

Государственно-частное партнерство в метро: опыт Лондона



С. Г. Парсегов,
директор департамента
управления
инвестиционными
проектами
ООО «Покровка Финанс»



В. В. Солодовникова,
аналитик
ООО «Покровка Финанс»

В 2013 г. Московский метрополитен запустил ряд крупных проектов государственно-частного партнерства (ГЧП): контракт на обслуживание 248 вагонов Калининской линии метро на полном жизненном цикле (КЖЦ) и строительство 70 км линий «под ключ». Были ли подобные проекты удачными за рубежом? Один из самых интересных примеров для изучения – метрополитен Лондона. Еще в 2003 г. в Лондоне с частными компаниями были заключены контракты на обслуживание и ремонт линий метро. В настоящее время лондонское метро примерно на 10 лет опережает московское в использовании схем ГЧП.

В 2003 г. Лондонское метро, как и сейчас Московское, имело два основных источника финансирования: выручку от продажи проездных билетов и субсидии из государственного бюджета (рис. 1).

Билетная выручка в Лондоне 2003 г. и в Москве 2013 г. сопоставимы: около £1 млрд (50 млрд руб.) и 68 млрд руб., соответственно.

В 2003 г. в Лондоне стоимость одной поездки (1–4 зона) составляла £2,8 (140 руб.) и в процессе реализации ГЧП выросла почти в 2 раза – до £5,5 (275 руб.). Стоимость проезда в московском метрополитене в 2013 г. – 30 руб. за поездку (в 4,3 раза выше, чем в 2003 г. – 7 руб. за поездку). В 2003 г. в Лондоне уже применялся дифференцированный тариф: в зависимости от дальности поездки, времени (час пик, рабочий день или выходной), типа билета или транспортной карты (Oyster, Travel card).

Субсидии в Лондоне в 2003 г. – 50 млрд руб., в Москве в 2013 г. – примерно 158 млрд руб.

Размер государственных субсидий в Лондоне непредсказуемо менялся год от года. То же самое мы видим и в Москве: на весь период 2008–2010 гг. пришлось около 100 млрд руб., при этом только на 2013 г. выделено 158 млрд руб. В свое время в Лондоне из-за хронического недофинансирования возникали проблемы с реализацией программ обновления парка, строительства новых линий, реконструкции метро. К 2003 г. отмена поездов в лондонском метро стала обычным явлением: в часы пик отменялось до 5 % поездов.

В этих условиях Департамент транспорта Лондона решил на привлечение частных инвесторов в метро. В теории частники, используя среди прочего кредитные средства, могуткратно увеличить вклад налогоплательщиков в проект, позволяя тем самым



Рис. 1. Сходство схем финансирования московского метрополитена в 2013 г. и лондонского метрополитена в 2003 г.

ускорить темпы строительства, реконструкции путей и станций, обновления подвижного состава. Кроме того, частник может способствовать снижению общей стоимости проекта: в практике Великобритании до 2000 г. – в среднем на 17 % по сравнению с традиционной тендерной системой госзакупок [1].

В течение 1997–2000 гг. большой пул консультантов проанализировал возможность реконструкции лондонского метро в форме ГЧП. Еще два года – до 2002 г. – велась подготовка необходимых договоров. Стоит отметить, что в ходе разработки соглашений размер государственных гарантий был увеличен с 90 до 95 % под давлением участников конкурса ГЧП. На все необходимые подготовительные работы были потрачены огромные деньги – около 5,5 млрд руб. (рис. 2).

Сам разработанный контракт ГЧП в зависимости от сценария предусматривал израсходовать от £12,6 млрд до £17,2 млрд (630–860 млрд руб. при курсе 50 руб./£) в течение 30 лет с передачей под управление частным инвесторам среди прочего 750 км путей, 347 поездов, 120 км тоннелей глубокого заложения и 187 эскалаторов. В Москве тоже планируются рекордные расходы на метро (рис. 3), в том числе на закупку до 2020 г. 2400 вагонов по КЖЦ оценочно 300 млрд руб. [3].

Большая часть финансирования при оформлении договоров ГЧП в лондонском метро – ~1,5 млрд руб. (27 % бюджета) ушла юристам Freshfields. Еще 1,3 млрд руб. (24 % бюджета) – компаниям, ответственным за управление проектами, аудит, страхование (Hornagold&Hills, KPMG и др.). Техническим же специалистам для определения базового уровня затрат на реконструкцию и строительство метро, целевых показателей сервисного обслуживания было выделено всего 17 % бюджета (0,9 млрд руб.). Из-за этого остались без ответа многие технические вопросы состояния кабельной сети, узлов и элементов системы централизации и блокировки (СЦБ), путевого хозяйства, станций, поэтому сохранились высокие риски роста операционных и капитальных затрат компаний-операторов.

