



КОНЦЕСИОНИРАНЕТО НА ГРАЖДАНСКИТЕ ЛЕТИЩА ЗА ОБЩЕСТВЕНО ПОЛЗВАНЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Валентина Станева¹, Тонко Петков²
valiastaneva@abv.bg¹, ivt.petkov@tea.bg²

¹*Висше транспортно училище „Т.Каблешков“, София 1574, ул. Гео Милев 158,*
²*„Институт по въздушен транспорт“ ЕООД, София 1540, аерогара София,
БЪЛГАРИЯ*

***Ключови думи:** концесия, граждански летища, летищна инфраструктура, такси, разходоориентираност.*

***Резюме:** В докладасе анализират постигнатите и очакваните резултати от реализирането на политиката на концесиониране на гражданските летища за обществено ползване в Република България. Изложени са проблеми, свързани с изготвянето на концесионните анализи, както и с прилагането на принципите за разходоориентираност, прозрачност и равнопоставеност на ползвателите на летищната инфраструктура при определяне на размера на летищните такси.*

В настоящата разработкаразглеждаме концесионирането като процедура за предоставяне на концесия. Имайки предвид летищата, легалното определение на концесията според националната нормативна уредба (Закон за концесиите (ЗК)) е предоставянето на особено право на ползване върху обекти - публична държавна собственост, включително такива, които ще бъдат изградени от концесионера с негови средства (ЗК от 1995 г., чл. 2, ал. 1, т.1, [1]). Това определение се изменя и в момента „концесията е право на експлоатация върху обект и/или на услуга от обществен интерес, предоставено от концедент на капиталово търговско дружество - концесионер, срещу задължението на концесионера да изгради и да управлява и поддържа обекта на концесията или да управлява услугата на свой риск. (ЗК от 2006 г., чл. 2. ал.1, [2]). Определението в националното законодателство се различава от определението, дадено в Директива 2014/23/ЕС[3], където концесията се разглежда като възмезден договор за възлагане изпълнението на строителство или за възлагане предоставянето и управлението на услуги. В проекта за нов Закон за концесиите, с който се имплементира споменатата Директива, не се открива ясно определение за концесия, поне толкова ясно, колкото споменатите по-горе [4].

От началото на века държавата осъществява политика на концесиониране на гражданските летища за обществено ползване.Подготовката за концесионирането на летищата Варна и Бургас започна през 2001-2002 г. преди формално да има заявена такава политика в съответната правителствена програма. Летищата Варна и Бургасбяха успешно концесионирани (вкрая на 2006 г. [5]). Един от постигнатите резултати с концесионирането им е, че от 2014 г. на двете летища започва експлоатация на нови пътнически терминали.

През 2006 г. Министерство на транспорта обяви Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България до 2015 г.[6], в която вече става дума за концесиониране на международните летища у нас, с изключение на летище София. Стратегията за развитието на транспортната система на Република България за периода до 2020 г. не третира концесиите [7] и едва в публикуваната през 2013 г. „Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България чрез механизмите на концесията“ [8] се обявява, че всички международни летища ще бъдат концесионирани. Междувременно бяха правени няколко неуспешни опита за концесиониране на летище Русе (2007 г., 2008 г., 2009 г., и 2011 г.). Следват два неуспешни опита (2008 г. и 2011 г.) за летище Горна Оряховица, както и неуспешен опит за отдаване на концесия за строителство на обособена част от летище Пловдив („Карго зона“, 2011 г.). След третата процедура за концесиониране на летище Горна Оряховица (2015 г., концесия за услуга), през 2016 г. вече има решение на МС за избор на концесионер [9]. В началото на 2016 г. е открита процедура за концесия за услуга за обект летище Пловдив [10], както и е взето решение за откриване на процедура за концесия за услуга за летище София [11].

