










ПРОБЛЕМА ГЧП И РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РОССИИ



на примере
региональных
аэропортов

Москва, апрель 2014
М. Зайцев

СТРУКТУРА ПРЕЗЕНТАЦИИ

-  Обоснование проблемы развития аэропортов
-  Конкуренция за рынок или конкуренция на рынке
-  Главное - правильно определить цель приватизации
-  Что делает ФАС
-  Мировой опыт приватизации аэропортов
-  Кто должен определять параметры приватизации ?
-  Варианты контроля государством приватизированного аэропорта
-  Распределение элементов контроля после приватизации
-  Новое публичное регулирование

ОБОСНОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АЭРОПОРТОВ

- ✝ В России количество аэропортов сократилось до 315 из 1450 (Бразилия 3 200, USA 14 500 - лидер). Деньги в развитие инфраструктуры аэропортов государство системно не вкладывает.
- ✝ Регионы ищут способы привлечения инвестора в тотально устаревшую инфраструктуру, а инвестор способы вложения средств. Незрелость инвестиционного законодательства вынуждает инвестора и государственного собственника искать варианты защиты интересов в договорах.
- ✝ ФАС вмешивается в сложившиеся конкурентные инвестиционные отношения и навязывает участникам абстрактную ценовую конкуренцию без учета интересов региона, утверждая – только таким образом можно провести конкурентный отбор инвестора; добавляя “...требования связанные с наличием опыта и реконструкции аэропортовой инфраструктуры сужают круг претендентов...” (из письма И.Артемяева В.Басаргину, май 2013 года).

КОНКУРЕНЦИЯ ЗА РЫНОК или КОНКУРЕНЦИЯ НА РЫНКЕ

Существует два типа конкуренции

Конкуренция “на рынке” – классический вид конкуренции на товарном рынке, например, авиаперевозки (рынок совершенной конкуренции). В случае, когда конкуренция на том или ином рынке невозможна или нецелесообразна (например, в случае естественной монополии - инфраструктуры) применяют модель конкуренции “за рынок”.

Конкуренция “за рынок” - за право управлять “естественной монополией” на определенной территории (рынок квази-конкуренции), административно распределяемый в результате приватизационного процесса или ГЧП.

Соответственно два типа конкурентного поведения

Первый - между аэропортами на рынке авиаперевозок за авиакомпании и пассажиров, цена-качество. *Второй* - среди инвесторов или операторов за доступ к управлению инфраструктурой.

Если целью государства является только увеличение эффективности управления существующей инфраструктурой на рынке авиаперевозок, то для этого достаточно привлечь частного оператора, имеющего современные технологии эффективного управления данным активом (аэропорт).

Если требуется существенно модернизировать существующую инфраструктуру, то эти отношения дополняются инвестиционными - приватизация актива с привлечением частного инвестора.

ГЛАВНОЕ – ЭТО ОПРЕДЕЛИТЬ ЦЕЛЬ ПРИВАТИЗАЦИИ



одновременное движение к двум целям невозможно
поскольку они противоречат друг другу

ЧТО ДЕЛАЕТ ФАС

- ❄️ ФАС не анализирует целеполагание, допуская, что инвесторам возможно одновременное достижение обеих целей – и дорогая покупка актива – и объемные инвестиции.
- ❄️ Тем самым увеличивается стоимость борьбы за рынок, что в последствии блокирует инвестиционные возможности развития и будущую конкурентоспособность актива на рынке.
- ❄️ В результате аэропорт и регион увязают в менее конкурентных условиях на рынке - так как получают дорогую инфраструктуру (цена и качество не соответствует требованиям потребителей).
- ❄️ Вся неэффективность этого подхода оплачивается будущими потребителями и отчасти инвестором.

МИРОВОЙ ОПЫТ ПРИВАТИЗАЦИИ АЭРОПОРТОВ

В мире используют разные модели, соответствующие разным целям, базовых 5.

