



В.В. МАКСИМОВ
Генеральный директор
ООО «ТРАНСПРОЕКТ»
www.transproekt.ru

Использование срока создания автомобильной дороги в критериях оценки концессионных конкурсов

Транспорт представляет собой один из классических секторов, в котором развиваются различные формы государственно-частного партнерства. Выбор государственно-частного партнерства не самоцель, а средство для реализации экономической деятельности и жизни общества. В этом смысле большинство транспортных проектов имеют большое социально-экономическое значение, что не вызывает большой заинтересованности у потенциальных инвесторов.

Выгоды частных инвесторов и операторов заключаются в том, что в рамках государственно-частного партнерства государство принимает на себя определенную часть затрат, рисков, а также использует имеющийся административный ресурс для повышения привлекательности соответствующего проекта для негосударственного участника.

Поэтому необходимо совершенствование правовой базы концессий и других форм государственно-частного партнерства, в которых партнерство с частным сектором может принести большую выгоду за счет эффективного качества обслуживания, позволяя в то же время властям законодательное распределение прав, ответственности и рисков между государством и инвестором при реализации различных транспортных проектов.

Проведенные исследования показали, что наличие в перечне критериев концессионных конкурсов критерия «Срок создания автомобильной дороги»

и существующей процедуры начисления конкурсных баллов по данному критерию, приводит к значительным убыткам для государства, но для частного сектора – это дает ощутимую финансовую выгоду.

Полученные результаты ставят под сомнение сам факт проведения концессионных конкурсов и объективность полученных результатов, противоречит подходам к организации конкурсов вообще. Автор полагает, что государству следует исключить критерий «Срок создания автомобильной дороги» из перечня критериев, определяемых Федеральным законом №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» или изменить процедуру заключения концессионного соглашения и определения срока его действия.

Сегодня в России на долю автотранспорта приходится 77% грузовых и 60% пассажирских перевозок, существенно растут и объемы международных автоперевозок. Сеть наших российских дорог – одна из самых протяженных в мире. Однако и по плотности, и по качеству дорожной сети мы пока отстаем от стран-лидеров.¹

Плохое состояние наших дорог, а порой и само их отсутствие является серьезным тормозом для развития. Ежегодная сумма экономических потерь оценивается более чем в 3% ВВП. Вспомним, что на всю оборону мы тратим 2,7% ВВП в год. А мобильность, подвижность населения России почти в 2,5 раза ниже, чем в развитых зарубежных странах.²

Состояние транспортной инфраструктуры требует коренной модернизации, реконструкции и обновления. Решение этой задачи в среднесрочной перспективе невозможно без широкого привлечения частного капитала, в первую очередь отечественного.

¹ Путин В.В. Вступительное слово на заседании президиума Государственного совета по вопросу развития сети автомобильных дорог, г. Ярославль, 13 октября 2006 г.

² Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, г. Москва, 26 апреля 2007 г.

В последние годы в мировой практике реализации инвестиционных проектов все более широкое распространение получают концессионные соглашения, в которых эффективность на различных стадиях инвестиционного процесса успешно сочетается с контролем со стороны государства. Использование этой модели диктуется необходимостью (из-за ограниченных финансовых возможностей государства) привлекать частный капитал к финансированию и эксплуатации долгосрочных инвестиционных проектов в первую очередь в области производственной инфраструктуры.

Очевидна наибольшая целесообразность применения концессионных соглашений при сооружении автомобильных дорог, туннелей и мостов. Во-первых, эти объекты инфраструктуры образуют стратегическую транспортную сеть, которую государство стремится держать под контролем. Во-вторых, при строительстве автодорог национального значения необходимы крупные первоначальные инвестиции и высок риск превышения запланированных расходов на строительство. В-третьих, хотя эксплуатационные издержки в сравнении с инвестиционными по этому виду проектов сравнительно невелики, автострады, функционирующие на концессионной основе, обычно требуют меньших затрат на поддержание и ремонт.³

Чтобы обеспечить приток частного капитала в инфраструктурные проекты на концессионной основе, государству необходимо создать приемлемый для обеих сторон баланс рисков и вознаграждения, в том числе, через понятную и прозрачную процедуру проведения концессионного конкурса, применяемые критерии оценки предложений участников.

³ Доклад Рабочей группы Президиума Государственного Совета Российской Федерации. // Материалы Государственного совета Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской Федерации», г. Москва, 29 октября 2003 г.

