки, 42% проектов не проходят соответствующие процедуры мониторинга реализации: заполнение отчёта по мониторингу носит формальный характер либо заполняется частично. После заключения договоров ГЧП, концессии, администраторы бюджетных программ (далее – АБП) не уделяют должного внимания процессу контроля исполнения договорных условий (информация по мониторингам не соответствует договорам ГЧП, информация в Центр развития ГЧП предоставляется с нарушением сроков, предусмотренных Правилами № 725 и т. д.).

Отсутствие фактических показателей, а также достижения качественных характеристик в соответствии с требованиями приложения 16 Правил № 725 не

позволяет провести оценку на достижение/соблюдение целей, задач и результатов проектов.

Для проведения Оценки уполномоченным органом соответствующей отрасли, местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения и столицы в Центр развития ГЧП предоставляется информация по мониторингу реализации проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов. Информация направляется согласно приложению 16 к Правилам № 725 (по проектам ГЧП) и приложению 2 к Правилам № 157 (по концессионным проектам) не позднее 20 февраля года, следующего за отчётным, за подписью не ниже заместителя первого руководителя уполномоченного органа соответствующей отрасли, на местном уровне – не ниже заместителя акима области, города республиканского значения и столицы.

Дополнительно к информации по мониторингу прилагается: копия договора ГЧП/ концессии, дополнительные соглашения к нему (при наличии) с отметкой о регистрации в органах казначейства, копия утверждённой в соответствии с требованиями Правил № 725 конкурсной документации/ бизнес-плана проекта ГЧП/ концессии с приложением финансово-экономической модели (далее – ФЭМ), с приложением копии отраслевых, экономических заключений и экспертиз, а также иных документов, подтверждающих исполнение обязательств государственного и частного партнёров по договорам ГЧП/ концессии.

Центром развития ГЧП в соответствии с п. 252 Правил № 725 и п. 18 приложения 3 Правил № 157 направлены неоднократные запросы в государственные органы (центральные государственные органы, местные исполнительные органы области, города республиканского значения и столицы) о необходимости предоставления недостающей и дополнительной информации, необходимой для проведения Оценки с указанием сроков предоставления, подготовлены соответствующие проекты писем Министерства национальной экономики РК, также по мере необходимости в целях уточнения деталей проектов, которые не нашли отражения в документации, проводились переговоры со стейкхолдерами проектов в устном порядке (посредством телефонной связи).

I. СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ОЦЕНКЕ ПРОЕКТОВ ГЧП, В ТОМ ЧИСЛЕ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ

В данной главе приведена сводная информация в рамках Оценки 490 проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов II и III категории, а также выводы и рекомендации для центральных и местных исполнительных органов (далее – ЦИО, МИО) по повышению эффективности и качества реализации данных проектов, предложения по совершенствованию законодательства в области ГЧП. Отдельные вопросы и более подробная информация в разрезе каждого рассматриваемого проекта приведена в основной части отчёта об Оценке.

1. Сводная статистика по проектам.

На II, III этапах Оценки рассмотрено 491 проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов. В рамках указанного числа проектов создаётся, модернизируется, реконструируется 599 объектов ГЧП.

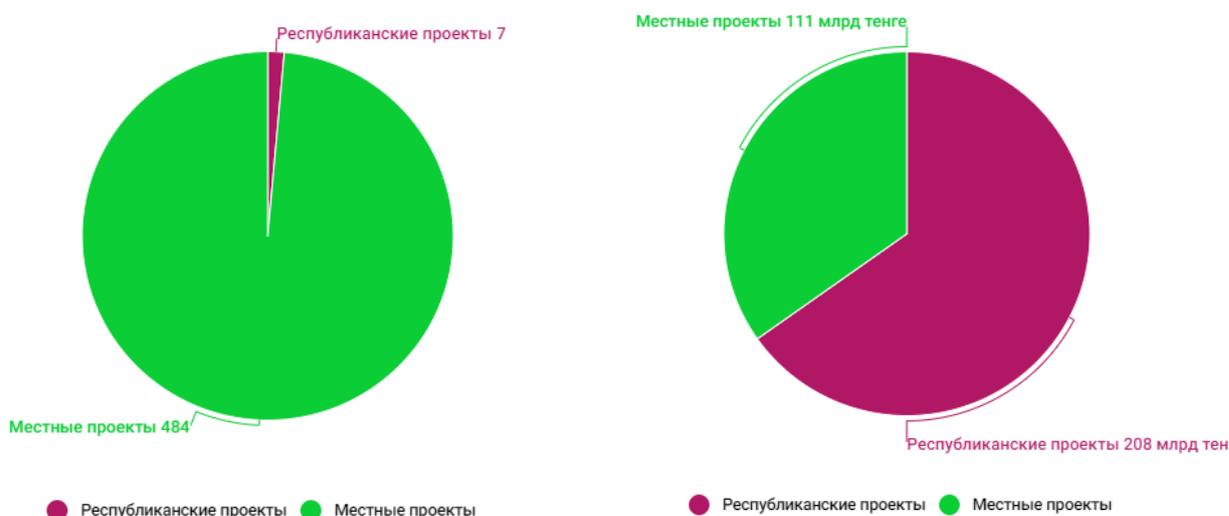
В Таблице 2 проекты распределены по уровням (республиканский, местный), а также предоставлена информация по инвестициям и государственным обязательствам.