Неуспешните опити за концесиониране формално са свързани с неподаването на оферти от кандидат концесионери. Възможна причина за тази липса на сериозен интерес са някои несъразмерно разпределени във времето и завишени изисквания към концесионера. Концедентът обикновено изисква, владянето на значителни инвестиции в пистовата система да се извършва в първите няколко години на концесията. Изпълнението на това изискване може да бъде проблем за концесионера с отчитане на фактори от рода на:

- публичната държавна собственост, обект на концесията, не може да служи като обезпечение при поемане на кредити от концесионера (т.е. той би трябвало да разполага със съответен обем собствени финансови средства, или по друг начин да може да осигури финансови средства, с които да реализира инвестицията);

- експлоатацията на отдаването на концесия летище по правило не генерира постъпления, достатъчни за изпълнение на ударна инвестиционна програма в първите няколко години на концесията (до сега летищата Русе, Горна Оряховица и Пловдив се поддържат чрез финансиране от държавата);

- не винаги изискваните инвестиции са предизвикани от неотложна потребност (например, изисквани строителни работи по пистовата система на летищата обективно не са свързани с неотложност предвид факта, че десетки години летището е експлоатирано при съществуващите условия и не е пречка това да продължи в близко бъдеще, стига коректно, както и до момента, да са отразени условията в публикуваните данни за летището).

Освен това, поддържането на нова, по-висока категория функционалност на летищната инфраструктура (стандарт), свързана с приемането на по-големи самолети на летище Пловдив, ще е нужно към момента, когато се създадат икономически условия за използване на такива самолети – товаропоток, пътникопоток. Доставчикът на аеронавигационно обслужване на тези летища (ДП „РВД“) не би трябвало да може да осигури обслужване на приемливо ценово равнище, докато не се развие подходящ трафик и др.

В процеса на изготвяне на концесионните анализи, фактическите исторически данни за трафика (ако не се разглеждат летища със значителен и развиващ се трафик София, Варна, Бургас), обикновено ограничават изготвяне на обоснована прогноза за трафик с размер, който позволява да се постигне задоволителна норма на вътрешна възвращаемост, нетна настояща стойност и срок за откупуване на инвестицията (разумни за концесионера и задоволителни за приемащия анализите орган). Изглежда

не е достатъчно резонно да се очаква бързо получаване на положителни икономически резултати, дължащи се на развитие на трафика, т.е. дейността на летището, вследствие концесионирането. Просто не е реалистично, а по-скоро е нереалистично оптимистично, да се появят набързо десетки и стотици хиляди пътници, или пък да се появят хиляди тонове товари, търсещи услугата превоз от конкретното летище, след като десетки години не е имало такова търсене. Може би е по-разумно в началото на концесията държавата да се задоволи с отпадането на ежегодното финансиране на летищата (ГорнаОряховица, Пловдив) прибезопасното и надеждното им функциониране, осигурено от концесионера. Формално погледнато, постигането на разходоориентиран размер на летищните такси за летищата с неразвити пазари би довело до значителен размер на таксите и оттам би пречило използването им. Преди концесионирането, баланса се постига чрез финансиране от държавата, но следконцесиониране, докато се развие трафика, проблемът би трябвало да се реши чрез приходите от търговска дейност на концесионера. Изглежда си струва за някои летища с неразвити пазари да се разглежда и вариант приватизация.

Какво става в областта на концесионирането на летищата с развити пазари?

Актуални са действията по концесионирането на летище София [11]. Обръщаме внимание на факта, че се обявява концесия за услуга, като в същото време се обявяват изисквания, които се свързват с концесия за строителство (определено изграждането на нов Терминал 1 по своя характер е строителство).

С решението за концесията на летище София се определят изисквания, които непосредствено влияят върху размера на летищните такси. Така, в т. 6.17 и 6.18 от [11] е записано, че към разходите за определяне на размера на летищните такси, се добавят разходите за концесионно плащане и процент на регулирана възвръщаемост. Сумата на процентите на регулираната възвръщаемост и на концесионното плащане трябва да е равна на 20,6 на сто.

Аналогично, при концесионирането на летищата Бургас и Варна в т. 6.9 от [5] е определено, че сумата на процентите на регулираната възвръщаемост и на концесионното плащане трябва бъде равна на 30 на сто.