Диапазон критериев оценки в концессионных конкурсах ограничен приведенным перечнем⁴:

- 1) сроки создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения;
- 2) период со дня подписания концессионного соглашения до дня, когда созданный и (или) реконструированный объект концессионного соглашения будет соответствовать установленным концессионным соглашением технико-экономическим показателям;
- 3) технико-экономические показатели объекта концессионного соглашения;
- 4) объем производства товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- 5) период со дня подписания концессионного соглашения до дня, когда производство товаров, выполнение работ, оказание услуг при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, будет осуществляться в объеме, установленном концессионным соглашением;
- 6) размер концессионной платы;
- 7) предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам) при осуществлении деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

Следует отметить, что использование критериев конкурса, не предусмотренных приведенным выше списком, не допускается⁵.

Рассмотрим подробнее критерий «Сроки создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения» и особенности его

⁴ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. Федеральных законов от 08.11.2007 №261-ФЗ, от 04.12.2007 №332-ФЗ, от 30.06.2008 №108-ФЗ).

⁵ Там же.

применения в концессионных конкурсах на строительство, с последующей эксплуатацией на платной основе федеральных автомобильных дорог.

В конкурсной документации «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск»⁶, этот критерий назван - «Срок создания автомобильной дороги» и определяет период в календарных месяцах, в течение которого участником конкурса будет завершено строительство и ввод в эксплуатации автомобильной дороги.

Поскольку, вес данного критерия в сумме всех критериев конкурса составляет 0,25⁷, то очевидно, что государство, вводя данный критерий, осознает его важность и необходимость для успешного отбора наиболее предпочтительного предложения участников.

Однако проведенное автором исследование ставит под сомнение, как необходимость наличия критерия «Срок создания автомобильной дороги» в перечне критериев концессионного конкурса, так и применяемую процедуру начисления конкурсных баллов по данному критерию.

Используемая методика

Используя, с одной стороны, рассчитанные значения бюджетной эффективности для 14 платных участков⁸ автомобильных дорог различной протяженности, с другой – существующую⁹ процедуру¹⁰ начисления

⁶ Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск».

⁷ Там же.

⁸ Здесь и далее понимаются условные участки (проекты) платных автомобильных дорог, являющиеся результатом обобщения ряда реальных бизнес-планов данной направленности. Приведенные значения изменены, тренд сохранен (прим. автора).

⁹ Концессионный конкурс по данному проекту еще не завершен. В соответствии с изменениями в конкурсную документацию №4 от 28 июля 2008 г., вскрытие конвертов с предложениями участников определено на 17 сентября 2008 г. (прим. автора).

¹⁰ Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск».

конкурсных баллов по критерию «Срок создания автомобильной дороги», автор исследовал оказываемое влияние от изменения критерия на ожидания государства и участников конкурса.

Расчет бюджетной эффективности по участкам проводился с учетом 4 дискретных значений структуры частного капитала - собственные/ заемные средства (30/70, 20/80, 10/90 и 5/95).

Начисление конкурсных баллов по критерию «Срок создания автомобильной дороги» производится за уменьшение начального значения критерия, определенного в 30 месяцев до минимально возможного значения, соответствующего 24 месяцам.

Поскольку срок концессии, установленный в проекте концессионном договоре составляет 30 лет¹¹, то срок операционной концессии¹² в данном проекте может составить от: 30 (лет) – 24 (месяца) = 28 лет до: 30 (лет) – 30 (месяцев) = 27 лет 6 месяцев.

На основе вычисленных значений бюджетной эффективности для дискретных значений операционной концессии 25 и 30 лет выдвинем гипотезу, что кривая значений бюджетной эффективности для каждой рассматриваемой структуры частного капитала в рассматриваемом интервале операционной концессии, изменяется линейно на всем протяжении. Тогда, среднее ежемесячное изменение бюджетной эффективности для каждого участка можно рассчитать по формуле:

$$EIB\mathcal{E}_{cp\ i}^j = (B\mathcal{E}(30)_i^j - B\mathcal{E}(25)_i^j) / 60 \quad (1)$$

где:

$B\mathcal{E}(30)_i^j$ - бюджетная эффективность для i -го участка при 30-летнем сроке операционной концессии и j -ой структуре частного капитала;

¹¹ Проект концессионного договора с фиксированным сроком в 30 лет приведен в конкурсной документации (прим. автора).