Таблица 2. Распределение проектов, инвестиций и государственных обязательств, млрд тенге.

№ п/п	Уровень проекта(-ов)	Количество	Частные инвестиции	Государственные обязательства
1.	Республиканский	7	106,1	208,5*
2.	Местный	484	66,3	111,1
Итого		491	172,4	319,6

* Обеспечение широкополосным доступом сельских населённых пунктов РК по технологии волоконно-оптических линий связи, РГУ «Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК» (далее – МЦРИАП РК).

Распределение проектов ГЧП в разрезе уровней и гособязательств (в виде диаграммы)



Из 7 республиканских проектов, по которым проведена Оценка, только 1 проект содержит государственные обязательства в размере 208,5 млрд тенге.

Остальные 6 республиканских проектов не содержат прямых государственных обязательств.

По проектам ГЧП и концессии местного уровня, 66% государственных обязательств (73,3 млрд тенге) приходятся на следующие 9 проектов:

- Интеллектуальная система безопасности и анализа дорожного трафика г. Алматы, 14,2 млрд тенге (Сергек)
- Озеленение территории города Алматы, 8,1 млрд тенге
- Организация управления многофункциональными комплексами «Алматы Арена» и «Халык Арена», 5 млрд тенге
- Текущий ремонт улично-дорожной сети г. Алматы, 4,5 млрд тенге
- Озеленение города Атырау, 4,7 млрд тенге
- Модернизация и эксплуатация столовых в 20 школах-интернатах Туркестанской области, 17,6 млрд тенге
- Модернизация и эксплуатация столовых в Центрах оказания специальных социальных услуг детям-инвалидам, престарелым и инвалидам I, II групп Управления координации занятости и социальных программ Туркестанской области, 6,5 млрд тенге
- Организация и эксплуатация детско-юношеских спортивных школ по видам спорта в Туркестанской области, 4,7 млрд тенге.
- Содержание, обслуживание Дворца спорта им. Б. Александра в г. Усть-Каменогорск, 8 млрд тенге.

Самый капиталоемкий проект со значительными частными инвестициями в создание (строительство, реконструкция, капитальный ремонт) объекта ГЧП реализован на республиканском уровне – проект ГЧП «Обеспечение широкополосным доступом сельских населённых пунктов РК по технологии волоконно-оптических линий связи», сумма частных инвестиций по которому составляет 74,6 млрд тенге. На втором месте по размеру инвестиций республиканский проект ГЧП «Внедрение платформы горизонтального мониторинга», МФ РК с частными инвестициями в размере 10,0 млрд тенге (проект находится на стадии расторжения договора ГЧП).

Таблица 3. Частные инвестиции, млрд тенге

№ п/п	Уровень	Кол-во проектов	Частные инвестиции	Гос. обязательства
1.	Республиканский	7	106,1	208,5
1.1.	МЦРИАП РК	1	73,6	208,5
1.2.	МФ РК	1	10,0	0
1.3.	Министерство промышленности и строительства РК	2	7,9	0
1.4.	РГП на ПХВ «Казахстанский центр межбанковских расчётов Национального Банка РК»	1	7,4	0

