



ОТНОСНО НЯКОИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С КОНЦЕСИЯТА НА ЛЕТИЩЕ СОФИЯ

Валентина Станева¹, Тонко Петков², Йовко Йоцев³, Христо Станев⁴
valiastaneva@abv.bg, ivt.petkov@tea.bg, iovko7003@gmail.com, icostanev@abv.bg

¹ВТУ „Тодор Каблешков”,
²Институт по въздушен транспорт, ³АВА, ⁴УНСС
София, БЪЛГАРИЯ

Ключови думи: концесия на летище, летищни такси, нормативна уредба

Резюме: Обявената с РМС №419/20.05.2016 г. процедура за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост бе прекратена с РМС №193/06.04.2017 г.

В доклада се анализират недостатъците на прекратената процедура. Дават се препоръки за преодоляването им при следваща процедура. Прекратената процедура предвижда предоставяне на концесия за услуга, но предвиденото изграждане на нов пътнически терминал е строителство и би следвало да има концесия за строителство. Недостатък е предвиденото развитие на летище София да се базира на Генерален план, предложен от концесионера, а не на база на задание на концедента (държавата).

Обявеният срок на концесията беше близо два пъти по-голям от срока на откупуване на инвестициите на концесионера, което противоречи на нормална икономическа логика, основана на ползите за държавата. Предвиденият механизъм за формиране на годишните концесионни плащания беше в несъответствие с чл. 4 на Директива /96/67/ ЕО и чл. 48и от Закона за гражданското въздухоплаване с оглед разходоориентираността на съответните такси и забраната за смесване на паричните потоци, свързани с летищни такси и наземно обслужване.

Заложеното прехвърляне на средства, събрани от дейности в един вид транспорт (въздушен) в друг вид транспорт – наземен е в конфликт със стандартите на ИКАО и националната нормативна уредба, свързана с летищните такси.

Обявената с РМС №419/20.05.2016 г. [1] процедура за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост бе прекратена с РМС №193/06.04.2017 г.[2]. Според публични изявления на Министерът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, през 2018 г. предстои стартиране на втора процедура за концесиониране на летище София. Междувременно имаме нов Закон за концесиите [4], който имплементира Директива 2014/23/ЕС [3] и въвежда правила, които в известна степен са различни от Закона за концесиите от 2006 г. [5]. Тук правим опит за анализ на някои

недостатъци на прекратената процедура и правим някои препоръки за преодоляването на тези недостатъци при следваща процедура.

По вида и предмета на концесията

С РМС № 419/20.05.2016 г. [1] се обявява процедура за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост. Обявеният основен предмет на концесията е управление на услуги от обществен интерес и управление и поддържане на гражданско летище за обществено ползване София. Допълнителен предмет на концесията извършване на частични строителни и монтажни работи, включително **изграждане на нов Терминал 1** на Летище София. Такова изграждане бе несъответствие с действащия по това време Закон за концесиите от 2006 г. [5], чл. 4, ал. 4 и ал. 5, тъй като не ставаше дума за „частично разширяване, частична реконструкция, частична рехабилитация или ремонт на обекта на концесията”. С Директива 2014/23/ЕС [3], чл. 5, дефинитивно се определя що е концесия за услуга и що е концесия за строителство. Съответно действащият Закон за концесиите [4], чл. 8, ал. 4, определя, че с концесия за услуги може да се възлага строителство по чл. 7, ал. 2, т. 3, т.е. само за изпълнението на строителни и монтажни работи за извършване на текущи ремонти и за поддържане на съществуващ строеж в експлоатационна годност. Видимо сега не може под концесия за услуга да се извърши строителството на нов терминал. Член 10, ал. 1 от Закона за концесиите [4] определя, че когато публичен орган възлага на икономически оператор както изпълнение на строителство по чл. 7, ал. 2, т. 1 или 2, така и предоставяне и управление на услуги, концесията се определя като концесия за строителство. Следователно, при нова концесионна процедура ще трябва да имаме концесия за строителство. Какво е особеното: сега би трябвало да бъдат определени конкретни параметри на строителството.

