

SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET SPLIT

Liberalizacija infrastrukture u zračnom prometu

AUTOR: **Paško Burnać**, dipl.oec.¹

Split, siječanj 2010.

¹ Ekonomski fakultet Split; Adresa: Matice hrvatske 31, 21000 Split; Tel: +385 (0)21 430 759; Mob: +385 (0)91 527 2447; E-mail: pburnac@efst.hr

1. Uvod

Zračni promet je podsustav u složenom prometnom sustavu. Da bi se obuhvatila cjelokupnost zračnog prometa kao općeg tehničko-tehnološkog i ekonomskog fenomena i kao prometne grane neophodno je i njega shvatiti kao složeni sustav sa svojim elementima.

Kao što su i sami generatori gospodarske aktivnosti, aerodromi, kao sastavni dio sustava zračnog prometa, mogu imati važnu ulogu u privlačenju i održavanju šire ekonomske aktivnosti u određenom području. To je tzv. katalitički utjecaj zračnih luka. Taj utjecaj može se definirati kao zaposlenost, dohodak, investicije i prihodi od poreza koje zračne luke ostvaruju u širem kontekstu, ponašajući se kao ekonomski magnet regije u kojoj se nalaze. Integrirajuća uloga aerodroma ima važnu ulogu u donošenju lokacijskih odluka najrazličitijih kompanija. Oni mogu ohrabriti realokaciju poslova privlačeći industrije koje se oslanjaju na brz i pouzdan pristup zračnom prijevozu, kako putnika tako i robe. Osim toga, pružajući pristup širokom rasponu putničkih i robnih usluga, luke mogu poboljšati konkurentnost ekonomije i doprinijeti izvoznom potencijalu poduzeća koji se nalaze u njihovoj blizini. U nekim slučajevima aerodromi su jedini način za plasman proizvoda, kao što je situacija u nekim zemljama Afrike i Južne Amerike kojima zračni prijevoz omogućuje izvoz (svježeg i kratkotrajnog) voća i cvijeća u zapadne ekonomije.

Trendovi globalizacije, u terminima multinacionalnih kompanija i većeg korištenja uvoznih komponenti i proizvoda, povećali su važnost smještaja u blizini međunarodne zračne luke. Neke od najbrže rastućih industrija utemeljenih na znanju kao što su informatika, komunikacije i farmaceutska industrija su se sasvim internacionalizirale i oslanjaju se na zračni prijevoz svojih visoko vrijednih (laganih) proizvoda. Sve veći značaj "just-in-time" sustava proizvodnje za ove brzorastuće industrije, ali i neke tradicionalne (automobilska), znači da je zračni prijevoz postao kritični element za brz i efikasan distribucijski sustav i sve kraća vremena isporuke. Ukratko, aerodromi postaju od sve većeg značaja za poslovne operacije na globalnom tržištu.

U ekonomski nerazvijenim krajevima, niskog gospodarskog rasta i velike nezaposlenosti, razvoj zračnih luka generira radna mjesta i obnavlja područje. Nepostojanje aerodroma u nekom području predstavlja ozbiljnu ekonomsku prepreku. Određene regije teško će privući investicije ukoliko njihove zračne luke ne pružaju adekvatnu razinu usluge. Stoga se luke često smatraju vitalnim komponentama regionalne razvojne politike. Međutim, vrlo je teško formalno ustanoviti uzročno-posljedičnu vezu između razvoja aerodroma i gospodarskog rasta.

Definitivna je istina da investicije u zračnu infrastrukturu nisu dovoljne kako bi se u nekom području potakao gospodarski razvoj. Šire ekonomske beneficije ovisit će o značaju luke i što je vrlo važno, njenoj sposobnosti da privuče zračne linije. Na kraju, zrakoplovne kompanije su te koje

determiniraju uspjeh aerodroma i njegov ekonomski utjecaj. Njihovo primarno zanimanje biti će ono o geografskoj lokaciji i potražnji za zračnim prijevozom, a ne o kvaliteti infrastrukture.

Neizmjerne je teško izolirati i kvantificirati ekonomske efekte koji se pojavljuju zahvaljujući postojanju zračne luke od ostalih faktora u okruženju koji utječu na lokacijske odluke poduzeća. Točna lokacija poslovne aktivnosti tek će malim dijelom biti određena prisutnošću aerodroma, jer na nju utječu cijeli niz različitih faktora: raspoloživost i kvaliteta radne snage, porezi, trgovinska politika, ostala prometna infrastruktura...

Zračne luke mogu privući posjetitelje (poslovne ili one koji dolaze radi odmora) u okolna mjesta. Postoje mnogi primjeri zemalja u razvoju u kojima se turistički potencijal počeo iskorištavati tek nakon osiguranja adekvatne aerodromske usluge. Povećanje broja gostiju nakon toga imalo je utjecaj na dohodak i zaposlenost u turističkim djelatnostima kao što su: hoteli, restorani, konferencije, zabavni sadržaji... Uzročno-posljedične veze između razvoja zračnih luka i turističkog rasta također je teško dokazati.