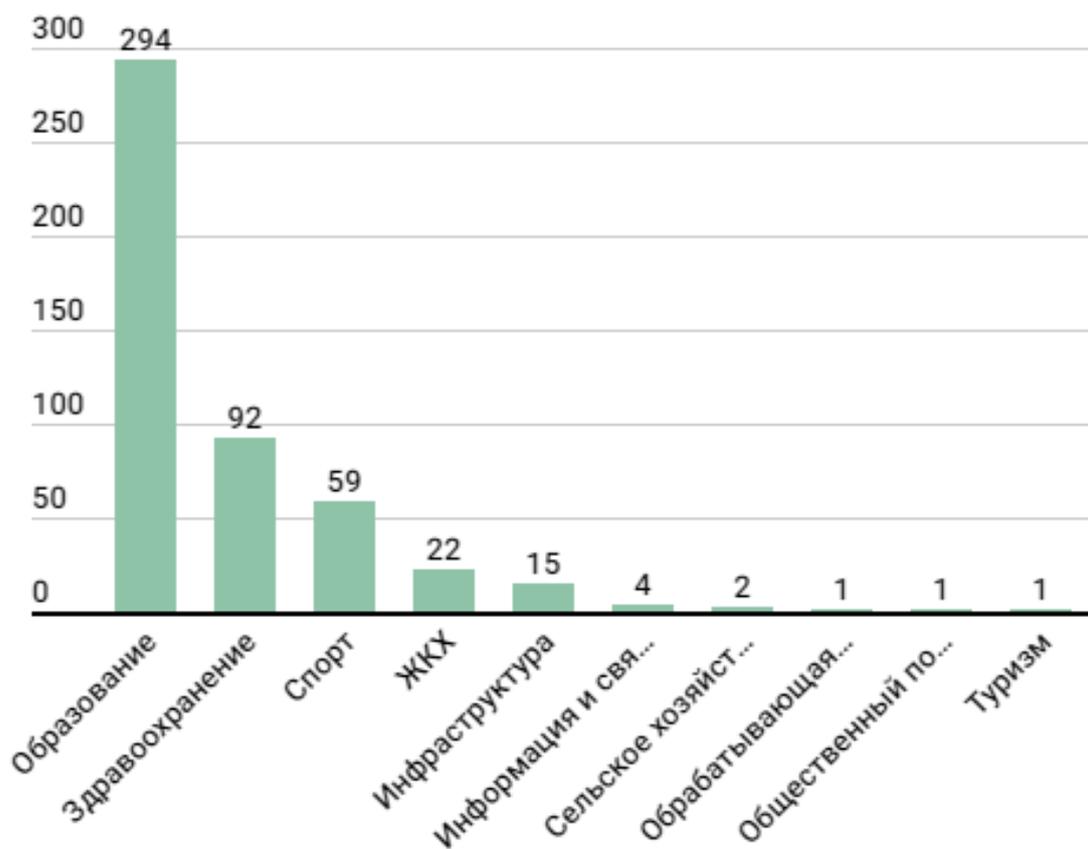
1.5.	Министерство просвещения РК	2	7,2	0
2.	Местный	484	66,3	11,1
2.1.	Карагандинская область	46	12,7	0
2.2.	г. Алматы	32	12,6	40,7
2.3.	ЗКО	17	6,4	2,1
2.4.	Акмолинская область	51	5,4	0
2.5.	Мангистауская область	13	5,3	1,1
2.6.	г. Астана	7	4,7	5,2
2.7.	Кызылординская область	28	3,4	4,2
2.8.	г. Шымкент	27	2,7	3,1
2.9.	Алматинская область	7	2,1	0,5
2.10.	Актюбинская область	4	2,0	0,3
2.11.	СКО	37	1,8	5,4
2.12.	Жамбылская область	34	1,3	0,4
2.13.	Область Жетісу	3	1,2	0,2
2.14.	ВКО	45	1,1	7,8
2.15.	Павлодарская область	10	1	0,5
2.16.	Туркестанская область	78	0,9	33,6
2.17.	Область Ұлытау	8	0,7	0
2.18.	Область Абай	6	0,6	0,2
2.19.	Атырауская область	8	0,5	4,7
2.20.	Костанайская область	23	0,07	0,04
	Итого	491		319,6

В рассматриваемых проектах 294 проекта (60%) реализованы в сфере образования, их них 228 – проекты ГЧП по модернизации и эксплуатации столовых в организациях образования. В сфере здравоохранения реализовано 92, в сфере физической культуры и спорта – 59 проектов ГЧП.

Таблица 4. Распределение проектов в разрезе отраслей.

№ п/п	Отрасль	Количество
1.	Образование	294
2.	Здравоохранение и социальные услуги	92
3.	Физическая культура и спорт	59
4.	Энергетика и ЖКХ	22
5.	Транспорт и инфраструктура	15
6.	Информация и связь	4
7.	Сельское, лесное и рыбное хозяйство	2
8.	Обрабатывающая промышленность	1
9.	Общественный порядок	1
10.	Туризм	1
	Итого	491

Распределение проектов в разрезе отраслей в виде диаграммы:



Наиболее распространёнными объектами в рамках текущей оценки являются объекты образования (*столовые, детские сады и пр.*), здравоохранения (*организация лабораторий, кабинетов магнитно-резонансной томографии, компьютерной томографии при государственных объектах здравоохранения и пр.*), физической культуры и спорта (*организация деятельности детско-юношеских спортивных школ, спортивных комплексов и физкультурно-оздоровительных комплексов и пр.*).