Юристы, аудиторы и страховщики в Лондоне честно отработали свои вознаграждения, детально проработав положения ГЧП.

Лондонский ГЧП предусматривал хорошую защиту интересов Департамента транспорта, штрафы и бонусы за

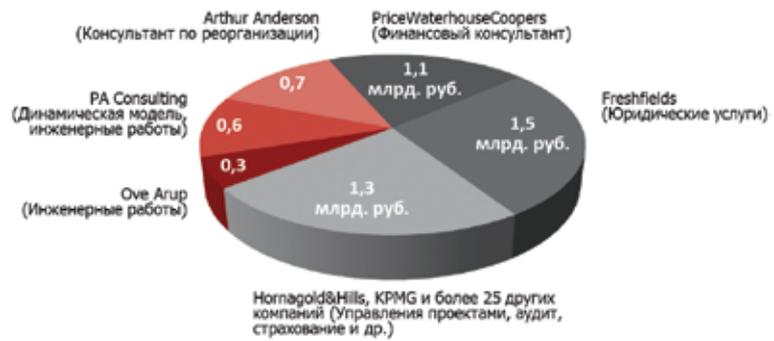


Рис. 2. Расходы Департамента транспорта Лондона на внешних консультантов при организации ГЧП в метро, млрд руб. [2] * Оценка в рублях при курсе 50 руб./£

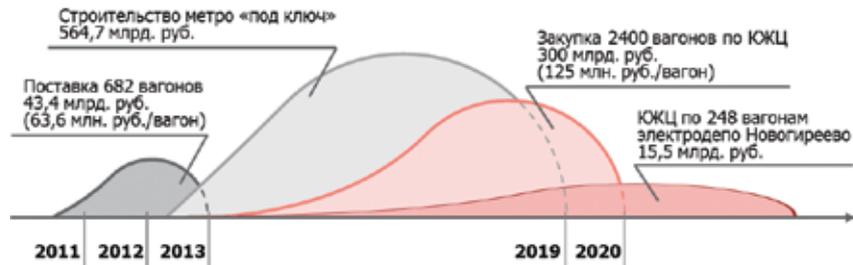


Рис. 3. Величина расходов московского метрополитена на строительство и обновление парка

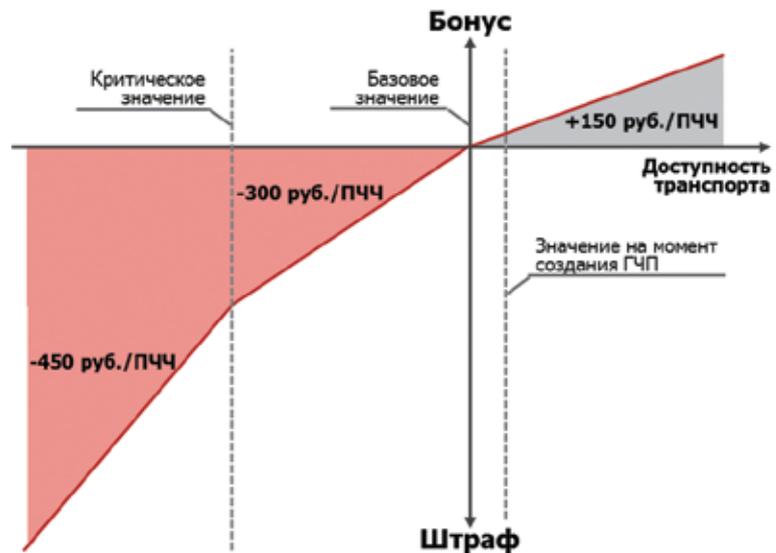


Рис. 4. Система бонусов и штрафов в лондонском метрополитене за выполнение показателя доступности транспорта, в рублях за потерянные человеко-часы (ПЧЧ) [4] * Оценка в рублях при курсе 50 руб./£

достижение показателей технической готовности подвижного состава и линий, повышения качества перевозок (рис. 4).

В соответствии с лондонской формулой взаиморасчетов по штрафам и бонусам, 47-минутный перерыв в движении, аналогичный тому, что произошел в июне 2013 г. на Серпуховско-Тимирязевской линии Московского метро, стоил бы поставщику примерно 22,6 млн руб. (5,7 потерянных человеко-лет) – в несколько раз больше заплаченных ГУП бюджету 6 млн руб.