U procjeni utjecaja kojeg luke imaju na gospodarsko okružje, potrebno je razmatrati neto učinke. Naime, aerodromi ne omogućuju samo okolnim i stranim gostima da posjete područje u čijoj su blizini, već isto tako pružaju mogućnost lokalnom stanovništvu za odmor u inozemstvu ili izvan regije. Slično, blizina zračne linije može povećati korištenje uvoznih dobara i usluga na trošak lokalnih poduzeća. Međuzavisni utjecaji na ostale industrije također se moraju uzeti u obzir, na primjer, utjecaj na ostale vrste prijevoza. Povećana industrijska i ukupna ekonomska aktivnost u području oko luke može pozitivno utjecati na okolne gradove. Postoje i eventualni negativni učinci razvoja infrastrukture, kao što su pretjerana urbanizacija i industrijalizacija, o kojima se također mora voditi računa. Ni pozitivni utjecaji na turistički razvoj neće se toliko osjetiti ukoliko je taj razvoj potrebno značajno poduprijeti uvozom.

Nema sumnje da aerodromi imaju značajan ekonomski utjecaj na razvoj regije u kojoj su smješteni. U tom kontekstu, suvremeni trendovi liberalizacije u industriji zračnog prometa jedno su od ključnih pitanja prometne i ekonomske politike razvijenih zemalja.

2. Ekonomski učinci industrije zračnog prometa

U razdoblju od 1960. bilježi se rast zračnog prometa po godišnjoj stopi od 11 posto za robni promet, a 9 posto za putnički promet, što je 2,4 puta više od prosječnog rasta bruto domaćeg proizvoda. Prognoze potvrđuju daljnji trend rasta zračnog prometa po godišnjoj stopi od oko 6 posto, međutim svjetska ekonomska kriza definitivno će utjecati na pad prognoziranih stopa rasta.

U 2003. je u zračnom prometu prevezeno više od 1,8 milijardi putnika, što je otprilike četvrtina svjetske populacije, te 35 milijuna tona robe.¹

Zrakoplovna industrija ostvaruje ekonomski učinak, mjerljiv veličinom od 4,5 posto svjetskog bruto domaćeg proizvoda te u svjetskim razmjerima osigurava 28 milijuna radnih mjesta. Više od 40 posto svjetske robne trgovine (po vrijednosti) ostvaruje se zračnim prometom.²

Naznačeni pokazatelji potvrđuju utjecaj zračnog prometa na ukupni gospodarski rast, a posebno korelaciju s turističkom privredom. Znanstveno je utemeljeno³ postojanje korelacijskog odnosa ekonomskih učinaka zračnog prometa te gospodarskih i turističkih tokova pojedine države ili regije, gdje se osim izravnih financijskih pokazatelja uspješnosti poslovanja trebaju uzeti u obzir posredni i inducirani utjecaji, povezani s učincima zračnog prijevoza.

Zračni je promet u Europskoj uniji imao najimpresivniji rast od svih prometnih oblika u posljednjih dvadeset godina po stopi od 7,4 posto, a promet na aerodromima 15 zemalja Europske unije se je multiplicirao pet puta od 1970. Europska zrakoplovna industrija obuhvaća više od 130 zrakoplovnih kompanija, mrežu od 450 međunarodnih aerodroma i više od 60 davatelja usluga kontrole zračnog prometa.⁴

U prevladavanju velikih privrednih kriza početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, procesi restrukturiranja i deregulacije europskog tržišta ipak su omogućili uspješno poslovanje avioprijevoznika. Problemi, koji su se nastavno pojavili vezani su za saturaciju aerodromske operative i preopterećenje sustava kontrole zračnog prometa. Konvencionalna kontrola letenja u fragmentiranom zračnom prostoru ne može parirati progresivnom trendu rasta zračnog prometa, dodatno uvećanom otvaranjem tržišta tranzicijskih zemalja. Trenutna gospodarska kriza značajno je utjecala na pad prihoda u industriji zračnog prometa, budući da zračni prijevoz bitno ovisi o ukupnoj gospodarskoj aktivnosti.

Bitno je naglasiti kako zračni promet nije podjednako distribuiran. Najveći dio koncentriran je u SAD-u. U zadnjih 50 godina 20-og stoljeća gotovo polovina svjetskog zračnog prometa i aktivnosti vezanih uz zračne luke odvijala se u SAD-u. Zračna industrija SAD-a dominira u svijetu svojom veličinom. Najveće kompanije u zračnom prometu, po brojnosti flote, smještene su u SAD-u (*American, United i Delta*). Tri najveće zračne luke u svijetu po broju putnika, također su u SAD-u (*Atlanta, Chicago- O'Hare i Los Angeles- International*).⁵

3. Tradicionalna struktura vlasništva i managementa

Sve dok Uprava za zračne luke Velike Britanije (BAA- British Airports Authority) nije postala privatna kompanija (1987.god.), država je bila vlasnik i upravljala sa gotovo svim značajnijim komercijalnim zračnim lukama u svijetu. Uz nekoliko manje važnih iznimaka, državno vlasništvo egzistiralo je u dvije različite forme. Jedna se odnosila na SAD a druga na ostatak svijeta. U obje forme, zračne luke su bile državne organizacije.