При концесията за летище София се изисква еднократно концесионно плащане в размер не по-малко от 550 хил.лв. (660 хил.лв. с ДДС) и годишно концесионно плащане в размер на процент не по-малко от 7 на сто от общия размер на нетните приходи от всички дейности за текущата година, които са свързани с ползването на обекта на концесия и дължимия ДДС върху сумата. Минималният размер на годишното концесионно плащане (9 957 хил. лв.), без ДДС се коригира на всеки три години с приложимите за съответния период годишни индекси на инфлация на потребителските цени с натрупване.

При концесионирането на летищата Бургас и Варна, РМС № 647/2004 г. определя годишното концесионно възнаграждение в размер на процент не по-малък от 12 на сто, от по-голямата от следните две суми: общия размер на приходите от всички дейности за текущата година, свързани с ползването на обектите на концесията, или общия размер на приходите от всички летищни такси на летищата и приходите от дейностите на действащите летищни оператори за 2003 г., коригиран с приложимия за съответния период инфлационен индекс.

Таблица 1. Някои отчетни данни, свързани с летищните такси на летище София, хил.лв.

| Показатели/година | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| I. Парични средства в началото на годината | 20930 | 21500 | 8369 | - |
| 1. Приходи от такса кацане | 21418 | 21580 | 22188 | 23289 |
| 2. Приходи от пътническа такса | 38474 | 34474 | 33153 | 32320 |
| 3. Приходи от такса паркинг | 1923 | 1746 | 1422 | 1078 |
| 4. Приходи от такса ръкав | 2878 | 1932 | 1609 | 1655 |
| 5. Приходи от такса сигурност | н.п. | 8244 | 24616 | 22013 |
| 6. Приходи от такса шум | н.п. | 324 | 677 | 708 |
| 7. Други (лихви) | 1826 | 2486 | 3896 | 3482 |
| II. Общо фактурирани приходи от летищни такси (1+2+3+4+5+6) | 66519 | 70786 | 87230 | 84545 |
| III. Общо приходи (I+II) | 86449 | 92286 | 95599 | 84545 |
| IV. Общо разходи за текуща издръжка | 38963 | 44727 | 45098 | 48237 |
| 1. Капиталови разходи | 2797 | 14034 | 5596 | 7300 |
| 2. Разходи (плащания) по „Проекта“ | 17761 | 16864 | 12024 | 10736 |
| V. Капиталови разходи и плащания | 20558 | 30898 | 17620 | 18036 |
| VI. Всичко разходи (IV+V) | 59521 | 75625 | 62718 | 66273 |
| VI.a Финансов резултат (I+II-VI) | 26928 | 16661 | 32881 | 18272 |

Източник: ГФО на „Летище София“ ЕАД, Търговски регистър.

Таблица 2. Някои икономически резултати на летище София, хил. лв.

| Показатели/година | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Преизчислен размер на приходите (както при концесия, без прилагане на т. 6.17 и 6.18 от [11]) | 149186 | 154437 | 154019 | 151898 |
| Общо приходи (отчетени), в т.ч. | 101711 | 106878 | 103518 | 115590 |
| - приходи от финансираня | 38974 | 44727 | 45098 | 48237 |
| - приходи от търговски дейности, вкл. авиационни | 62737 | 62151 | 58420 | 67353 |
| Всичко разходи | 90336 | 97903 | 101127 | 111180 |
| в т.ч. суми с корективен характер (отчетна стойност на доставените стоки) | 21504 | 22068 | 26056 | 32835 |
| Чиста печалба | 9449 | 12526 | 2152 | 5580 |
| Наземно обслужване | | | | |
| Приходи от наземно обслужване | 10071 | 8462 | 6814 | 7487 |
| Продажби ГСМ и антилед | 5773 | 4226 | 4292 | 6055 |
| Карго и спедиторска дейност | 1235 | 1413 | 1328 | 1463 |
| Разходи за наземно обслужване | непосочени | непосочени | непосочени | непосочени |

Източник: извлечение от данни ГФО на „Летище София“ ЕАД, Търговски регистър

Преди концесионирането на летище София, събираните постъпления от летищни такси (таблица 1) са значително по-големи от размера на „приходите от финансираня“ (таблица 2). (Приходите от финансираня от ГД „ГВА“ са с размер на признатите разходи за дейностите, свързани с тези такси, а самите летищни такси, съгласно Закона за гражданското въздухоплаване[12], не се облагат с данъци). Разликата между размера на постъпленията от летищни такси и размера на признатите разходи, свързани с тях, сега се използва за изплащане на „разходи по Проекта“ (главници и лихви по заемите, капиталови разход, свързани с таксите и др). В табл. 2 са показани преизчислени резултати за приходите от всички дейности в условия на концесиониране.