В систему ключевых показателей для оценки качества работы Лондон-

ского метрополитена по контракту ГЧП было включено три критерия:

- провозная способность линий;
- доступность транспорта (показатель – потерянные человеко-часы);
- санитарно-культурное состояние (наличие вандальных надписей, чистота салона и кузова, оценка «таинственным» покупателем).

Таким образом, если компании удалось увеличить мощность линии, она получала бонус, и это вполне справедливо. Применительно к московскому метро подобный критерий также был бы актуален. Например, на Сокольнической

линии метрополитена до сих пор используются 7-вагонные составы, хотя длина станций позволяет принимать 8 вагонов. Это резерв для увеличения производительности линии на 14 %, который – с учетом плана продления Сокольнической линии – стоило бы использовать.

Обратим внимание, что введение штрафов за сбой в работе метрополитена предусмотрено и в КЖЦ по 248 вагонам серии 81-760/761, который был подписан в августе 2013 г. Московским метрополитеном и Метровагонмашем [5]. Анализ контракта позволил выделить риски, уже реализовавшиеся в Лондоне.

Первый риск – годовая стоимость обслуживания вагонов, установленная равной на все 30 лет. Для вагонов 81-760/761 нет статистики по стоимости ремонтов, особенно подъемочных, поэтому определить корректность утвержденной стоимости затруднительно. При фиксированной равной цене обслуживания Метровагонмаш рискует получить серьезные убытки на 6-7 год действия контракта, а Московский метрополитен переплачивает в первые 5-6 лет (рис. 5).

Риски можно было бы уменьшить. Лондонский контракт ГЧП предусматривал возможность корректировки – 4 раза в течение 30 лет (т.е. каждый 7,5 лет) – при значительном изменении фактических затрат. Экспертиза же Ernst & Young по ГЧП в Лондонском метро содержала прямо противоположные выводы: «Сама структура договора, допускающая значительные корректировки стоимости работ по ходу их выполнения, не позволяет провести адекватную оценку соответствия цены-качества для предлагаемого проекта». Т.е. Ernst & Young был настроен на установку твердой цены.

Изменение параметров Калининской линии, пробега поездов не влияет на стоимость обслуживания. Это может стать значительным риском, т.к. средний суточный пробег определяет частоту и тяжесть необходимых ремонтов и существенно влияет на себестоимость оказываемых услуг. Риск полностью лежит на Метровагонмаше. В будущем мы бы рекомендовали предусмотреть дифференцированный платеж на базе модельного графика проведения планово-предупредительных ремонтов и соответствующих технико-экономических расчетов.

Второй риск – линейная система штрафов для сервисной компании, имеющая ограничения сверху:

- если из-за некачественного обслуживания произойдет поломка и сбой в движении метро с отменой поездов и за месяц таких отмен окажется больше восьми, тогда сервисная компания заплатит за каждый следующий отмененный поезд ~13,9 тыс. руб. (1% от месячной стоимости обслуживания);

- если сервисная компания не готова выдать состав на линию в соответствии с графиком, штраф ~41,8 тыс. руб. за поезд (3% от месячной стоимости обслуживания). Исключение – задержка выдачи состава из-за увеличения (не по вине сервисной компании) объема необходимого обслуживания.

Установлен верхний лимит на сумму штрафов для сервисной компании за год – не более 10% годовой стоимости обслуживания – 51,7 млн руб.

Таким образом Метровагонмаш может платить штрафы даже по нефиксированным отказам, и наоборот: при существенном сбое размер штрафа будет плоским. Таким образом, у Метровагонмаша отсутствует финансовая мотивация фокусировать внимание именно на готовности в час пик. В аналогичных ситуациях мы рекомендуем предусмотреть повышенные штрафы для сбоя движения в час пик, а также бонусы за рост уровня готовности составов выше контрактного.

Целью заключенного в Лондоне соглашения ГЧП было привлечение частных инвесторов, заинтересованных в достижении положительного экономического результата через оптимизацию производственного процесса, повышение качества и надежности обслуживания метрополитена. Подобные же цели ставит перед собой Московский метрополитен, разрабатывая проекты сотрудничества в форме ГЧП:

- снизить издержки на обслуживание подвижного состава на 15–20 % от

исторической базы [1];

- сгладить во времени расходы на обслуживание подвижного состава: фактически первые 5 лет контракта Московский метрополитен будет кредитовать Метровагонмаш (рис. 5);

- повысить уровень технической готовности подвижного состава.