U SAD –u, u skladu s tradicijom lokalne kontrole, gradovi, savezne države i federalne agencije posjeduju i upravljaju s komercijalnim aerodromima. Na primjer, gradovi Los Angeles i Chicago su tradicionalno upravljali svojim lukama kroz lokalne odjele, iako su zračne luke International i O'Hare među najzaposlenijima na svijetu. Često su državne vlasti osnivale posebne jedinice za upravljanje lukama, pa i ostalom prometnom infrastrukturom. Međutim, jedinice imaju jasan "korporativni" identitet i financiraju se neovisno, izdajući obveznice privatnim investitorima.

Model neovisnog vlasništva nad zračnim lukama u SAD-u ima i svoje važne financijske implikacije. Vlasnici moraju imati vlastite izvore financiranja. Ne mogu se osloniti na državna sredstva, niti su njime ograničena. U praksi, vlasnici najčešće izdaju vrijednosne papire koje kupuju privatni investitori (zrakoplovne kompanije, banke...). To znači da u SAD-u investicijske banke imaju značajnu kontrolu nad zračnim lukama.

Sve su zračne luke u ostatku svijeta tradicionalno u vlasništvu javnog sektora. Europski aerodromi u glavnim gradovima kao što su: Pariz, London, Dublin, Stockholm, Kopenhagen, Madrid i Ženeva su u državnom vlasništvu, kao i mnogi drugi izvan Europe: Tokyo, Singapore, Bangkok, Sydney i Johannesburg. Drugdje su vlasnici lokalna vlast, bilo na regionalnoj ili gradskoj razini.

Privatno ili djelomično privatno vlasništvo nad aerodromima počelo se značajno razvijati tek 1990-ih godina. Jedini potpuno privatni aerodromi tradicionalno su bili oni manji, lokalnog značaja, stoga je i privatni utjecaj na poslovanje zračnih luka bio vrlo ograničen. Prema tome, javno je vlasništvo, bilo na nacionalnoj ili lokalnoj razini, predstavljalo standard. Međutim, način na koji su državne vlasti upravljale lukama značajno je varirao i imao je glavni utjecaj na stupanj autonomije aerodroma. Najstroži oblik kontrole je u onim slučajevima kada aerodromima upravlja državni odjel, najčešće Uprava za civilno zrakoplovstvo (CAA- Civil Aviation Authority) ili Ministarstvo prometa, kao što je slučaj u Hrvatskoj.

Liberalizacija industrije zračnog prijevoza prošla je na kraju 20. stoljeća kroz tri različite faze:

- deregulacija zračnih linija u SAD-u,
- privatizacija zračnih linija širom svijeta, potaknuta deregulacijom i
- privatizacija zračnih luka izvan SAD-a.

4. Zašto liberalizacija?

Privatizacija i deregulacija su dvije forme oslobađanja industrije od državne kontrole. Ti procesi zajedničkim imenom nazivaju se liberalizacija. Privatizacija načelno podrazumijeva prijenos vlasništva sa državnih tijela na privatne investitore, iako je ta ideja u praksi kompleksnija. U tom smislu, privatizacija je suprotna nacionalizaciji, kod koje država prisvaja privatno vlasništvo. Deregulacija je eliminacija državnog utjecaja u poslovnom odlučivanju. Najčešće se odnosi na ekonomsku deregulaciju, koja uklanja potrebu tvrtki da traže dozvole za povećanje ili sniženje cijena, ulazak ili izlazak s tržišta te inoviranje u pružanju usluga.

U djelatnosti zračnog prometa trend privatizacije bio je, i jest prisutan kod zračnih luka, a trend deregulacije kod zrakoplovnih tvrtki. Kako faktori koji utječu na poslovanje zrakoplovnih kompanija imaju značajan utjecaj na zračne luke, operatori aerodroma moraju pažljivo razmotriti oba trenda.

Obrasci liberalizacije industrije zračnog prometa razlikuju se u SAD-u i u ostatku svijeta. Kako su startne postavke različite, evolucija i zaključci neće biti isti. Svaka ozbiljnija analiza mora uzeti u obzir tu činjenicu.

U pogledu regulacije, zračni prometa je od svog postanka pa do današnjih dana, dakle u stotinu godina, zatvorio puni krug: početak poslovanja bio je označen potpuno slobodnim tržištem, nakon čega je nastupilo dugo razdoblje potpune državne regulacije najvažnijih aktivnosti do ponovnog povratka slobodnom tržištu u nekim dijelovima svijeta.

Tijekom drugog svjetskog rata sve su zaraćene države uvele planiranje radi što bolje iskorištenosti ljudskih i materijalnih resursa. Ta su iskustva korištena i nakon rata kad se u mnogim zemljama nastavilo s planiranjem gospodarstva što je omogućilo ubrzan i stabilan gospodarski razvoj. Tome su pridonijeli i povećana potražnja nakon ratnih godina, porušena Europa koju je trebalo obnoviti i naročito tehnološki napredak ostvaren tijekom rata koji se sada mogao primijeniti na mirnodopsku proizvodnju. Stvorena je opća atmosfera zalaganja pojedinaca i vlada za obnovu i izgradnju boljeg života. Osnovane su međunarodne institucije (MMF, Svjetska banka, GATT) koje su brinule za stabiliziranje svjetske ekonomije. Svjetsko gospodarstvo konstantno je napredovalo.