С концесионирането на летище София, приходите от летищните такси ще влизат в общия размер на приходите на концесионера и ще бъдат облагани с данъци. Отпада категорията „приходи от финансираня“. Дори с отпадащото освобождаване на летищните такси от данъци, пак остава една значителна сума, която предвид постигане разходоориентираност на размера на таксите, би следвало да доведе до намаляване на

размера на тези такси. Малко вероятно е да се стигне до такова решение. Напротив, за постигане на разходоориентираност се предполага увеличаване на размера на таксите, отчитайки нарастването на разходите, свързани с дейностите по летищните такси, така както е предвидено в РМС № 419/2016 [11]. Възниква проблем с прилагане на чл. 4 от Директива 96/67/ЕО [13] за недопускане на финансовипотоци между дейността на летищния оператор като летищна администрация и неговата дейност като оператор по наземнообслужване. Така например, при прилагане на принципа на регулираната възвращаемост, не виждаме да е предвидено разделяне на отчитането инвестиционните разходи, свързани с осигуряване на дейностите по летищните такси, свързаните с дейностите по наземното обслужване и свързаните с други търговски дейности на летището.

С отчитане на бъдещата стойност на парите при 2.4% безрискова норма на възвращаемост за 35 години се получава бъдеща стойност на сегашните 550 млн. лв. (предвиденият размер на първоначалното концесионно плащане за концесията на летище София) с размер 1261 млн. лв. Историческите данни (табл. 2) показват, че приходите от летищни такси съставляват около 60% от всички приходи. Така можем да оценим, че първоначалното концесионно плащане ще носи средно годишно допълнително по 21.6 млн. лв. към разходите, свързани с определяне на размера на летищните такси, за да постигнем разходоориентираността им.

Пътниците и авиационните превозвачи ще изплащат тези допълнителни плащания, които няма да им дадат нищо повече от постигнатите сега стандарти за 35-те години на концесията. Когато в определен момент се започне изграждане на нов терминал, ще се наложи допълнително повишаване на разходите и оттам таксите за обслужване на пътници.

Международните летища с развити пазари генерират значителен размер на положителни резултати (чиста печалба), свързани с летищните такси. За това свидетелстват както данните за летище София, така и данните за концесионираните летища Варна и Бургас (табл. 3. В таблицата изпълнените инвестиции се отчитат като приходи от дейността). Тези положителни резултати, в условията на коректно прилагане на принципа за разходоориентираност, би трябвало да доведат до намаляване на размера на таксите, но това не се случва.

Експлоатиращите летищата оператори (държавни или концесионери), в крайна сметка формират норма на печалба, която би трябвало да се регулира под потенциален натиск на ползвателите на летищата и подходяща нормативна уредба.

Безспорен факт е, че концесионирането може да създава по-бързо необходимите промени в инфраструктурата на летищата, от които се ползват потребителите на въздушния транспорт.

Таблица 3.

Някои икономически резултати на „Фрапорт туин стар еърпорт мениджмънт“ АД, хил.лв.

| Показател | „Фрапорт туин стар еърпорт мениджмънт“ АД | | | | | | | | |
|----------------------------|---|-------|--------|--------------|-------|-------|--------|-------|--------|
| | летище Бургас | | | летище Варна | | | общо | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Общо за дружеството | | | | | | | | | |
| Общо приходи | 57224 | 7318 | 111792 | 65441 | 5053 | 86276 | 122765 | 12371 | 198068 |
| | | 2 | | | 2 | | | 4 | |
| Всичко разходи | 26036 | 4044 | 77261 | 55187 | 3931 | 73433 | 81223 | 79759 | 150694 |
| | | 6 | | | 3 | | | | |
| Чиста печалба | няма приложение | | | | | | 22168 | 24299 | 26742 |
| Летищни такси | | | | | | | | | |
| Авиационни приходи | 30756 | 31631 | 37672 | 15699 | 15928 | 20912 | 46455 | 47559 | 58584 |
| Авиационни разходи | 14899 | 12628 | 17199 | 11474 | 10440 | 15412 | 26373 | 23068 | 32611 |
| Авиационни приходи - | 15857 | 19003 | 20473 | 4225 | 5488 | 5500 | 20060 | 24491 | 25973 |