Как же был реализован проект ГЧП в Лондоне? С 2002 г. по договору ГЧП лондонское метро было разделено на три части по названиям линий, управляемых частными компаниями:

- JNP – линии Jubilee, Northern и Piccadilly;
- BCV – Bakerloo, Central, Victoria и Waterloo & City;
- SSL – Circle, District, East London, Hammersmith & City и Metropolitan.

Единый перевозчик, оставшийся в госсобственности, занимался лишь продажей билетов.

Первые годы работы ГЧП в лондонском метро показали, что несмотря на рост технической готовности подвижного состава скорость устранения замечаний не всегда была достаточной. В итоге все три привлеченные к обслуживанию метро компании выплачивали штрафы по своим контрактным обязательствам: одни – меньше, другие – больше. Metronet SSL даже удалось выйти в «плюс» (+270 млн руб.) по соотношению бонусов и штрафов.

Тем не менее, проект ГЧП в Лондонском метро потерпел неудачу. В течение 2002–2007 гг. по вине частных партнеров, входящих в ГЧП, неоднократно срывались сроки строительства, реконструкции объектов. Бюджет проектов вырос более чем на 30 %. По первоначальным заявкам Metronet модернизация одной станции на линии неглубокого заложения должна была стоить £2 млн (~100 млн руб.), по факту

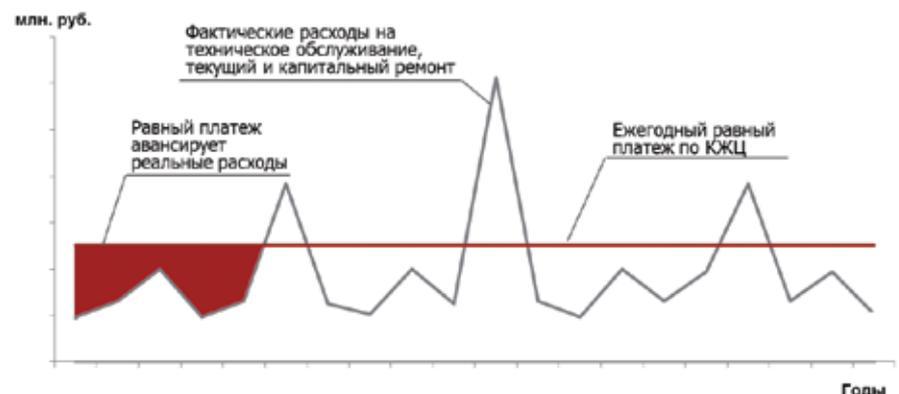


Рис. 5. Соотношение графика фактических затрат на обслуживание подвижного состава и равномерной стоимости КЖЦ

средняя стоимость оказалась в 3,75 раза выше – £7,5 млн (~375 млн руб.) за станцию. Стоимость обновления путей на таких линиях выросла в 2 раза. Реконструкция линий глубокого заложения оценивалась в £3 млн (~150 млн руб.) за километр пути, на деле же она составила £5,7 млн (~285 млн руб.) за километр. По результатам проверки независимым арбитром выяснилось, что из дополнительно выделенного компании £1,1 млрд 10 % было растрчено впустую (в оригинале – wasted) [6].

В 2007 г., чтобы избежать краха ГЧП, руководство London Underground Limited (LUL) рассматривало возможность продажи Metronet гонконгской корпорации MTRC, однако сделка не состоялась [7]. Частные компании Metronet BCV и Metronet SSL объявили дефолт по своим обязательствам. В 2008 г. госкомпания LUL была вынуждена выкупить 95 % облигационного займа Metronet на £1,7 млрд (~85 млрд руб.). Средства для выкупа облигаций были предоставлены государственным гарантом – Департаментом транспорта Лондона.

Таким образом, вместо привлечения частных инвестиций Лондон потерял в виде прямых убытков более £ 400 млн (~2 млрд руб.) средств налогоплательщиков. Запланированные улучшения технической готовности подвижного состава и его санитарного состояния так и не были полностью достигнуты.

В чем причина неудач в Лондоне? Обратимся к отчетам National Audit Office.

Недостаточная проработка технических вопросов и финансовой модели. Из примерно 5,5 млрд руб., потраченных на подготовку контракта, лишь 0,3 млрд руб. были израсходованы на изучение технического состояния сооружений (возраст которых иногда превышает 100 лет). Как результат – рост затрат, сдвиг сроков строительства и реконструкции линий и станций.