Međutim, ubrzo nakon toga dolazi do masovne denacionalizacije, a zatim započinje i proces deregulacije. Napušta se planiranje, a svijet kreće u tzv. neoliberalizam, što je samo drugo ime za staru laissez-faire politiku, koja je ubrzo izazvala razočarenje, usporavanje rasta i velike gubitke. Prvi su se lomovi dogodili 1974. zbog naftne krize. Time je ekonomska ravnoteža ozbiljno

narušena, od čega se svjetsko gospodarstvo nije nikad oporavilo. Deregulacija i ostale neoliberalističke akcije i dalje se nastavljaju, a usporedno s njima gospodarski se razvoj usporava.⁶

Navedena događanja imala su značajan utjecaj na liberalizaciju u zračnom prometu. Brzom razvoju te vrste prometa, naročito nakon završetka Drugog svjetskog rata, uvelike je pridonijela međunarodna i nacionalna regulativa, koja je poticala sigurnost i bolju uslugu u zračnom prijevozu. Međutim, kada su države odlučile smanjiti utjecaj ekonomske regulacije i u odvijanju zračnog prometa, došlo je do različitih mišljenja između pobornika i protivnika deregulacije. Zagovornici su smatrali da će se na taj način potaknuti snažnija konkurencija koja će uzrokovati nestajanje slabih zrakoplovnih tvrtki, a zadržavanje jakih koje će na tržištu ponuditi bolju uslugu uz niže cijene prijevoza. Druga strana je smatrala da će ukidanje regulacije biti popraćeno snižavanjem cijena i prekapacitiranošću zrakoplova što će voditi k neprofitabilnom poslovanju, eliminaciji konkurencije, monopolskim cijenama i lošijoj usluzi.⁷

Dok su 1970-te i 80-te bile razdoblje komercijalizacije aerodroma, 1990-te su definitivno vrijeme privatizacije. Ali što zapravo podrazumijeva privatizacija zračnih luka? Značenja mogu biti različita. U najširem smislu, to bi značilo transfer managementa, ali u mnogim slučajevima i vlasništva, privatnom sektoru.

Teoretski argumenti za i protiv privatizacije državnih organizacija dobro su poznati. O njima se oštro raspravljalo i opsežno su dokumentirani. Privatizacija smanjuje potrebu za javnim investicijama, oslobađa prostor tržišnom natjecanju i reducira državnu kontrolu. Privatizacija također doprinosi efikasnosti, konkurentnosti i diverzifikaciji vlasništva. S druge strane, može stvoriti privatni monopol s višim cijenama i lošijom uslugom te neadekvatnim investicijama. Isto tako može rezultirati nedovoljnom brigom o eksternalijama kao što su kontrola ekoloških utjecaja i održavanje socijalne pravde. Privatizacija ponekad donosi i lošije uvjete rada, a često puta je prati i tzv. tehnološki višak radnika.

Razdoblje 1980-ih i 90-ih bilo je vrijeme značajnog razvojnog iskoraka u industriji zračnog prometa, što je posebno potaknulo privatizaciju tog sektora u nekim zemljama. Prvo, potražnja za zračnim prijevozom je kontinuirano rasla i postojale su naznake da će se taj rast nastaviti u budućnosti. Na nekim tržištima, osobito Europe i Sjeverne Amerike, deregulacija je dodatno potaknula razvoj. U tom kontekstu, privatizacija aerodroma gledala se na način ubrizgavanja dodatnih sredstava u sustav, za budući razvoj. Dodatno, sredstva jednog od najvećih izvora financiranja zračnih luka- javnog sektora, postala su nedovoljna u vrijeme kada vlade nastoje smanjiti javnu potrošnju ili je preusmjeriti na sektore kao što su zdravstvo i obrazovanje.

S drugog gledišta, privatizacija zračnih luka može biti promatrana kao evolucijska faza u razvoju djelatnosti zračnog prometa. Aerodromi su se razvili od usluge javnog sektora do komercijalnih poduzeća. Narastajuća komercijalizacija doprinijela je većim profitima i tržišno orijentiranom menadžmentu. Zračne luke su dokazale da imaju sposobnost zadovoljenja zahtjeva privatnog sektora. U isto vrijeme, promjene u sektoru zrakoplovnih tvrtki, su neizbježno imale glavni utjecaj na poslovanje zračnih luka. Transformacija zrakoplovnih kompanija od dominantno javnih i državno kontroliranih industrija ka globalnim tvrtkama sa puno više komercijalne slobode, prisilila je aerodrome da se u pružanju usluga fokusiraju na potrošače.