| Показател | „Фрапорт туин стар еърпорт мениджмънт”АД | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| | летище Бургас | | | летище Варна | | | общо | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| авиационни разходи | | | | | | | | | | |
| Наземно обслужване | | | | | | | | | | |
| Приходи от наземно обслужване | 16675 | 15190 | 14026 | 8385 | 8740 | 9464 | 25060 | 23930 | 23490 | |
| Разходи за наземно обслужване | 8832 | 10121 | 7735 | 7850 | 8614 | 7667 | 16682 | 18735 | 15402 | |
| Административни разходи | 5151 | 4742 | 4897 | 2856 | 2711 | 3216 | 8007 | 7453 | 8113 | |
| Изпълнени инвестиции | | 27377 | 44781 | | 27181 | 38523 | | 54558 | 83304 | |

Източник: ГФО на „Фрапорт туин стар еърпорт мениджмънт”АД, Търговски регистър.

Пример са изградените пътнически терминали на летищата Бургас и Варна. В същото време, след като финансирането е осигурено от дейността, съществува риск за намиране на поводи за нови и нови инвестиции в инфраструктурни летищни обекти, без това да има достатъчно обективна и научно-обоснована база, а да почива основно на решения, плод на волунтаризма.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон за концесиите (обн., ДВ, бр. 92 от 1995 г.; посл. изм. и доп. бр. 24, 80 и 104 от 2004 г.).
- [2] Закон за концесиите (Обн. ДВ. бр.36 от 2006г., последно изм. и доп. бр.13 от 2016г.).
- [3] Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия.
- [4] Закон за концесиите (проект, 2016 г.).
- [5] Решение № 647от10 август 2004 година за предоставяне на концесия за гражданско летище за обществено ползване Бургас и гражданско летище за обществено ползване Варна - публична държавна собственост (Обн., ДВ, бр. 74 от 2004 г.).
- [6] Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България до 2015 г.юни 2006 г.
- [7] Стратегия за развитието на транспортната система на Република България за периода до 2020 г./Одобрена с Решение, Протокол № 13 от заседанието на МС от 07.04.2010 г.
- [8] Стратегия за развитие на транспортната инфраструктура на Република България чрез механизмите на концесията, 2013 г.
- [9] Решение № 728 от 12 ноември 2007 г. за откриване на процедура за предоставяне на концесия върху гражданско летище за обществено ползване Русе (Обн. ДВ. бр.95 от 20 ноември 2007г.).
- [10] Решение №40 от 22 януари 2016 година за определяне на концесионер на „Гражданско летище за обществено ползване Горна Оряховица“ – обект – публична държавна собственост.
- [11] Решение №419 от 20 май 2016 година за откриване на процедура за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София“ – публична държавна собственост.
- [12] Закон за гражданското въздухоплаване.
- [13] Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 година относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността.

CONCESSION OF THE CIVIL AIRPORTS FOR PUBLIC USE IN BULGARIA

Valentina Staneva¹, Tonko Petkov²
valiastaneva@abv.bg¹, ivt.petkov@tea.bg²

¹*Todor Kableshkov University of Transport, Sofia, 1574, Geo Milev Str.158,*
²*„Institute of Air Transport“ Ltd., Sofia 1540, AirportSofia,*
BULGARIA

Key words: *concession, civil airports, airport infrastructure, airport charges, cost-orientation.*

Abstract: *The report analyzes the performance and expected results of the implementation of the policy of concession of civil airports for public use in Bulgaria. Exposed are problems associated with the preparation of the concession analysis and application of the principles of cost orientation, transparency and equality of users of airport infrastructure in determining the level of airport charges.*