По Генералния план за развитие на летище София

Точка 7.2.2. от РМС № 419/20.05.2016 г. [1] задължава концесионера да осигури изработването и/или актуализирането на генерален план за развитие на летището и въз основа на него – подробен устройствен план (ПУП), при условия, по ред и в срокове, определени с концесионния договор. РМС № 419/20.05.2016 г. [1] не формулира конкретни изисквания на държавата по отношение на новия Терминал 1. Допълнително от други източници става ясно, че се предвижда изграждане на пътнически терминал с капацитет 3 млн пътници годишно. Той ще бъде изграден „в съответствие с инвестиционната програма на участника, определен за концесионер” и с влязъл в сила актуализиран генерален план. Такава неопределеност е свидетелство, че собственикът няма обосновано и конкретизирано виждане за развитие на летище София. Държавата възлага концесия без обосновка за взетото решение, без да е изяснено какво искаме, като безпричинно и необосновано прехвърля своята отговорност за развитието на публичната държавна собственост към вижданията на концесионера. Предвиденото следващо съгласуване/приемане от държавата е акт, който е затворен в чиновническа рамка, без да е обвързан с публичност, и с участие на обществеността и независими експерти. Счита се за нормално собственикът, т.е. държавата, да осигури разработването /актуализирането на Генерален план за развитие на летище София с обхват и съдържание, както са посочени в Приложение № 20 към проектодоговора [6]. Разработването би трябвало да се изпълни от независим консултант. Няма съмнение, че сега постъпленията от летищни такси при експлоатацията на летището (вж. Таблица 1) са напълно достатъчни за финансиране на разработването на Генерален план. Няма обективна необходимост разработването на такъв план да се финансира от зависим,

включително от корпоративни интереси субект, който няма как да представлява интересите на публичната държавна собственост. Независимият подход, който е в съответствие със стандартната международна практика, бе приложен успешно при реализацията на проекта за развитие на летище София през периода 1992-2006 г.

По годишното концесионно плащане

Механизмът за формиране на годишните концесионни плащания, предвиден в РМС № 419/20.05.2016 г., т. 12.2 предвижда годишно концесионно плащане да е в размер на процент, определен съгласно офертата на участника, определен за концесионер, но 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. Съгласно Документът [7], разпространен от МТИТС, т. 1 „нетни приходи” са брутните потоци от икономически ползи, създадени/реализирани в хода на управлението и експлоатацията на Обекта на концесията след намалението с размера на данъци, мита, такси и др., в т.ч. ДДС. Този механизъм реализира кръстосано финансиране на дейностите, свързани с функциите на летищен оператор и дейностите, свързани с дейностите на оператора по наземно обслужване. Така имаме несъответствие с чл. 4 на Директива /96/67/ ЕО [8], и чл. 48и от Закона за гражданското въздухоплаване [9].

По механизма за формиране на летищните такси

РМС № 419/20.05.2016 г., т. 6.17. определя, че „при определяне на летищните такси..... към разходите за въвеждане на необходимите стандарти, осигуряващи безопасност и сигурно кацане и паркиране на въздухоплавателни средства, разходите за обслужването и сигурността на пътниците и *разходите за концесионно плащане* се прибавя и процент на регулирана възвръщаемост, предложен в офертата на участника, определен за концесионер“. Съгласно Документът [7], разпространен от МТИИС, т. 3 понятието „регулирана възвръщаемост“ представлява регулирана възвръщаемост на собствения капитал, изчислена като се умножи размерът на инвестициите, реализирани със собствени средства свързани с осъществяването на регулираните дейности, съгласно инвестиционната програма, намалени с разходите за амортизации по процента на регулирана възвръщаемост.

Годишните разходи за концесионно плащане включват процент от общия размер на *нетните приходи* от *всички дейности*, както и 1/35 от размера на еднократното концесионно плащане (концесията се даваше за 35 години). Отнасящата се за летище София Методика за определяне на летищните такси, приложение № 1 към чл. 1, ал. 3 от Наредбата за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България [10] би могла да се приложи коректно само ако бъде осигурена разбивка на разходите, свързани с концесионните плащания по видове такси. За целта би трябвало да бъдат определени размерите на дяловете от годишното концесионно плащане и съответния годишен размер на еднократното концесионно плащане, които следва да се отнесат в сумата на общите разходи, относими към съответната такса. Естествено, би трябвало от определения годишен размер на концесионните плащания да се приспадне годишния размер на приходите от дейности, които не са летищни такси.