Sve veći broj privatiziranih aerodroma diljem svijeta upućuju na prihvaćanje ovog procesa kao metode suočavanja sa izazovima s kojima se mnoge zračne luke suočavaju u 21. stoljeću. Međutim, struktura vlasništva i kontrola nad lukama je oduvijek bila kontroverzno područje. Za mnoge zemlje, transfer vlasništva nad aerodromima (koji su smatrani nacionalnom ili regionalnom imovinom) privatnom sektoru, ostalo je vrlo osjetljivo političko pitanje. Neizbježna monopolistička pozicija mnogih zračnih luka će također ostati briga političara i korisnika usluga. Postoji strah da će prioritet biti interesi dioničara i investitora, a da će korisnici usluga i društvene potrebe biti zanemareni. Prema nekim kritičarima, privatizacija aerodroma (koje zapravo predstavljaju infrastrukturu) nema smisla. Za razliku od situacije sa zrakoplovnim tvrtkama gdje konkurencija može biti korisna i poticajna, zračne luke imaju tendenciju da budu prirodni monopoli koje se ne može duplicirati. Pogledi oko privatizacije variraju značajno u različitim svjetskim regijama, državama, pa čak i između središnje i lokalne vlasti iste zemlje. Rezultat svega je da komercijalizacija na mora nužno voditi privatizaciji što pokazuju mnogi primjeri kod kojih zračne luke posluju na isključivo komercijalnoj osnovi, ali nemaju namjeru postati potpuno privatne kompanije.

5. Modeli privatizacije

Zračne luke se smatraju atraktivnim organizacijama za investitore iz nekoliko razloga. Prvo, ta industrija ima jaki potencijal rasta. Mnogi aerodromi (osobito najveći) se suočavaju s ograničenom konkurencijom, kako od ostalih aerodroma tako i od ostalih prometnih grana. Postoje velike barijere ulaska u tu djelatnost, s obzirom na značajna sredstva potrebna za investicije kao i na teškoće u pronalaženju odgovarajuće lokacije za smještaj zračne luke. Rizici zasigurno postoje, kao i političko miješanje u poslovanje u formi kontrole pružanja aerodromskih usluga. Osim toga, tu su promjene i razvoj zrakoplovnih tvrtki sa trendovima deregulacije u toj vrsti prometa i veće suradnje kroz različite saveze.

Tehnike privatizacije razlikuju se između zemalja. Privatizacija većine europskih aerodroma (Austrije, Velike Britanije) obavljala se u dva koraka. Najprije su vlade pretvarale luke u korporacije kako bi racionalizirali troškove, povećali prihode i poboljšali povjerenje investitora. Takva struktura zadržala se 10 do 20 godina, a zatim su aerodromi, prema donesenim zakonima, dijelom ili u cijelosti prodavani privatnom sektoru. Sam način prodaje najčešće je bio emisija odnosno ponuda dionica na domaćim i međunarodnim tržištima kapitala. U mnogim zemljama u razvoju, zbog nedovoljno razvijenog tržišta kapitala i relativno lošeg menadžerskog kadra u javnom sektoru, privatizacija se odvijala putem dugoročnih koncesija.

Privatizacija pojedinačnih, za razliku od mreže aerodroma, najčešće se odvijala bez strateškog okvira. Pri tome treba uzeti u obzir različite faktore kao što su: veličina aerodroma, tip i struktura prometa (putnika) i potrebe za investiranjem. Svi aerodromi nisu profitabilni jer jedan dio njih još uvijek obavlja neke socijalne i regionalne funkcije ne vodeći računa o financijskoj održivosti. Pored toga, postoji nekoliko opcija za povećanje atraktivnosti luka s lošim performansama privatnom sektoru. Naime, moguće je privatizirati mrežu različitih aerodroma koji djeluju u istoj organizaciji pod jednom upravom (BAA- British Airports Authority). Druga opcija je privatizacija samo onih zračnih luka koje nemaju financijskih poteškoća, dok one neodržive ostaju u državnom vlasništvu. Na taj način, dodatna sredstva za financiranje luka s lošim performansama dolaze od privatizacije onih koje su financijski jake.

Efikasne aerodromske korporacije postaju globalni "igrači", šireći svoje djelovanje izvan nacionalnih tržišta. Kompanije (osobito one iz Europe) sve više pružaju usluge menadžmenta, planiranja i inženjeringa onim lukama iz zemalja u razvoju. Čak i neke neaerodromske kompanije (Lockheed) također djeluju na tome tržištu. U nadolazećim godinama operateri će se sve više globalizirati i nuditi sve širi raspon usluga, s partnerstvima u različitim zemljama.

Kako privatizacija aerodroma postaje sve popularnija, modeli koji se pritom primjenjuju postaju sve više različiti. Razlikujemo pet kategorija⁸:

1. emisija dionica,
2. trgovinska prodaja,
3. koncesija,
4. projektno financiranje i
5. managerski ugovor.

6. Usporedba financijskih performansi

Varijacije u strukturama vlasništva i ciljevima te nedostatak standardiziranih pokazatelja kompliciraju financijsku komparaciju među aerodromima. Ne samo da su računovodstveni standardi različiti između zemalja, već vrlo često financijski podaci unutar jedne zemlje nisu standardizirani. U godinama koje dolaze, zemlje će se morati koncentrirati na standardizaciju financijskih podataka unutar sustava zračnih luka i uspostaviti kriterije koji će omogućiti sustavno vrednovanje (tzv. benchmarking).