¹² Под сроком операционной концессии здесь и далее понимается срок, в течение которого автомобильного дорога будет эксплуатироваться на платной основе (в рамках существующего концессионного договора), строительство автодороги и необходимой придорожной инфраструктуры должно быть полностью завершено (прим. автора).

$BЭ(25)_i^j$ - бюджетная эффективность для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и j -ой структуре частного капитала;

i – номер участка;

j – структура частного капитала (рассматриваются следующие дискретные значения соотношения собственного/заемного капитала: 30/70, 20/80, 10/90, 5/95);

60 – количество месяцев в интервале дискретных значений срока операционной концессии (25÷30] лет.

Таким образом, полученные по формуле 1 результаты, дадут представление об изменении бюджетной эффективности с изменением значения критерия «Срок создания автомобильной дороги», разбитые по исследуемым участкам.

Для определения степени влияния от изменения значения исследуемого критерия на чистую приведенную стоимость проекта для каждого участка, воспользуемся формулой 2.

Предпосылкой к дальнейшим расчетам будет то, что «де-факто» наиболее устойчивой структурой частного капитала является пропорция - 20/80. Выдвинем также гипотезу, что кривая чистой приведенной стоимости проекта для данной структуры частного капитала и рассматриваемого интервала операционной концессии изменяется линейно на всем протяжении. Исходя из вышеизложенного, вычислим среднее ежемесячное изменение чистой приведенной стоимости проекта для участков 1-14 по следующей формуле:

$$EИЧПС_{сп\ i}^{20/80} = \frac{(ЧПС(30)_i^{20/80} - ЧПС(25)_i^{20/80})}{60} \quad (2)$$

где:

$ЧПС(30)_i^{20/80}$ – чистая приведенная стоимость проекта для i -го участка при 30-летнем сроке операционной концессии и структуре частного капитала 20/80;

$ЧПС(25)_i^{20/80}$ - чистая приведенная стоимость проекта для i -го участка при 25-летнем сроке операционной концессии и структуре частного капитала 20/80;

i – номер участка;

60 – количество месяцев в интервале дискретных значений срока операционной концессии (25÷30] лет.

Понятно, что изменение бюджетной эффективности весьма интересует государство, а изменение чистой приведенной стоимости проекта – частного инвестора. Таким образом, оценив степень влияния изменения значений критерия «Сроки создания автомобильной дороги» на изменение бюджетной эффективности и чистой приведенной стоимости проекта, можно понять более заинтересованную сторону.

Интуитивно понятно, что цель любого проводимого конкурса – инициация конкуренции между участниками, с целью получения наиболее выгодного для государства предложения.

Полученные результаты

Расчеты среднего ежемесячного изменения бюджетной эффективности для участков 1-14, проведенные в соответствии с описанной ранее методикой по формуле 1, сведены в табл. 1. Графическое представление результатов дано на рис. 1.

Таблица 1 - Среднее ежемесячное изменение бюджетной эффективности (ЕИБЭ) для участков 1-14 на интервале операционной концессии (25-30] лет

Участок	ЕИБЭ, млн. долл./мес.			
	30/70	20/80	10/90	5/95
1	-1,88	-1,87	-1,83	-1,83
2	-1,42	-1,42	-1,38	-1,37
3	-0,37	-0,37	-0,37	-0,35
4	-0,38	-0,38	-0,38	-0,37
5	-0,60	-0,62	-0,58	-0,58
6	-0,92	-0,95	-0,90	-0,90
7	-0,63	-0,63	-0,63	-0,62
8	-0,20	-0,22	-0,20	-0,20

9	-0,22	-0,22	-0,20	-0,22
10	-1,23	-1,22	-1,18	-1,18
11	-0,28	-0,30	-0,28	-0,28
12	-1,12	-1,10	-1,08	-1,08
13	-1,52	-1,52	-1,48	-1,48
14	-2,37	-2,35	-2,32	-2,30

Источник: Авторские расчеты.