- 1) share flotation/IPO** Vienna, Rome, Fraport, Zurich, Paris (пополнение бюджета через продажу неограниченному кругу лиц).
- 2) trade sale** Australia, UK regional airports, Brussels, Dusseldorf (пополнение бюджета через прямую продажу стратегическому инвестору).
- 3) concession** Columbia, Argentina, Mexico, Delhi, Mumbai (контракт на обновление инфраструктуры, без перехода в собственность и на управление до 30 лет).
- 4) Project finance/BOT** Athens, Istanbul, Antalya, Amman, Cyprus (контракт финансирование и обновление инфраструктуры, дополняется увеличением эффективности управления).
- 5) Management contract** Indianapolis, Boston, Pittsburgh, Baltimore (увеличение эффективности управления текущим активом без продажи, за премиальные менеджменту).

нет универсальной модели подходящей ко всем аэропортам;
каждому аэропорту необходимо искать свою модель.

ПАРАМЕТРЫ ПРИВАТИЗАЦИИ ДОЛЖЕН ОПРЕДЕЛЯТЬ РЕГИОН, А НЕ ФАС

Регион должен определиться – каким конкретным параметрам должен соответствовать региональный аэропорт с учетом получения максимального эффекта (!) Исходя из этого должна определяться модель приватизации старого актива и его цена (инвестиционная модель (цель – модернизация) и приватизационная модель (цель - продать старый актив по максимальной цене)).

В России можно использовать разные модели приватизации, соответствующие потребностям региона. Можно использовать и конкурентную продажу по максимальной цене, но:

А) нечего продавать (капитализировать при выходе в деньги) - активы старые, в плохом состоянии (по сути продается только «точка входа» для инвестора);

Б) при дорогой покупке для инвестора главным становится – “отбить вложения”, а не модернизация (Сочи – (2006г., 5 500 000 000) итог - реконструкция старого аэропорта 80-х годов, Новосибирск – (2011г., 2 800 000 000) косметический ремонт старого советского аэропорта;

С) инфраструктура рискует остаться без модернизации или стать малодоступной потребителям - цель обновления и развития для региона не достигается.

Российский опыт развития аэропортов показывает успешность инвестиционной модели на основе концессии или совместного предприятия (АО), чтобы деньги шли на развитие (2009-13г., Пулково – введен новый современный терминал, 2003-09г., Екатеринбург – введен новый современный терминал, Внуково 2006-12 модернизирована вся инфраструктура).

ВАРИАНТЫ КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВОМ ПРИВАТИЗИРОВАННОГО АЭРОПОРТА

- 👑 Акционерный блок (через акции): мажоритарий, миноритарий, золотая акция.
- 👑 Регулировочный блок (через функционалы регуляторов): AIR трафик и диспетчерский контроль, ВПП полоса, сертификация ВПП оборудования, стандарты обслуживания пассажиров, контроль цены и доступности услуги и т.д.
- 👑 Менеджмент (через представителей в управлении): СД, Замы ГД.

в случае если государство полностью выходит из акционерного капитала – у него остается достаточный набор инструментов из регулировочного блока, которые позволяют контролировать и развитие, и доступность услуг для потребителей, без ущерба качества контроля для региона и с сохранением интересов инвестора

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ КОНТРОЛЯ ПОСЛЕ ПРИВАТИЗАЦИИ

Элемент контроля	Государственный Регулировочный Контроль	Контроль Частника
Собственность		
Планирование развития	+	
Дизайн модели регулирования	+	
Финансирование		+
Оперативное управление		+
Ценообразование	+	
Доступность услуги	+	

таким образом ключевая функция “контроль цены” – всегда сохраняется у государства, но...
частник может увеличивать эффективность актива и дополнительно получать премию

НОВОЕ ПУБЛИЧНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Новый дизайн управления активом должен включать балансировку интересов через инвестиционное соглашение между инвестором и регионом (концессионное соглашение или любые формы ГЧП).

С момента подписания такое соглашение становится неотъемлемой частью публичного регулирования (частью закона) для конкретного аэропорта и учитывает особенности его инвестиционной модели.

Особенности включают входные (Input) и выходные (Output) данные; например: основные параметры конкурентного отбора инвестора по размеру инвестиций и срокам строительства, стоимость услуг после ввода в эксплуатацию, пассажиропоток в перспективе лет развития, доступность и качество обслуживания.

Необходимо принятие закона об аэропортовой деятельности, который находится в думе более 10 лет, который отрегулирует основные правила.

в этом случае все стороны будут мотивированно работать на получение выгод (!) от долгосрочного развития аэропорта