Prve usporedbe profitabilnosti, još 1993. god., pokazale su da privatni aerodromi imaju najveće profitne marže (35,7%), dok oni u regionalnom (lokalnom) vlasništvu imaju najmanje (13,1%). Marže od 31% državnih luka usporedive su s privatnima i može se reći da su, u odnosu na ostale infrastrukturne sektore pod državnom kontrolom, to impresivni rezultati.⁹ U prosjeku, sve vlasničke kategorije bile su profitabilne, ali na različitim nivoima. Zračne luke u vlasništvu države i regionalne (lokalne) uprave, što se ponajviše odnosi na SAD, ostvarile su najmanje profite. U tablici 1 pokazane su financijske performanse izabranih aerodroma. U navedenim podacima ne prepoznaje se veza između oblika vlasništva i nivoa profitabilnosti. Očigledno je iz ovih, a i recentnijih istraživanja da struktura vlasništva nije značajna determinanta profitabilnosti zračnih luka.

Tablica 1. Financijske performanse (prosjeak) odabranih aerodroma¹⁰ (u mil. US\$, 1993.)

	Državni odjeli	Javne korporacije	Državno i reg. vlasništvo	Javno- privatno partnerstvo	Privatne kompanije
Broj putnika	6,6	11,9	28,4	12	11,1
Prihodi	87,7	165,4	254,2	274	181,7
Troškovi	48,1	121,8	231,2	255,7	116,8
Profit	39,6	43,6	23	18,3	64,9
Profitne marže (%)	30,8	23,3	13,1	15,9	35,7

Izvor: Kapur, A.: Airport infrastructure, World Bank technical paper number 313, Washington, D.C., 1995., str. 31.

7. Regulatorni okvir

Zračne luke su objekti različitih regulacija na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Mnoge od tih odredbi su tehničke prirode koje se odnose na sigurnosne aspekte upravljanja zračnim lukama. Aerodromi sve više postaju predmet ekoloških regulacija, koje mogu ograničiti kretanje zrakoplova zbog stvaranja buke ili pak blokirati razvoj luka zbog negativnog utjecaja na okoliš. Tu je i ekonomska regulacija koja je uglavnom usredotočena na kontrolu tarife. Ostali ekonomski aspekti poslovanja kao što su djelatnost prihvata i otpreme zrakoplova također su regulirani u nekim

dijelovima svijeta. Generalno, interes za ekonomskom regulacijom aerodroma raste dok se, ironično, zračni prijevoz ubrzano deregulira.

Na svjetskoj razini, konvencija u Chicagu 1944. god. utemeljila je međunarodni regulatorni sustav u zračnom prometu i time pružila osnovu za određivanje aerodromskih tarifa. Države članice Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO- International Civil Aviation Organization) odredile su principe ubiranja pristojbi i naglasile kako neće biti diskriminacije među putnicima, osobito iz različitih zemalja. ICAO je izradila detaljne smjernice prema kojima naplata pristojbi mora biti usko vezana uz troškove. Isto tako se preporuča da sustav pristojbi bude transparentan i ne-diskriminirajući, te da se operatori zračnih luka prilikom predlaganja promjena naplate konzultiraju sa korisnicima. Ti principi revidirani su 2000. god. na ICAO konferenciji, čime su luke dobile više fleksibilnosti koja se odnosila na ne-aerodromske (komercijalne) prihode. To su, međutim, samo smjernice koje su podložne različitim interpretacijama ali su ipak rezultirale relativno izjednačenim cjenovnim režimima u većini međunarodnih zračnih luka.

Aerodromske pristojbe mogu biti objekt međunarodnih obaveza preuzetih na temelju bilateralnih sporazuma. Na primjer, SAD i UK imaju bilateralni sporazum po kojem naknade koje naplaćuju zračne luke moraju biti u svezi s troškovima, dopuštajući samo prihvatljiv i razuman profit. Ta odredba rezultirala je 1990-ih dugim sporom između vlada SAD i UK oko pristojbi londonske zračne luke Heathrow. Nadalje, Europska Komisija je predložila zemljama članicama uvođenje regulatornog okvira za aerodromske pristojbe. Prvi prijedlog pojavio se još 1985., a od tada je bilo nekoliko pokušaja traženja dopuštenja za takvu legislativu. Konačan prijedlog sadržavao je tri osnovna principa koji su se odnosili na: ne-diskriminaciju, vezivanje naplata uz troškove i transparentnost. Zračne luke su se uglavnom protivile planovima Komisije tvrdeći kako nema razloga za takvu regulaciju jer su aerodromi već adekvatno regulirani nacionalnim propisima i Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja Europske unije. S druge strane, zrakoplovne tvrtke su odobravale prijedloge Komisije. Rasprava o prijedlozima između svih zainteresiranih strana bila je dosta naporna, pogotovo u onim dijelovima koji govore o povezanosti pristojbi i troškova. Vijeće ministara odbacilo je 2001.god. prijedlog Komisije iz različitih političkih razloga. Međutim, Europska komisija i dalje nastoji harmonizirati ekološke i sigurnosne uvjete poslovanja zračnih luka te eliminirati ostale razlike koje se pojavljuju u aerodromskim pristojbama i naknadama.