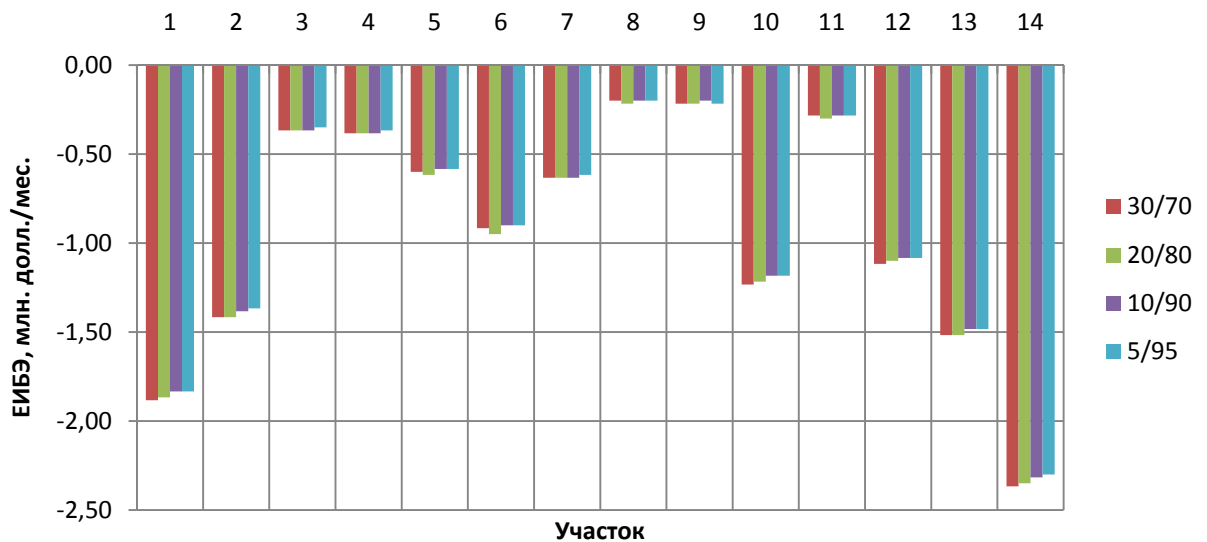


Рисунок 1 - Среднее ежемесячное изменение бюджетной эффективности для участков 1-14 на интервале операционной концессии 25-30 лет

Проанализировав полученные значения, несложно прийти к выводу, что отрицательные значения среднего ежемесячного изменения бюджетной эффективности (см. табл. 1), говорят об уменьшении бюджетной эффективности при любых разрешенных значениях критерия «Срок создания автомобильной дороги». Для рассматриваемых участков 1-14 максимальное сокращение бюджетной эффективности может составить: $(-2,37) * 6 = (-14,22)$ млн. долл. (см. табл. 1: за $(30 - 24) = 6$ месяцев для участка 14 и структуры частного капитала - 30/70), что соответствует уменьшению начального значения критерия до минимально возможного значения – 24 месяца.

Далее проведем изучение степени влияния от изменения значений исследуемого критерия на частного участника и финансовые параметры его проекта.

Результаты расчета среднего ежемесячного изменения чистой приведенной стоимости проекта для участков 1-14 по формуле 2 в числовом виде приведены в табл. 2, в виде гистограммы - на рис. 2.

Таблица 2 - Среднее ежемесячное изменение чистой приведенной стоимости проекта (ЕИЧПС) для участков 1-14 на интервале операционной концессии (25-30] лет

Участок	ЕИЧПС, млн. долл./мес.			
	30/70	20/80	10/90	5/95
1	0,25	0,45	0,70	0,81
2	0,15	0,26	0,45	0,54
3	0,04	0,08	0,12	0,14
4	0,04	0,08	0,13	0,15
5	0,07	0,11	0,19	0,24
6	0,09	0,16	0,29	0,33
7	0,07	0,13	0,20	0,24
8	0,02	0,04	0,07	0,08
9	0,02	0,04	0,07	0,08
10	0,14	0,25	0,40	0,47
11	0,04	0,06	0,10	0,11
12	0,14	0,26	0,43	0,46
13	0,19	0,33	0,50	0,59
14	0,30	0,54	0,87	1,00

Источник: Авторские расчеты.

