

Роль государственного и частного секторов в инфраструктуре воздушного транспорта (ИВТ)

Семинар: Государственно-частное партнерство (ГЧП) в транспортном секторе России

Москва, Россия, 3-4 марта 2005 г.

Содержание

- Введение
- Структура сектора
- Роль государственного и частного секторов
 - ▣ Меры безопасности
 - ▣ Службы воздушной навигации
 - ▣ Аэропорты
- Финансирование инфраструктуры воздушного транспорта
 - ▣ Основные риски
 - ▣ Варианты и модели финансирования аэропортов и СВН
- Возможная поддержка сектора Всемирным банком
- Путь вперед

Введение

- Телекоммуникации и воздушный транспорт во всем мире являются секторами, **воплощающими в себе глобализацию** в экономическом, а также в социально-политическом смысле.
- При сегодняшних стандартах конкурентоспособности трудно представить себе страну или регион, которые были бы в состоянии интегрироваться в **глобальные рынки** без эффективно функционирующей коммуникационной системы и системы воздушного транспорта. Без эффективно работающей отечественной транспортной системы и наилучших из возможных международных связей национальные рынки будут оставаться мелкими.
- Сектор потенциально способен к **полному самофинансированию**, а роль Правительства может быть сфокусирована, прежде всего, на регулировании безопасности наряду с его стандартной ролью в области политики поддержки конкуренции (и экономического регулирования).
- Взаимодействие между эффективной и действенной ИВТ и местной и региональной экономикой может быть значительным (например, аэропорт Дубая в ОАЭ).
- В странах с экономикой переходного типа, постконфликтных странах и на относительно небольших рынках могут возникать проблемы с предоставлением ИВТ. В подобных случаях **тщательно спланированное адресное государственное вмешательство** и помощь Группы Всемирного банка (ГВБ) могли бы способствовать переводу ИВТ на рельсы экономической эффективности и самофинансирования.

Структура сектора

Авиакомпании (предоставление «низовых» услуг воздушного транспорта)

- В основном нерегулируемый рынок
- В основном доминирование частной собственности
- Чрезвычайно высокая конкуренция
- Технические изменения, вызванные глобализацией, и экономика самолетостроения.

■ Инфраструктура воздушного транспорта (ИВТ)

- Определяется как объекты и надзор, необходимые для предоставления общественности эффективных и своевременных услуг воздушного транспорта, организованной следующим образом :
 - Инфраструктура аэропортов
 - Инфраструктура служб воздушной навигации (СВН) (управление воздушным движением)
 - Надзор за безопасностью (техническое регулирование)

Структура сектора



Тип инфраструктуры	Характеристики предоставления услуг
<p>Инфраструктура аэропортов:</p> <p><i>Воздушные службы.</i> Летное поле, выходы, раздвижные переходы-рукава и все объекты, связанные с перемещением самолетов. Все объекты, считающиеся расположенными вне зон безопасности пассажиров (взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки, площадки и проч.).</p> <p><i>Наземные службы.</i> Объекты, связанные с перемещением пассажиров и багажа от самолетных зон. Аэропортовые объекты, предназначенные для обслуживания пассажиров на подступах к терминальным зонам и внутри них (т. е., пассажирские услуги, пункты продажи продуктов питания и напитков, магазины беспошлинной торговли, автостоянки и проч.)</p> <p><i>Службы безопасности.</i> Объекты, относящиеся к полиции, службе безопасности, таможне, иммиграционной службе, службе пожаротушения, спасательной службе и проч.</p> <p><i>Наземный доступ.</i> Службы автомобильного и железнодорожного транспорта.</p>	<p>Услуги, предоставляемые в монополистическом режиме в силу естественных причин. Механизм ценообразования обычно не включает в себя фактор конкуренции (т. е., посадочные расходы, аэропортовые сборы с пассажиров и проч.), хотя эти вопросы могли бы являться предметом договоров с авиакомпаниями. Конкуренция между аэропортами является релевантным фактором, как и регулирование.</p> <p>Услуги, предоставляемые на основе конкуренции в тех случаях, где авиакомпании и пассажиры обычно могут найти других поставщиков услуг. Механизмы ценообразования, как правило, включают в себя фактор конкуренции того или иного типа, однако находятся под большим влиянием со стороны хозяина аэропорта (т. е., владельца, концессионера и проч.)</p> <p>Услуги, предоставляемые непосредственно соответствующим муниципальным, региональным или федеральным государственным агентством, или предоставляемые в результате регулирования (например, услуги по управлению аэропортом или работающие по контракту службы безопасности).</p> <p>Услуги автомобильного транспорта часто предоставляются властями, но от аэропортов ждут увеличения вкладов.</p>

