



АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 42 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания

БРАЗИЛЬСКАЯ МОДЕЛЬ КОНЦЕССИИ АЭРОПОРТОВ

(Представлено Бразилией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Основной целью данного документа является изложение основных особенностей бразильской модели концессий аэропортов.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Охрана окружающей среды и устойчивое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Финансовые последствия отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	Отсутствует

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Приватизация бразильских аэропортов началась в августе 2011 года, когда в концессию было передано строительство объекта "Аэропорт Сан-Гонсалу-ду-Амаранти"(ASGA). Аэропорт ASGA будет расположен в городе Натал, штат Риу Гранде ду Норте (северо-восток Бразилии), и его сооружение планируется завершить к 2015 году. Позднее в том же году Бразилия приступила к организации того, что получило название "первого раунда" концессий. Этот раунд был проведен в отношении следующих аэропортов: Международный аэропорт Гуарульос, Международный аэропорт Кампинас и Международный аэропорт Бразилиа. Первые два аэропорта обслуживают мегаполис Сан-Паулу, а последний является одним из основных стыковочных узлов аэропортовой системы Бразилии. Именно эти бразильские аэропорты потребуют самых крупных инвестиций в течение ближайших тридцати лет, и по этой причине они были выбраны в качестве объектов первого концессионного раунда. Аукцион был проведен в феврале 2012 года, и было признано, что он прошел с большим успехом.

1.2 После завершения процесса передачи управления этими аэропортами от "Инфраэро" (федеральной государственной компании, отвечающей за работу основных бразильских аэропортов) победителям торгов, проведенных в рамках первого раунда, Бразилия приступила к подготовке следующего концессионного раунда в отношении объектов "Международный аэропорт Галеан" (расположен в Рио-де-Жанейро) и "Международный аэропорт Конфинс" (расположен в Белу-Оризонти). То, что в настоящем документе именуется "бразильской моделью концессии аэропортов", является моделью, использованной в ходе этих двух концессионных раундов. Проведение аукциона в отношении аэропортов Конфинс и Галеан запланировано на конец октября 2013 года. Модель, выбранная для второго раунда, содержит некоторые улучшения по сравнению с моделью, использованной в ходе первого раунда, однако основные характеристики остаются неизменными.

1.3 Бразильская модель концессии аэропортов была разработана главным образом с целью увеличения объема инвестиций и улучшения в возможно короткие сроки качества инфраструктуры аэропортов Бразилии. В течение последних нескольких лет объем инвестиций в инфраструктуру аэропортов в Бразилии не соответствовал быстро растущим потребностям. Некоторые крупные аэропорты Бразилии уже во многом являются проблемными с эксплуатационной точки зрения. Одна из основных причин заключалась в том, что "Инфраэро" в силу своего государственного статуса и связанных с этим препятствий юридического характера обладает крайне ограниченными возможностями в плане осуществления необходимых инвестиций. В этих условиях стало очевидным, что единственный путь, позволяющий обеспечить активное расширение инфраструктуры аэропортов и улучшение качества обслуживания – это открытие аэропортовой системы Бразилии для частных инвестиций.

1.4 Частная компания обладает значительно большей гибкостью в принятии решений, чем государственная компания. Эта гибкость проявляется как в возможности осуществлять необходимые инвестиции, так и в способности управлять каждодневной работой аэропорта. Расширение инфраструктуры более быстрыми темпами, со всей вероятностью, обеспечит повышенный уровень комфорта и безопасности для пользователей аэропортом при более низких ценах. С управленческой точки зрения можно ожидать, что решения, касающиеся, в частности, найма новых сотрудников, ремонта и обслуживания оборудования, модернизации объектов, будут приниматься более оперативно, что также будет способствовать повышению качества обслуживания пользователей в аэропорту при более низких издержках (и, соответственно, при более низких ценах для пассажиров).

1.5 Тем не менее, являясь (своего рода) естественной монополией, большинство аэропортов не подвержены серьезной конкуренции, что обеспечивает частным эксплуатантам определенные позиции на рынке. По этой причине, для того чтобы передача аэропортов в концессию частному сектору была успешной, должны быть предварительно созданы нормативно-правовые условия, которые:

- а) обеспечивали бы для частных эксплуатантов серьезные стимулы в плане повышения эффективности и
- б) исключали бы возможность злоупотребления позициями на рынке.

1.6 В данном документе мы стремимся обобщить основные особенности бразильской модели концессий аэропортов. Мы твердо убеждены в том, что, поскольку процесс приватизации аэропортов получает все большее распространение в мире, необходимо, чтобы государства – члены ИКАО обменивались опытом в том, что касается основных характеристик и результатов использования каждой выбранной модели.