Структура финансирования в рамках механизма ГЧП по рассмотренным в рамках Оценки проектам включает прямые государственные обязательства в виде КОЗ, ВЗУ, ПЗД, а также бюджетные выплаты, не являющиеся прямыми государственными обязательствами (*государственный заказ в рамках поддержки деятельности организаций дошкольного образования, обеспечения деятельности студенческих общежитий, гарантированного объёма бесплатной медицинской помощи (далее – ГОБМП) и обязательного социального медицинского страхования и пр.*).

2. Сводные выводы и рекомендации по итогам II и III этапа Оценки Касательно мониторинга/ управления договором ГЧП

В соответствии с представленной АБП информацией, наблюдается низкое качество (формальное) мониторинга реализуемых проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов.

Так как качественный и своевременный мониторинг проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов позволяет заблаговременно идентифицировать, оценить и управлять рисками по недостижению целей, результатов проекта, невыполнению обязательств сторон и прочими рисками, ведущими к

расторжению договоров, судебным разбирательствам и пр., предлагается на законодательном уровне (Правила № 725) внедрить рейтинг развития регионов ГЧП, стимулирующий АБП качественно и своевременно управлять проектами.

На первом этапе внедрения вышеуказанного рейтинга, основными показателями предлагается установить предоставление/непредоставление полного пакета документации и мониторинга по проекту ГЧП, в том числе концессионному проекту.

Дополнительно в целях продолжения политики Правительства РК по приоритетной реализации проектов, окупаемых за счёт внебюджетных источников и платных услуг, предлагается установить показатель по соотношению государственных обязательств и частных инвестиций по реализуемым проектам ГЧП, в том числе концессионным проектам.

Касательно достижения целей, задач и результатов проектов

Также, по итогам Оценки проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов ГЧП наблюдаются отсутствие обязательств частных партнёров по достижению целей, задач и результатов проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов.

В соответствии с пп. 1) п. 1 ст. 10 Закона, проекта ГЧП может быть реализован на основании государственной инициативы или частной инициативы, путём прохождения следующих последовательных стадий:

1) планирования, включая:

- в рамках реализации государственной инициативы – разработку инвестиционного предложения и конкурсной (аукционной) документации; или
- в рамках реализации частной инициативы – разработку информационного листа конкурсной (аукционной) документации по проектам, направленным на решение социально-экономических задач, определяемых потребностями, включёнными в перечень, сформированный и опубликованный центральным уполномоченным государственным органом соответствующей отрасли или местным исполнительным органом в порядке, установленном настоящим Законом; или
- в рамках частной инициативы проведения прямых переговоров по определению частного партнера – разработку бизнес-плана.

В соответствии с приложением 1 к приказу Министра национальной экономики РК от 5 декабря 2014 года № 129 «Об утверждении Правил разработки или корректировки, проведения необходимых экспертиз инвестиционного предложения государственного инвестиционного проекта, а также планирования, рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиций и определения целесообразности бюджетного кредитования», в информационном листе инвестиционного предложения указывается наименование документов Системы государственного планирования, ежегодных посланий Президента РК народу Казахстана, поручений, Президента РК, исполнения законодательных актов РК в составе

которых предусмотрена реализация государственного инвестиционного проекта (далее – ГИП) (ссылки на конкретные пункты).

Также, в соответствии с приложением 4 Правил № 725, в структуре информационного листа соответствие проекта ГЧП документам Системы государственного планирования (Обоснование необходимости реализации проекта).

В целях контроля достижения целей, задач и результатов проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов, декларируемых на начальной стадии этапа планирования, предлагается на законодательном уровне закрепить за частным партнёром договорное обязательство по достижению целей, задач и результатов, указанных в документах Системы государственного планирования (*Стратегия развития Казахстана до 2050 года, Общациональные приоритеты, Национальный план развития РК, Стратегия национальной безопасности РК, План территориального развития страны, концепция развития отрасли/сферы, национальные проекты, планы развития государственных органов, планы развития области, города республиканского значения, столицы, планы развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний*).

Касательно изменения существенных условий договоров ГЧП

Также, по итогам Оценки наблюдаются случаи увеличения изначально предусмотренных договором государственных обязательств, объёмов ТРУ, продления сроков действия договоров. При вышеуказанных обстоятельствах возможны нарушения законодательства в области защиты конкуренции, изменения существенных условий, не подлежащих изменению и пр.

В этой связи предлагается на законодательном уровне закрепить нормы требования о возможности продления срока договора, увеличения государственных обязательств и объёмов ТРУ (установить максимально возможные соотношения от изначально предусмотренных параметров).

Вышеуказанные и другие предложения в части совершенствования законодательства в области ГЧП приведены в разделе III настоящей Оценки.

Отчёт служит уведомлением уполномоченному органу по государственному планированию в соответствии со вторым абзацем п. 252 Правил № 725, со вторым абзацем п. 157 Гл. 5 приложения 3 Правил № 157.