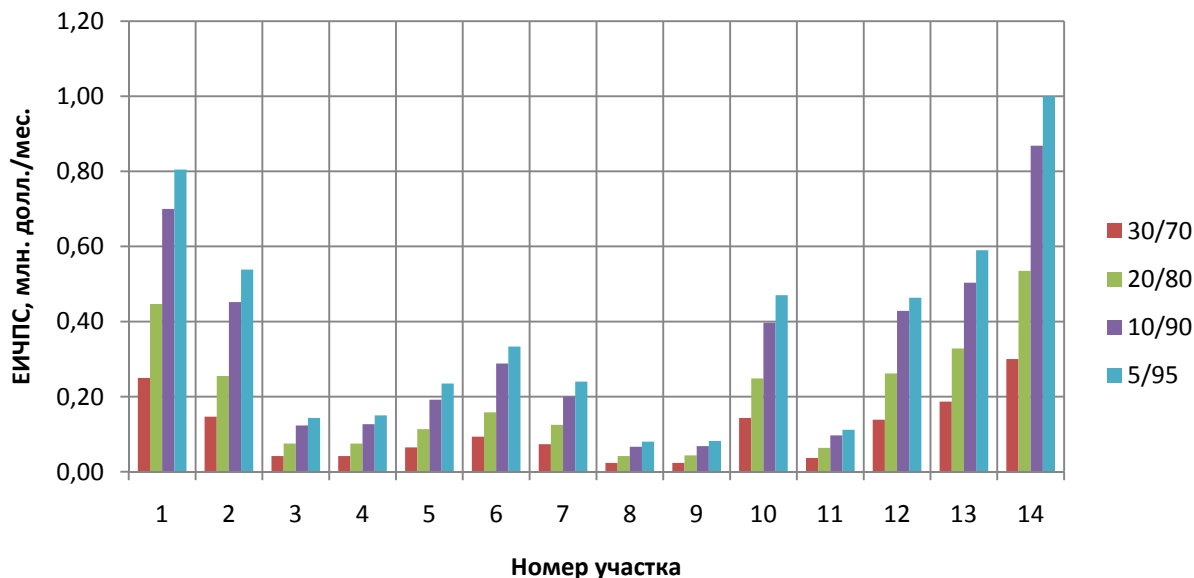


Рисунок 2- Среднее ежемесячное изменение чистой приведенной стоимости проекта для участков 1-14 на интервале операционной концессии 25-30 лет

Полученные результаты исследования для частного участника прямо противоположны полученным ранее для государства. Положительные значения среднего ежемесячного изменения чистой приведенной стоимости проекта, сигнализируют об увеличении чистой приведенной стоимости проекта при любых разрешенных значениях изучаемого критерия. Максимальное увеличение чистой приведенной стоимости проекта наблюдается при уменьшении начального значения критерия до минимально возможного значения – 24 месяца и составляет: $1,00 * 6 = 6,00$ млн. долл. (см. табл. 2: за $(30 - 24) = 6$ месяцев для участка 14 и структуры частного капитала - 5/95).

Выводы и рекомендации

Проведенные исследования показали, что наличие в перечне критериев концессионных конкурсов критерия «Срок создания автомобильной дороги» и существующей процедуры начисления конкурсных баллов по данному критерию, приводит к значительным убыткам для государства, но для частного сектора – это дает ощутимую финансовую выгоду.

Полученные результаты ставят под сомнение сам факт проведения концессионных конкурсов и объективность полученных результатов, противоречит подходам к организации конкурсов вообще.

Не претендуя в своих выводах на полноту, автор полагает, что государству следует инициировать более детальную научно-исследовательскую работу в обозначенном направлении и, в случае подтверждения изложенных фактов, исключить критерий «Срок создания автомобильной дороги» из перечня критериев, определяемых Федеральным законом №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Вторым действенным вариантом, является изменение процедуры заключения концессионного соглашения, срок действия которого следует не фиксировать до начала конкурса, а определять как сумму сроков создания автомобильной дороги и операционной концессии, длительность которых будет выявлена по результатам торгов.

Литература:

1. Доклад Рабочей группы Президиума Государственного совета Российской Федерации. // Материалы Государственного совета Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской Федерации», г. Москва, 29 октября 2003 г.
2. Конкурсная документация к открытому конкурсу на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва-Минск».
3. Максимов В.В. Риски концессионных проектов на транспорте. // Журнал «Автотранспортное предприятие», №7/июль, 2007.
4. Максимов В.В. Совершенствование критериев оценки концессионных проектов при строительстве платных дорог. // Журнал «Рынок ценных бумаг», №13, 2008.

5. Максимов В.В. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства при строительстве платных автодорог. // Инфраструктурное обеспечение национальной экономики. Материалы работы международной научной конференции 18 апреля 2008 г. – СПб.: Издательский центр ЭФ СПбГУ, 2008.
6. Путин В.В. Вступительное слово на заседании Президиума Государственного совета по вопросу развития сети автомобильных дорог, г. Ярославль, 13 октября 2006 г.
7. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, г. Москва, 26 апреля 2007 г.
8. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. Федеральных законов от 08.11.2007 №261-ФЗ, от 04.12.2007 №332-ФЗ, от 30.06.2008 №108-ФЗ).