Структура сектора

Инфраструктура воздушной навигации (управление воздушным движением)

Службы воздушной навигации (СВН) охватывают всю деятельность, необходимую для безопасного разделения и эффективного предоставления услуг воздушного движения в воздушном пространстве той или иной конкретной страны. СВН включают в себя предоставление услуг управления воздушным движением, услуг навигации в пути и проч.

Предоставление услуг

Основные услуги, учитывая их характер, предоставляются **в предписанном законом монополистическом режиме**. Международные соглашения требуют самокупаемость справедливый подход к зарядке. Механизм ценообразования обычно не включает в себя фактор конкуренции (т. е., сборы за пролет и подъезд).

Надзор за безопасностью

Услуги и деятельность, связанные с адекватным соблюдением и защитой технических стандартов безопасности всеми структурами, ответственными за предоставление услуг воздушного транспорта (т. е., регистрация и инспектирование самолетов, подготовка и квалификация пилотов, стандарты инфраструктуры аэропортов, аттестация авиадиспетчеров, оборудование воздушной навигации и проч.). Учитывая глобальный характер отрасли воздушного транспорта, технические стандарты обычно являются международными и могут приводиться в исполнение на основании норм международного права и договоров.

Эти услуги по надзору и защите международных стандартов и рекомендаций предоставляются соответствующими государственными агентствами, отвечающими за **техническое регулирование сектора** (т. е., управлением гражданской авиации, министерством транспорта и проч.).

Солидные **международные агентства**, такие как ИКАО, играют роль органов международного надзора за деятельностью на воздушном транспорте, а также вносят вклад в установление и поддержание международных стандартов воздушной безопасности.

Роль государственного и частного секторов

Надзор за безопасностью:

- Это одна из основных **обязанностей Правительства**, а также требование **международных договоров и международного права**. Полное соблюдение международных правил и рекомендованной передовой практики является обременительным для небольших и развивающихся стран, однако существуют значительное давление и ожидание в поддержку обеспечения качественного предоставления необходимых регулятивных услуг для дальнейшего обеспечения международной взаимосвязанности.
- В отличие от других рынков, где выполнение регулятивных требований зачастую является проблемой, и как и в случае инфраструктуры авиации, клиенты (авиакомпании) часто **готовы платить за такие регулятивные услуги**, если они предоставляются эффективно и действенно.
- Взимание платы с пользователей потенциально позволяет органам регулирования работать **на основе самофинансирования при большей автономии**, чем ключевые государственные агентства. При наличии удовлетворительных схем подотчетности это могло бы позволить органам регулирования в авиации более эффективно нанимать и удерживать необходимый технический персонал для обеспечения осуществления регулятивных и надзорных функций гражданской авиации.

Роль государственного и частного секторов

Службы воздушной навигации (СВН):

- Предоставление услуг СВН по-прежнему остается **одной из доминирующих обязанностей государственного сектора**, и рост **озабоченности в отношении безопасности** и угроз в этом секторе, по-видимому, указывают на то, что в ближайшие годы эта тенденция сохранится.
- Лишь немногим странам удалось успешно провести приватизацию СВН (см. Врезку 2). Так, ГЧП NATS Великобритании, возможно, является единственной «коммерческой» СВН. Но даже там, поскольку главными партнерами являются крупные британские авиакомпании и Правительство, **отсутствуют мощные стимулы** к максимальному увеличению прибыли.
- До сих пор не вполне понятно, как оценивать результаты деятельности СВН, не говоря уже о введении каких-то спецификаций. Это вкпе с **предписанным законом монополистическим подходом** к предоставлению основных услуг СВН указывает на необходимость осторожного подхода к проведению реформ в этой области. Однако правительства многих развитых стран успешно **акционировали свои системы СВН и перевели их на самоокупаемость**, сделав их более или менее независимыми от государственного бюджета.