Конфликт интересов и слабое управление со стороны города: акционеры Metronet одновременно выступали и в роли поставщиков запасных частей для Metronet.

В 2013 г. Московский метрополитен запустил крупные проекты ГЧП: контракт на обслуживание КЖЦ 248 вагонов Калининской линии метро – 15,5 млрд руб. [8], строительство 70 км линий «под ключ» – 564,7 млрд руб. [9]. К концу 2013 г. планируется объявить конкурс на закупку подвижного состава по КЖЦ на

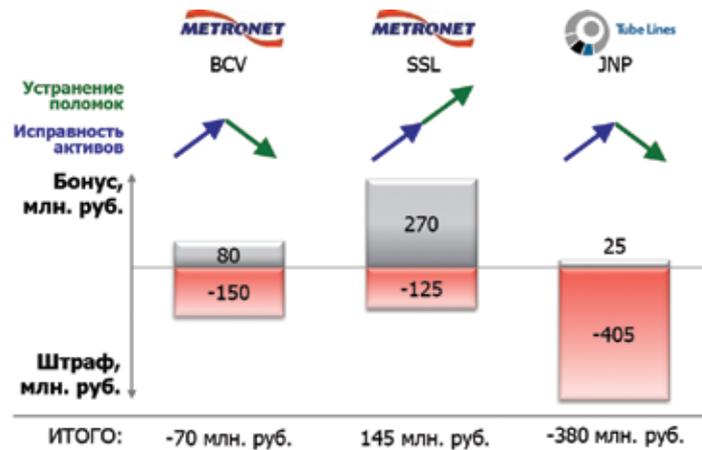


Рис. 6. Изменения в состоянии лондонского метро по показателям «Исправность активов» и «Устранение поломок», а также бонусы и штрафы частных компаний, по результатам первого года работы ГЧП (2003/2004 г.) * Оценка в рублях при курсе 50 руб./£

три новые линии метро, при этом участниками безусловно будут иностранные производители подвижного состава, в том числе Siemens, Bombardier, Alstom, Hyundai. Надеемся, нанятый за 218 млн руб. руководством Московского метрополитена консультант – российская дочерняя компания Ernst & Young – при подготовке КЖЦ [10] учтет опыт своей материнской компании и ошибки ГЧП в Лондонском метро.

Наши рекомендации по подготовке договора ГЧП в Москве:

- основной фокус сместить в пользу проработки технической части проекта, а не избыточного юридического структурирования;
- детально проработать инвестиционные обязательства частных партнеров и включить такие положения, как дооснащение электродепо до требований завода-изготовителя подвижного состава;
- на роль частного партнера отобрать финансово устойчивые компании с высокой долей собственного капитала в бюджете проекта КЖЦ;
- ограничить использование государственных гарантий в обеспечение частных заимствований;
- контролировать исполнение договора не только «по результату», но и «по процессу» работы частной компании;
- предусмотреть последствия возникновения конфликта интересов между участниками ГЧП.

Если при подготовке соглашения ГЧП в Москве будет допущена спешка, проблемы могут возникнуть уже через 5–7 лет, когда подойдет время дорогих подъемочных ремонтов подвижного состава, как это случилось в Лондоне. ■

Литература

1. Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы. 21 мая 2013. URL: http://dt.mos.ru/presscenter/news_department/detail/827225.html.
2. National Audit Office, HC 645. 2004. URL: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2004/06/0304645es.pdf>.
3. Батова С. Вагон на жизнь: интервью И. Беседина // Рос. газ. 2013. 27 мая. URL: <http://www.rg.ru/2013/05/27/vagon.html>.
4. National Audit Office, HC 644. 2004. URL: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2004/06/0304644.pdf>.
5. London Underground Public-Private Partnership: The Offer to Londoners, 2001, Department for Transport.
6. National Audit Office, HC 512. 2009. URL: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/0809512es.pdf>.
7. Public Private Partnership: London Underground, HKU819, 2009.
8. Конкурсная документация по КЖЦ в электродепо Новогиреево (Закупка № 31300417591). URL: zakupki.gov.ru.
9. Конкурсная документация по строительству метро «под ключ» (Закупка № 1300467768). URL: zakupki.gov.ru.
10. Конкурсная документация по разработке КЖЦ (Закупка № 31300498447). URL: zakupki.gov.ru.