Pored međunarodne i nads nacionalne regulative, postoji i ona na nacionalnoj razini. Stupanj kontrole značajno varira na različitim aerodromima. Mnoge luke koje su još u javnom vlasništvu najčešće moraju tražiti odobrenje države prije poduzimanja bilo kakvih promjena u cijenama ili strukturi svojih usluga. U nekim slučajevima to je samo formalnost. Suprotan ekstrem je onaj u kojem je država odgovorna za formiranje cijena, nakon eventualnih konzultacija i prijedloga uprave

zračne luke. ICAO je 2004. god. ispitao situaciju u 76 država članica. Pokazalo se da u 57% zemalja cijene usluga određuju uprave zračnih luka uz državno odobrenje, a njih 16% određuje cijene samostalno.¹¹ U preostalim zemljama država je izravno odgovorna za formiranje naknada i pristojbi.

Slika 1 sažima trenutni institucionalni okvir za regulaciju zračnih luka.



Izvor: Kapur, A.: Airport infrastructure, World Bank technical paper number 313, Washington, D.C., 1995., str. 44.

8. Zaključne napomene

Osnovni cilj privatizacije (potpune ili djelomične) zračnih luka najčešće je povećanje privatnih investicija, jer su tradicionalni državni izvori često puta nedovoljni. Za razliku od ostalih infrastrukturnih sektora, aerodromi načelno ne "iscrpljuju" državni proračun te ne zahtijevaju česta prilagođavanja rapidnim tehnološkim promjenama. Zapravo, budući da su najčešće prirodni monopoli, zračne luke su "proizvođači" prihoda. To znači da se poticaji za njihovom privatizacijom razlikuju od namjera privatiziranja ostalih infrastrukturnih grana.

Najopćenitiji zaključci koji se mogu donijeti iz dosadašnjih privatizacijskih iskustava jesu: potreba integrirane privatizacijske strategije, reduciranje političkog utjecaja na poslovanje zračnih luka i povećana transparentnost.

Ne postoji značajna statistička korelacija između tipa vlasništva nad zračnim lukama i ostvarenog prometa (broja putnika) te realiziranih prihoda.

Kvalitetan regulatorni sistem treba biti uspostavljen prije nego aerodromske aktivnosti pređu u privatno vlasništvo. Zračne luke često puta posluju u monopolističkim uvjetima. Stoga, bez obzira na formu vlasništva (javno, privatno ili mješovito) nadležne vlasti se moraju brinuti kako bi minimizirali monopolističku rentu takvih luka. Struktura aerodromskih cijena i prihoda često puta ostaje misterij privatnim investitorima. Zdrava konkurencija u pružanju usluga može unaprijediti financijske performanse zračnih luka i poboljšati zadovoljstvo potrošača. Stoga, veze između prihoda, cijena i njihove regulacije mogu potaknuti ali i ometati privatne investitore.

Promatramo li raspoložive kapacitete i gravitacijsko područje hrvatskih aerodroma, može se zaključiti kako elementarne pretpostavke za razvoj postoje. Taj zaključak podupire i konstantan rast turističke potražnje na hrvatskoj obali posljednjih godina, koji će se prema prognozama i nastaviti. Međutim, zračnim lukama u Hrvatskoj treba pružiti zakonodavnu osnovu za razvoj, omogućujući privatnom sektoru ulazak u vlasničku strukturu. Efikasnost i profitabilnost nije primarni interes hrvatske Vlade prilikom upravljanja lukama. Svakako bi najprije trebalo ozbiljno poraditi na transparentnošću podataka i financijskih izvještaja. Ograničeno iskustvo zemalja u razvoju u privatizaciji aerodroma onemogućuje nam donošenje generalnih zaključaka. Međutim, najprofitabilnije svjetske luke su upravo one u privatnom (ili eventualno mješovitom) vlasništvu. Ulogu države (na središnjoj ili lokalnoj razini) stoga treba transformirati od one vlasničke do uloge regulatora. Umjesto državnih namještenika naviknutih na subvencioniranje i pokrivanje gubitaka, lukama bi (sa više slobode) trebali upravljati profesionalni menadžeri koji razumiju ekonomske i financijske specifičnosti s kojima se aerodromi danas suočavaju. Iako u Hrvatskoj postoji neka vrsta straha od privatizacije infrastrukture, cijeli niz europskih primjera pokazuje kako su upravo privatnici, putem koncesija (ili nekim drugim privatizacijskim modelom u kojem se država ili lokalna vlast ne odriče u potpunosti vlasništva) nad zračnim lukama, učinili od njih profitabilne kompanije. Time su naravno zadovoljni vlasnici; država koja više nema potrebu investirati i subvencionirati zračne luke, a i putnici koji tu profitabilnost primjećuju kroz reinvestiranje i sve kvalitetniju uslugu.