Роль государственного и частного секторов

Канада: приватизация СВН NavCanada

Правительство Канады приватизировало свои службы воздушной навигации. 1 ноября 1996 г. Система воздушной навигации Канады была продана **некоммерческой корпорации** NavCanada за 1,5 млрд. канад. долл. Работой корпорации руководит независимый совет директоров, в который входят независимые члены (не связанные с правительством, но некоторые из которых связаны с конечными пользователями). После четырех лет работы NavCanada сократила накладные расходы на 20%, увеличила инвестиции на 500 млн. канад. долл. и преуспела в удержании среднего числа эксплуатационных нарушений за три года на уровне примерно 2 на 100 тыс. перемещений самолетов. По состоянию на 4 февраля 2005 г. NavCanada имела кредитный рейтинг AA по классификации агентства «Стандарт энд Пуэрз» (что соответствует чрезвычайно низкой вероятности невыполнения своих финансовых обязательств).

Роль государственного и частного секторов

Инфраструктура аэропортов:

- С момента приватизации Британского управления аэропортов (БУА) в 1986 г. участие частного сектора в инфраструктуре аэропортов значительно расширилось и развилось.
- В настоящее время (2004 г.) насчитывается более 40 новых обособленных проектов в более чем 31 стране, которые были осуществлены с помощью различных подходов и приняли самые различные формы и виды (например, генеральная концессия, проект «СЭП», договоры об управлении и проч.).
- Учитывая глобальный характер отрасли, аэропортовые тарифы и сборы обычно номинируются в **основных международных валютах**. Кроме того, в этих валютах обычно исчисляются и уплачиваются большинство **сборов, уплачиваемых непосредственно авиакомпаниями** (т. е., посадочные расходы, плата за услуги наземных служб и проч.).
- **Готовность конечных пользователей платить** за ценные коммерческие услуги, значительно превышающая их готовность оплачивать другие виды услуг транспортной инфраструктуры, обеспечивает эффективным аэропортовым службам такой уровень доходности, который делает возможным частные инвестиции и частное участие.

ГЧП в аэропортах: возможные варианты и модели

Стратегические варианты <i>Распределение обязанностей</i>	Вариант 1¹ <i>Государство сохраняет за собой функции владения / инвестирования, но передает функции управления аэропортами и их эксплуатации частному сектору</i>	Вариант 2¹ <i>Государство сохраняет за собой функцию владения аэропортами, но передает функцию инвестирования, а также функции управления и эксплуатации частному сектору</i>	Вариант 3¹ <i>Функции владения, эксплуатации и инвестирования передаются частному сектору</i>
Владение Инвестирование / финансирование Управление / эксплуатация	Государство Государство Частный сектор	Государство Частный сектор Частный сектор	Частный сектор Частный сектор Частный сектор
Варианты участия частного сектора (обычно используемые)	Концессии на услуги Передача внешним подрядчикам Договоры об управлении Множественные концессии	Схемы BOT (BOOT, BTO и проч.) Долгосрочная аренда (LDO и проч.) Генеральные концессии	"Оберточные" дополнения BOO Стратегический выкуп (MEBO и проч.) Рынки капитала
Недавний опыт (на основе ситуационных исследований ²)	Аэропорты Кот-д'Ивуара Питтсбургский между. аэропорт Аэропорт Каи Так (Гонконг)	Афинский между. аэропорт Система аэропортов Боливии "Артуро Мерино" (Сантьяго) Система аэропортов Аргентины Между. терминал им. Д.Ф. Кеннеди	Британское управление аэропортов Белфастский между. аэропорт Копенгаг. управл. аэропортов (%) Венское управление аэропортов (%)

¹ Включает альтернативы для выборочных видов воздушной деятельности, выборочных видов наземной деятельности и всех видов аэропортовой деятельности.

² Подробнее о ситуационных исследованиях см. World Bank, "Airport Infrastructure: The Emerging Role of the Private Sector- Recent Experiences Based on 10 Case Studies," CFS Discussion Paper Series, Number 115, Washington D.C., 1995.

Другие политические соображения

- Сеть аэропортов и перекрестные субсидии (например, Мексиканская группа аэропортов)
- Необходимость содержать некоммерческие аэропорты по соображениям государственной политики (безопасность, региональная интеграция и проч.).