По срока на концесията

Съгласно чл. 34, ал. 3 от ЗК [4] конкретният срок на концесия за строителство и на концесия за услуги не може да е по-дълъг от времето, необходимо на концесионера за възвръщане на направените инвестиции и на разходите по експлоатация на строежа

или на услугите и за получаване на доход от вложения капитал, при отчитане на прогнозирания икономически баланс и на цената на услугите, които ще се предоставят. Обявеният с РМС № 419/20.05.2016 г. [1] бе максимално възможният (35 години), без да има обосновани с Финансово-икономически анализ [11] достатъчно основания за това. Напротив, в [11] са посочени факти, които могат да бъдат сериозно основание за оспорване на обявения срок (например, за разгледаните варианти най-продължителният срок за откупуване на инвестициите на концесионера бе 12 години, реализираният трафик на пътничопотока през летище София надмина прогнозията и др.).

Предварителното обявяване на конкретен срок на концесията не създава условия държавата да проведе обоснован състезателен подбор на кандидатите. Счита се за уместно, срокът на концесията да бъде един от елементите, с който кандидатът ще участва в търга/конкурса за отдаване на концесия на обекта. Такъв подход е допустим, отчитайки записът в чл. 34, ал. 2 от ЗК, че „в обявлението за откриване на процедурата за определяне на концесионер..... се посочва срок на концесията, който е максимален”. Така, един запис „максималният срок на концесията е 35 години” гарантира спазване на изискванията на ЗК [4], респективно на Директива 2014/23/ЕС [3], но създава условия за състезателност между кандидатите. В същото време, конкретният срок на концесията ще се посочи с решението за избор на концесионер.

По еднократното концесионно плащане

При обявяване на процедурата за концесия на летище София размерът от 550 млн. лв. на предвиденото първоначалното концесионно плащане се свързваше с потребностите от погасяване на задължения на БДЖ с приблизително такъв размер. За целта още в Закона за държавния бюджет на Република България за 2017 г. [12, чл. 99] и в Закона за държавния бюджет за 2018 г. [13, чл. 94] е заложено „за приходите от еднократното концесионно плащане по договора за концесия на „Гражданско летище за обществено ползване София“ разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 3 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система [14] да не се прилага, т.е. тези приходи да не бъдат източник за набиране на средства за пенсионния фонд. Междувременно правителството покри част от задълженията на БДЖ и се намери друго направление за финансиране, разчетено на база първоначалното концесионно плащане. Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията в своя проектобюджет за 2018 г. и актуализирана бюджетна прогноза за 2019 и 2020 г. в програмен формат [15], в частта „Програма за развитие и поддържане на ж.п. инфраструктура и комбиниран транспорт” определя, че „над одобрения капиталов трансфер са необходими спешни инвестиции в размер на 114551 хил. лв. за коридор Sea2Sea и възстановяване на последиците от катастрофата в Хитрино и превенция на железопътни произшествия и инциденти, които могат да бъдат финансирани за сметка на очакваните постъпления от концесията на гражданско летище София”.

По отношение на размера на еднократното концесионно плащане бихме могли да направим следния анализ. Без да отчитаме ДДС и промяната на стойността на парите във времето, при определяне на годишния размер на разходите, свързани с всички такси се добавя 1/35 от еднократното концесионно плащане или около 15.7 млн. лв. Ако към тази сума добавим близо 10-те млн. лв. за годишно концесионно плащане и около 12 млн. лв. годишно за изплащане на вложени инвестиции за нов терминал, получаваме обща сума, с която се натоварват годишните разходи, свързани с таксите в размер на около 37.7 млн. лв. Видимо от табл. 1, тази сума се покрива или дори не достига размера на нетната разлика между общите годишни постъпления от летищни такси

размера на финансирането (разходите за осигуряване на тези такси). С оглед на постигане на разходоориентираността на размера на таксите, взети общо, това е добре.

Таблица 1. Постъпления от летищни такси на летище София, хил. лв.

Показатели/година	2012	2013	2014	2015	2016
Общо постъпления от летищни такси	86449	92286	95930	84545	99010
Финансирания, (разходи за текуща поддръжка)	38963	44727	45098	48237	48041
Нетен резултат	47486	47559	50832	36308	50969