Pozivne bilješke

1. International Air Transport Association, 2004., str. 78.
2. International Civil Aviation Organization, 2004., str. 4-6.
3. Doganis, R., 2000., str. 89.
4. International Civil Aviation Organization, 2007., str. 56.
5. International Air Transport Association, 2004., str. 112.
6. Horvat, B., 1999., str. 33.
7. Kaštela, S., 2001., str. 79.
8. Graham, A., 2003., str. 18.
9. Kapur, A., 1995., str. 31.
10. Državni odjeli: Hong-Kong, Buenos Aires, Mexico city, Nairobi, Bombay, Budimpešta; Javne korporacije: Sydney, Auckland, Vancouver, Singapore, Bangkok, Rio de Janeiro, Montega Bay, Amsterdam, Madrid; Državno i regionalno vlasništvo: Washington, Boston, Pittsburgh, Orlando, Los Angeles, Paris, Basel; Javno-privatno partnerstvo: Toronto, Beč, Kopenhagen, Rim, Zurich; Privatne kompanije: Heathrow, Gatwick, Aberdeen, Edinburgh, Glasgow, Southampton
11. International Civil Aviation Organization, 2004., str. 122.

Literatura

- [1] Doganis, R.: The Airport Business, Routledge, London, 2000.
- [2] Ellis, J., J.: Airport Infrastructure- The Emerging Role of the Private Sector, Recent Experiences Based on 10 Case Studies, The World Bank, USA, 1995.
- [3] Flint, P.: Are we there yet? Restructuring the Airline industry, Air Transport World Magazine, September 27, 2004.
- [4] Graham, A.: Managing airports, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford, 2003.
- [5] Horvat, B.: Slom neoliberalizma, Gospodarska politika Hrvatske- što i kako u 2000. godini, Opatija, 1999.
- [6] International Air Transport Association (IATA), International Traffic Statistics, December 2004., No. 9., 2004.
- [7] International Civil Aviation Organization (ICAO), Annual Report, 2004., 2007.
- [8] ICAO Secretariat: Key trends highlight enduring success of the world air transport industry, ICAO Journal, No. 9., 2004.
- [9] Kapur, A.: Airport Infrastructure, World Bank technical paper number 313, Washington, D.C., 1995.
- [10] Kaštela, S.: Zračno prometno pravo, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 2001.
- [11] Pavlin, S.: Aerodromi I, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 2002.
- [12] Radačić, Ž., Šimulčik, D.: Ekonomika prometnog sustava, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 1995.

[13] Steiner, S., Marušić, Ž., Božičević, J.: Ekonomski aspekti razvoja zračnog prometa, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Međunarodni znanstveni simpozij- Promet u funkciji gospodarstva i održivog razvitka, Zagreb, 2005.

[14] The World Bank: Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services, Policy Research Working Paper, USA, 1999.

SAŽETAK

Paško Burnać

Liberalizacija infrastrukture u zračnom prometu

Stavovi o infrastrukturi zračnog prometa u zapadnim zemljama dramatično su se promijenili još prije 20-ak godina, kako se njihova uloga transformirala od javne usluge do dinamičnih, komercijalno orijentiranih poduzeća. Sa stanovitim vremenskim pomakom, ta svijest prodire i u Hrvatsku. Cijela se djelatnost zračnog prometa ubrzano globalizira, tako da uprave zračnih luka ne posluju više samo u nacionalnim okvirima. Najvažniji trend u toj djelatnosti jest liberalizacija. U vremenima globalne ekonomske krize, doprinos infrastrukture (prvenstveno prometne i energetske) razvoju nacionalnih ekonomija temeljito se proučava. Ovo se posebno odnosi na zemlje u razvoju, kojima pripada i Hrvatska. Posljednjih godina te se zemlje suočavaju sa konstantnim rastom javne potrošnje i fiskalnim deficitima. U uvjetima ograničenosti državnih sredstava, sudjelovanje privatnog sektora (kroz različite oblike) u vlasništvu nad infrastrukturom jedan je od ključnih elemenata strategije gospodarskog rasta. Sektor koji se u različitim analizama posebno ističe jesu zračne luke.

Ključne riječi: zračne luke, liberalizacija, privatizacija, deregulacija

SUMMARY

Paško Burnać

Liberalisation of air traffic infrastructure

Attitudes towards liberalisation of air traffic infrastructure have changed dramatically in western countries, as their role has shifted from that of public utility to that of a dynamic, commercially oriented business. That kind of thinking is coming to Croatia very slowly. Airport operators are no longer just operating within the scope of their national boundaries, and the whole industry is becoming global. Most important trend in air traffic industry is liberalisation. Contribution of infrastructure (especially transport and energy) to economic growth is investigating closely in the time of global economic crisis. This is particularly important for developing countries, such as Croatia. Lately, these countries are facing with constant growth of public consumption and budget deficit. Since public funds are limited, private sector participation (through different forms) in ownership over infrastructure, is one of the key element in development strategies. In various analyses, especially emphasized sector are airports.

Key words: airports, liberalisation, privatization, deregulation