Основные риски при финансировании инфраструктуры аэропортов

Договорной риск (срыв договоров / невыполнение обязательств разрешительным органом): Невыполнение договорных обязательств [концессии] разрешительным органом:

- Корректировка тарифов (имеет значение в качестве потенциального риска в основном при грузоперевозках).
 - Досрочное расторжение (например, в субсуверенных проектах сумма, подлежащая выплате кредиторам, может представлять относительно большую долю годового бюджета разрешительного органа).
 - Нормативно-правовая база (т. е., система нормативных актов и процедур с адекватными системами и операциями, укомплектованная профессиональными кадрами).
- **Операционный риск:** Неэффективная деятельности с коммерческой стороны хозяйственной деятельности ^{/1}:
- Существующие коммерческие договоры (трудности с заменой деловых условий коммерческих концессий – в случае существующей инфраструктуры аэропортов).
 - Нехватка квалифицированных коммерческих кадров применительно к местной инфраструктуре (отсутствие в составе консорциума солидного коммерческого оператора аэропорта и (или) трудности с передачей коммерческих технологий местному аэропорту).

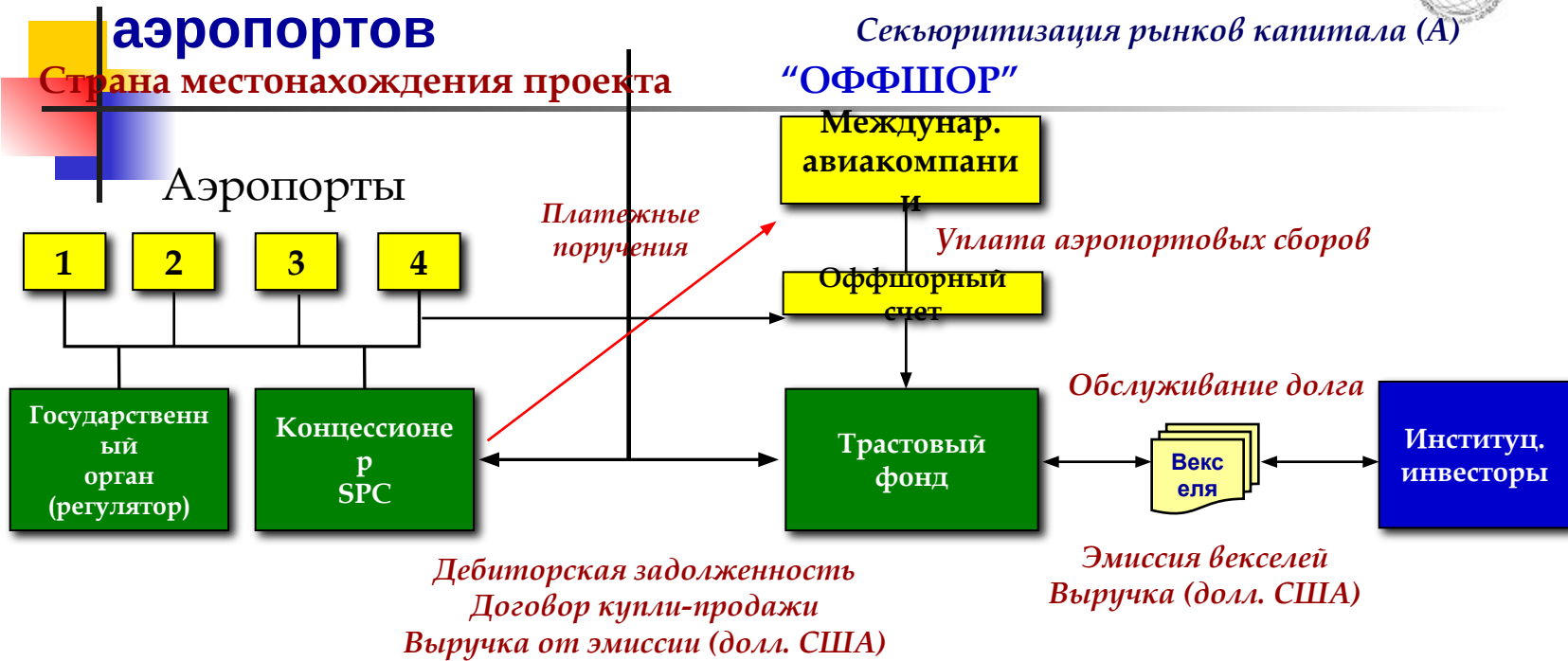
^{/1} Кредиторы полагают (при условии тщательной проверки), что некоммерческая сторона хозяйственной деятельности в достаточной мере охвачена документами конкурсных торгов по концессиям (требуемый уровень технических знаний и навыков).