2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕН

2.1 Регулирование тарифов осуществляется на основе модели предельного уровня цен с широким применением недискриминационных скидок. Каждый аэропорт в Бразилии может взимать шесть различных видов тарифов: за посадку на борт воздушного судна (с учетом количества пассажиров), за совершение посадки воздушного судна (с учетом взлетной массы воздушного судна), за пользование местами стоянки (с учетом взлетной массы воздушного судна), за обработку, хранение грузов и недавно введенный транзитный сбор (с учетом количества пассажиров).

2.2 Эти тарифы корректируются ежегодно на основе формулы, учитывающей три переменных показателя: ИРСА (бразильский индекс потребительских цен), "фактор X" (коэффициент производительности) и "фактор Q" (коэффициент качества). Таким образом, формула для корректировки выглядит следующим образом: ИРСА – X – Q.

2.3 Бразилия также руководствуется подходом к регулированию, основанном на использовании метода "двойного котла" и означающим, что экономическое регулирование затрагивает только аэронавигационную деятельность (наиболее подверженную злоупотреблениям, связанным с положением на рынке). Таким образом, бразильская модель ни в коей мере не препятствует развитию коммерческой деятельности в зоне аэропорта.

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА

3.1 В экономической литературе широко признается, что одна из основных проблем в области регулирования предельного уровня цен заключается в том, что при этом возникает мотив для недостаточного обеспечения качества. Поскольку значительную часть дохода в результате любого сокращения издержек получает концессионер, его компания может увеличить свою прибыль за счет недоинвестирования в качество.

3.2 Стремясь решить эту конкретную проблему, Бразилия установила требования к качеству, основанные на уровне услуг, которые предусматриваются в концессионных соглашениях. "Фактор Q", используемый в формуле корректировки цен, определяется в зависимости от достижения показателей, предусмотренных в соглашении, и варьируется от -7,5 % до +2 %. Это означает, что, если концессионер не выполняет установленные нормативные требования по обеспечению минимального уровня качества, ежегодная корректировка цен будет ниже той, которая могла бы быть в случае выполнения этих требований. С другой стороны, если концессионер обеспечивает более высокие уровни качества, чем это предусмотрено в соглашении, корректировка цен может быть выше инфляционного индекса.

4. ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

4.1 Другая уже признанная в экономической литературе проблема, связанная с регулированием предельного уровня цен, заключается в том, что в данном случае имеется мотив для недоинвестирования в расширение пропускной способности. Поскольку регулирующие органы несут обязательства по обеспечению соответствующих нормативно-правовых условий только в течение ограниченного периода времени (в случае Бразилии "фактор X" и показатели качества фиксируются на пять лет), а инвестиции амортизируются в течение более длительных периодов времени (обычно в течение всего концессионного периода), стимулов для инвестирования становится меньше.

4.2 В рамках бразильской модели концессий аэропортов, которая в целом основана на схеме "строительство-эксплуатация-передача", эта проблема решается за счет введения требования о том, чтобы инвестиции осуществлялись с учетом так называемых "иницирующих факторов спроса": когда спрос достигает заранее определенной величины для каждого аэропорта, концессионеры должны приступить к следующей стадии расширения с тем, чтобы качество обслуживания сохранялось на уровне, превышающем минимальные требования. Этот механизм был использован для одновременного достижения двух целей:

- a) снижения риска вовлечения частных инвесторов в необоснованное инвестирование значительных средств в тех случаях, когда спрос не достиг прогнозируемых уровней; и
- b) снижения риска для общества, связанного с тем, что частный эксплуатант не обеспечит необходимые инвестиции.

5. СТРУКТУРА СОБСТВЕННОСТИ

5.1 Что касается структуры собственности на аэропорты, приватизированные в Бразилии, то "Инфраэро" остается миноритарным партнером с долей участия, составляющей 49 %, во всех консорциумах, отвечающих за управление аэропортами, переданными в частное владение. Это участие преследует цель обеспечить, чтобы передовые практики в сфере управления и эксплуатационных технологий, внедряемые различными эксплуатантами аэропортов, могли быть применены и в небольших аэропортах Бразилии, которые будут по-прежнему эксплуатироваться "Инфраэро"; при этом должно быть обеспечено, чтобы преимуществами, полученными в результате развития конкуренции в данном секторе, могли воспользоваться не только аэропорты, переданные в частное владение, но и другие крупные аэропорты системы.