Източник: ГФО на „Летище София“ ЕАД и собствени изчисления

В същото време срещу разходите за еднократното концесионно плащане въздушният транспорт, инфраструктурата и клиентите не получават нищо. Обратно, би следвало с този размер да се намалят общите разходи, свързани с летищните такси и оттам да се намали размерът на тези такси. Така еднократното концесионно плащане се явява своего рода данък. Заложено прехвърляне на средства, събрани от дейности в един вид транспорт (въздушен) в друг вид транспорт – наземен е доказателство за действие, което е в конфликт със стандартите на ИКАО и националната нормативна уредба, свързана с летищните такси.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] РМС №419/20.05.2016 г. За откриване на процедура за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост.
- [2] РМС №193/06.04.2017 г. За прекратяване на процедурата за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост, открита с Решение № 419 на Министерския съвет от 2016 г.
- [3] Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1), изменена с Делегиран регламент (ЕС) 2015/2172 на Комисията от 24 ноември 2015 година, L 307, стр.9/25.11.2015 г. ; Делегиран регламент (ЕС) 2017/2366 на Комисията от 18 ноември 2017 година, L 337, стр. 21/19.12.2017 г.
- [4] Закон за концесиите (Обн. ДВ. бр.96 от 1 декември 2017г., доп. ДВ. бр.103 от 28 декември 2017г., изм. ДВ. бр.7 от 19 януари 2018г., изм. ДВ. бр.15 от 16 февруари 2018г.).
- [5] Закон за концесиите от 2006 г. (Обн. ДВ. бр.36 от 2006г., посл.изм. ДВ. бр.43 от 2016г., отм. ДВ. бр.96 от 2017г.).
- [6] Проект на договор за предоставяне на концесия за услуга на обект „Гражданско летище за обществено ползване София” – публична държавна собственост/Приложение № 20 към тръжните документи.
- [7] do_vsichki_zainteresovani_lica_20.pdf/ [https://www.mtict.government.bg/ upload/Docs /2016-09/do_vsichki_zainteresovani_lica_20.pdf](https://www.mtict.government.bg/upload/Docs/2016-09/do_vsichki_zainteresovani_lica_20.pdf)
- [8] Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 година относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността.
- [9] Закон за гражданското въздухоплаване(Обн. ДВ. бр.94 от 1972г., последно изм. и доп. ДВ. бр.96 от 1 2017г.).
- [10] Наредбата за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България (Обн. ДВ. бр.2 от 8 януари 1999г., последно изм. ДВ. бр.20 от 6 март 2018г.).

[11] Финансово-икономически анализ за предоставяне на концесия на гражданско летище за обществено ползване София, „Топик сервис“ АД/София 2015 г.

[12] Закон за държавния бюджет на Република България за 2017 г. (Обн. ДВ. бр.98 от 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 2017г.).

[13] Закон за държавния бюджет на Република България за 2018 г. (Обн. ДВ. бр.99 от 2017г.).

[14] Закон за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система.

[15] Проектобюджет за 2018 г. и актуализирана бюджетна прогноза за 2019 и 2020 г. в програмен формат/Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, септември 2017 г.

SOME ISSUES RELATED TO THE CONCESSION OF SOFIA AIRPORT

Valentina Staneva¹, Tonko Petkov², Iovko Iotzev³, Hristo Stanev⁴
valiastaneva@abv.bg, ivt.petkov@tea.bg, iovko7003@gmail.com, icostanev@abv.bg

¹ *“Todor Kableshkov” University of transport,*
² *Institute of Air Transport,* ³ *ABA,* ⁴ *UNWE*
Sofia, BULGARIA

Key words: *airport concession, airport taxes and fees, regulatory base*

Abstract: *The procedure for granting a services concession on Sofia civil airport for public use – a public state property – announced by Decision of the Council of ministers No 419/20.05.2016, was suspended by Decision of the Council of ministers No 193/06.04.2017.*

The report analyses the downsides of the suspended procedure. Some recommendations are provided with regard to overcoming the difficulties should a new procedure be announced. Under the suspended procedure it was intended to grant a services concession, however the construction of a new passenger terminal is considered a construction project, therefore a works concession should be granted. Founding the development of Sofia Airport on a Master plan, put forward by the concessionaire, rather than on a condition, proposed by the authority granting the concession (the state) is deemed a shortcoming.

The duration of the concession was almost twice as long as the term for buying back the investments of the concessionaire, which clashes with normal economic logic, based on considerations for the state's best interests. The mechanism contrived to form the annual concession instalments was not aligned with Article 4 of Directive 96/67 /EC, or with Article 48I of the Civil Aviation Act with regard to the cost-effectiveness of the respective taxes and the interdiction to combine money flows that are related to airport taxes and fees and ground handling.

The envisioned transfer of funds, collected from operations within one type of transport (air) to another type of transport (road) is in disagreement with ICAO standards and the national regulatory framework on airport taxes and fees.