Основные риски при финансировании инфраструктуры аэропортов

Окружающая среда: Существование прежних задолженностей, не выявленных при проведении предварительной экологической экспертизы (т. е., предпосылка при любом релевантном международном финансировании).

- **Строительство [завершение]:** С случае строительства аэропорта, требующего проведения земляных работ и (или) отвода источников воды, период завершения, а также окончательные проектные затраты могут значительно отклониться от нормы (плана).
 - Риск продолжения: Развитие инфраструктуры аэропорта в случае, когда строительство в целях завершения разбито на взаимозависимые этапы (т. е., расширение пассажирского терминала при существующей инфраструктуре или удлинение взлетно-посадочной полосы).
- **Рыночный риск:** Отклонения в трафике в первые годы концессии определяют потенциальную окупаемость проекта. В случае аэропортового трафика основными факторами, оказывающими значительное влияние на количество пассажиров и (или) грузов, являются: (i) серьезные политические конфликты (например, Европа во время войны в Персидском заливе, Шри-Ланка в конце 1990-х годов) и (ii) сильный экономический спад (например, США в конце 1980-х годов).

Финансирование инфраструктуры аэропортов



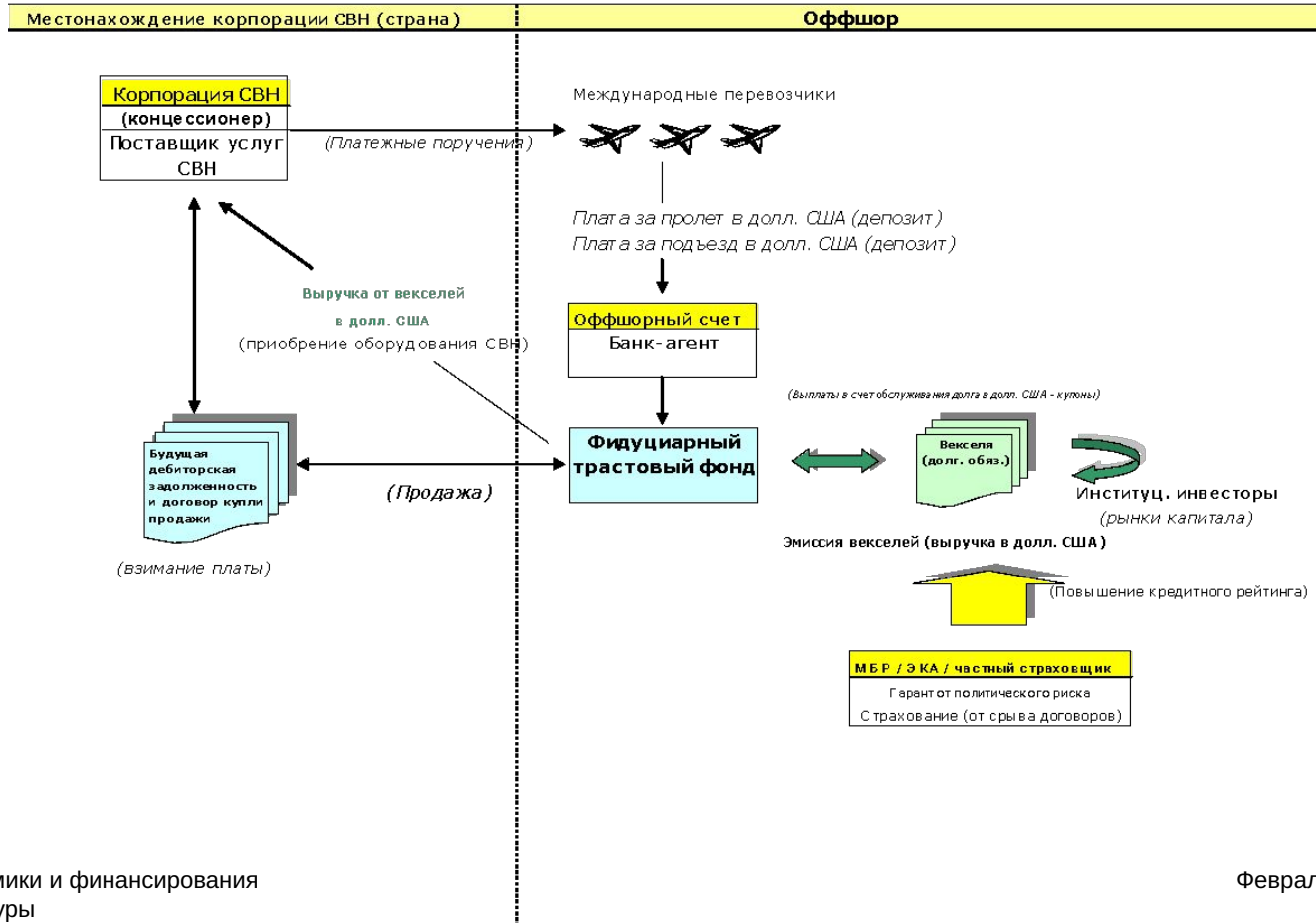
«Водопадные» доходы
Текущие расходы
Эксплуатационные расходы (капитальные расходы)
Налоги
Резервные счета
Обслуживание долга
Дивиденды