5.2 Кроме того, бразильская модель допускает перекрестное владение основными аэропортами только со стороны частных держателей акций. В ходе первого концессионного раунда компаниям было разрешено участвовать в аукционах по всем трем аэропортам (Бразилиа, Гуарульос и Кампинас), однако они могли выиграть только один из них. В отношении второго раунда было предусмотрено, что стороны, победившие в аукционах первого раунда, не могут участвовать в соответствующих консорциумах, которые будут конкурировать за право концессии аэропорта Галеан (Рио-де-Жанейро) и аэропорта Конфинс (Белу-Оризонти), и что победитель одного из этих аукционов не может также быть победителем другого аукциона. Основные цели введения данных ограничений заключались в том, чтобы:

- a) активизировать конкуренцию между аэропортами (главным образом, в области транзитного обслуживания, перевозки грузов и/или международных перевозок, а в случае аэропортов Гуарульос и Виракопос – также и за местные рынки) и
- b) в большей степени использовать преимущества для процесса регулирования, которые обеспечивает возможность проведения сравнительной оценки различных эксплуатантов аэропортов.

5.3 До середины 2012 года фактически существовал только один эксплуатант аэропортов ("Инфраэро"), который отвечал за работу всех крупных бразильских аэропортов. Уже через два года появятся пять новых эксплуатантов со всего мира, которые будут конкурировать в отрасли бразильских аэропортов и предоставят значительный объем информации в отношении того, как управлять аэропортом (сравнительная оценка). Установлен также четырехпроцентный лимит в отношении доли отдельной авиакомпании в консорциуме, с тем чтобы воспрепятствовать вертикальной интеграции.

6. АУКЦИОННЫЕ ТОРГИ И КОНЦЕССИОННЫЕ ПЛАТЕЖИ

6.1 Основным критерием при проведении аукционных торгов является предложение, содержащее наиболее выгодные экономические условия. Аукцион проводится в два этапа: представление предложений в запечатанном виде (конверты) и последующее единовременное представление предложений о повышении цены.

6.2 Существует два вида концессионных платежей, которые должны производиться на протяжении всего концессионного периода: ежегодный фиксированный платеж (размер которого устанавливается в результате аукционных торгов) и ежегодная процентная ставка (процентная доля от суммы валового дохода, которая варьируется у различных аэропортов от 2 % в случае аэропорта Бразилиа до 10 % в случае аэропорта Гуарульос).

7. ПЕРЕКРЕСТНОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ НЕБОЛЬШИХ АЭРОПОРТОВ

7.1 Бразильская модель предусматривает, что основная часть концессионных выплат, производимых правительству аэропортами, переданными в частное управление, должна использоваться для увеличения инвестиций в менее прибыльные и региональные аэропорты Бразилии. Только за счет фиксированного платежа, который должен поступить от каждого из концессионеров трех аэропортов, переданных в концессию в ходе первого раунда, правительство будет ежегодно получать приблизительно 500 млн долл. США для инвестирования в отрасль, и, безусловно, значительная часть этих ресурсов будет использована для усовершенствования и

расширения инфраструктуры бразильских аэропортов (кроме того, ожидается, что после завершения следующего концессионного раунда общая сумма ежегодных платежей со стороны обоих концессионеров должна превысить 100 млн долл. США). В данном случае можно говорить об интегрированной стратегии, когда концессии, государственные инвестиции и повсеместное внедрение усовершенствований используются для удовлетворения растущего спроса на авиаперевозки в последующие годы.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

8.1 Несмотря на то, что на протяжении последних десяти лет спрос на воздушные перевозки в Бразилии возростал ускоренными темпами, все проведенные исследования по-прежнему свидетельствуют о сохраняющихся значительных перспективах для дальнейшего роста. Последствия инвестиций в расширение и усовершенствование инфраструктуры аэропортов с целью подготовки страны к проведению чемпионата мира по футболу и Олимпийских игр будут ощущаться и после завершения этих событий. По существу, наиболее важной задачей в области планирования бразильской гражданской авиации является увеличение пропускной способности национальных аэропортов с тем, чтобы привести их в соответствие с растущим спросом на такие услуги при обеспечении необходимого качества обслуживания.

8.2 Бразильская модель концессий аэропортов основана на твердом убеждении в том, что сочетание большей гибкости частных компаний и хорошо продуманных условий экономического регулирования создает весьма эффективные возможности для повышения уровня обслуживания и удовлетворения закономерного будущего спроса (инвестиции должны позволить почти в три раза увеличить пропускную способность аэропортовой системы Бразилии к 2030 году). Предстоящие годы будут иметь важное значение для оценки сильных и слабых сторон этой модели, и можно ожидать, что опыт других государств – членов ИКАО окажется полезным для бразильских властей в рамках предпринимаемых ими постоянных усилий по ее совершенствованию.