- Концессионер продает будущую дебиторскую задолженность (т. е., посадочные и терминальные сборы) оффшорному трастовому фонду, который эмитирует векселя инвесторам рынка капитала.
- Рейтинговая эмиссия на рынке капитала требует наличия статистики выплаты посадочных и других сборов кредитоспособными авиакомпаниями (с кредитным рейтингом не ниже ВВВ).
- Эмиссия на рынке капитала подходит для одновременной продажи будущего потока оффшорной дебиторской задолженности аэропортов.

Финансирование инфраструктуры аэропортов



Финансирование инфраструктуры СВН



Поддержка инфраструктуры воздушного транспорта Всемирным банком

- Техническая помощь (т. е., обсуждение политики и оценка стратегических вариантов, наращивание институционального потенциала, разработка программы ГЧП и проработка трансакций) (например, Программа капитализации воздушного транспорта Боливии).
- Инвестиционные займы МБРР/МАР (например, терминал Каирского международного аэропорта).
- Гарантии МБРР/МАР
 - *Частичные гарантии по кредитам* покрывают невыполнение обязательств по обслуживанию долга по указанной части займа или долгового обязательства.
 - *Частичные гарантии от рисков* покрывают невыполнение обязательств по обслуживанию долга по займу под проект в частном секторе, вызванное невыполнением правительством своих договорных обязательств в отношении частного проекта.
 - *Гарантии на основе политики* покрывают часть обслуживания долга по суверенному заимствованию правомочной страны-члена у частных иностранных кредиторов в поддержку согласованной структурной, институциональной и социальной политики и реформ.
- Займы и гарантии МФК (например, Манильский международный аэропорт «Ниной Акино»).
- Консультационные услуги МФК (например, Система аэропортов Мадагаскара, ГЧП).
- Гарантии МАИГ (например, Новый международный аэропорт в Кито, Эквадор).

Путь вперед

- Движущими силами развития структуры отрасли воздушного транспорта будут являться **озабоченность насчет безопасности и технические изменения**.
- Рост пассажирского и грузового трафика будет продолжать способствовать активизации **глобализационных процессов** и росту **туристической индустрии** (с временным падениями, вызванными экономическим спадом и проблемами безопасности).
- Громадный спрос на **инфраструктурные инвестиции** в аэропортовые службы и службы воздушной навигации (т. е., потребность в модернизации и ремонте существующей инфраструктуры, потребность в расширении, потребность в адаптации к техническим изменениям, например, А-380).
- Сектор способен достичь **самофинансирования** при условии проведения адекватной политики. Продолжающийся рост участия частного сектора в аэропортовых операциях и акционировании СВН.
- ГЧП в инфраструктуре воздушного транспорта **будут продолжаться** с относительным успехом.



Спасибо

Группа Всемирного банка
Отдел экономики и финансирования
инфраструктуры
4 марта 2005 г.