



## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

- Пункт 3 повестки дня. Конкретные проблемы экономики аэронавигационного обслуживания и управления им  
Пункт 3.3 повестки дня. Системы распределения расходов и взимания сборов

#### МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПРИМЕНЯТЬСЯ КАК К ПОСТАВЩИКАМ ОБСЛУЖИВАНИЯ, ТАК И К ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМ

(Представлено Секретариатом)

#### АННОТАЦИЯ

В настоящем документе обсуждается приемлемость применения мер стимулирования как к поставщикам аэронавигационного обслуживания (ANSP), так и к пользователям. При условии правильной подготовки меры стимулирования могут явиться инструментом для оптимизации использования и предоставления аэронавигационного обслуживания, позволят сократить общие расходы на предоставление этого обслуживания и повысить его эффективность. Для достижения желаемых результатов от применения этих мер поощрения в документе содержится вывод о том, что государствам следует обеспечить соответствие мер стимулирования принципам ИКАО, изложенным в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082), а также их заявленным целям, чтобы планируемые выгоды возмещали расходы на реализацию поощрительных мероприятий в разумные сроки. Для подкрепления этого вывода предлагается внести соответствующую поправку в текст документа Doc 9082 и разработать инструктивный материал относительно стимулирования.

Действия Конференции содержатся в п. 5.

#### 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Термин "стимулирование" относится к инструменту поощрения конкретного образа действий. В экономической деятельности наиболее общей формой поощрения является финансовое или денежное вознаграждение, т. е. своего рода форма финансовой награды (или наказания) за выполнение конкретных действий. Орган регулирования может применять

финансовое вознаграждение в рамках своих функций экономического контроля и с помощью процесса консультаций, чтобы побудить поставщика аэронавигационного обслуживания (ANSP) к повышению уровня качества работы. Поставщик обслуживания может также применять финансовое поощрение с помощью своего механизма сборов с целью заставить пользователей действовать таким образом, чтобы это привело к желаемым результатам.

1.2 В настоящем документе рассматривается надлежащее применение схемы поощрения как для поставщиков обслуживания, так и для пользователей. В нем также предлагается пересмотр соответствующей части существующего текста *Политики ИКАО по аэропортовым сборам и аэронавигационному обслуживанию* (Дос 9082). Следует отметить, что многие аспекты, касающиеся дифференциальных сборов, предлагаемых аэропортами, речь о которых идет в документе WP/10, также применимы и к схемам поощрения, предоставляемым поставщиками обслуживания для пользователей.

## 2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Основные цели введения схемы поощрения поставщиков обслуживания и пользователей, помимо прочего, заключаются в том, чтобы оптимизировать пользование аэронавигационным обслуживанием, сократить общие расходы на обслуживание и повысить его эффективность. В ходе создания схем поощрения каждая цель должна быть четко определена и сформулирована, а также должна поддаваться количественному измерению.

### Поощрение поставщиков обслуживания

2.2 Некоторые формы экономического контроля предполагают включение в них элементов поощрения. Основным примером является регулирование потолка цен, в пределах которого нормативный орган устанавливает максимальную подлежащую оплате цену за конкретный период времени, что обычно делается за счет применения ценового коэффициента розничной/потребительской цены минус цель поощрения (показатель "х"). Если поставщик обслуживания выходит за рамки поставленной цели, то он может оставить себе любые средства, оставшиеся после возмещения расходов. Если цель не достигнута, то поставщику обслуживания не разрешается повышать сборы для компенсации расходов и ему придется находить средства, чтобы сбалансировать свои расчеты за регулируемый период. В рамках этого сценария у поставщика обслуживания есть сильная мотивация для повышения эффективности своей работы и сокращения расходов<sup>1</sup>.

2.3 В идеальном случае показатель поощрения "х" следует включить в процесс организации работы поставщиков обслуживания. Цели качества работы для некоторых основных

---

<sup>1</sup> Регулирование верхнего потолка цен имеет потенциальные недостатки. Например, поскольку ценовые пределы обычно устанавливаются на несколько лет на основе проектируемых капитальных расходов, а также с учетом существующих средств, поставщик обслуживания будет иметь побудительный мотив завязать общие капитальные расходы до установления верхней ценовой планки, а затем не предпринимать действий по выполнению полной программы (ценовой порог может предоставить поставщику возможность краткосрочного возмещения средств без фактического инвестирования в них). Кроме того, если поставщик обслуживания ожидает, что орган регулирования уточнит условия максимального увеличения цен, то в этом случае поощрение за эффективность его работы будет в значительной степени сокращено. Это происходит в результате того, что уровень поощрения зависит от предложения поставщика обслуживания в отношении того, что преимущества от его усилий по снижению расходов, более эффективное ценообразование и использование новых технологий не приведут к ужесточению в области установления порога ценообразования (большой "х").

областей измерения эффективности (КРА), как, например, продуктивность и рентабельность, могут быть установлены с помощью внедрения показателя "х". Другие ключевые виды деятельности, например качество обслуживания, напрямую не связаны с показателем "х", но эту работу потребуются тщательно контролировать, поскольку поощрение за сокращение расходов может привести к ухудшению качества обслуживания. Чтобы оценить, влияют ли положительно схемы поощрения на качество работы, нормативным органам следует регулярно знакомиться с отчетами о качестве работы, сотрудничая в этом с пользователями и другими заинтересованными сторонами (см. WP/5).

2.4 Однако поощрение не обязательно соответствует принципу полного возмещения расходов, что означает в соответствии с определением, что поставщикам обслуживания следует возмещать все свои расходы посредством сборов. В рамках принципов полного возмещения расходов любое наказание, применяемое к поставщику обслуживания, придется рассматривать в качестве дополнительных расходов, которые затем посредством сборов перекадываются на пользователей. В результате пропадает смысл любого поощрения. Напротив, любое поощрение поставщика обслуживания должно рассматриваться как дополнительный доход, который затем будет обратно передан пользователям посредством снижения ставки сборов при наличии механизма регулирования.

### **Поощрение пользователей воздушного пространства**

2.5 Поощрение дает возможность пользователям получить финансовую выгоду или понести потери в зависимости от принятых решений. В контексте организации воздушного движения (ОрВД) могут быть представлены три вида поощрений в соответствии с различными промежутками времени.

2.6 Первый тип поощрения для пользователей повлияет на их тактические или оперативные решения на уровне каждого полета с точки зрения времени, маршрута и траектории полета. Хотя тактические решения в настоящее время принимаются без учета каких-либо финансовых операций, тем не менее понятно, что, например, в перегруженном воздушном пространстве некоторые пользователи захотят принять на себя дополнительные расходы (за задержку вылета или неоптимальную траекторию полета или скорость) в обмен на финансовое поощрение. Такие поощрения могли бы быть приемлемыми в случае снижения за их счет общих расходов, т. е. если суммы поощрения некоторых пользователей и общие расходы, возникающие в результате этих неудобств становятся меньше, чем общие расходы за доставленные неудобства, которые так или иначе будут иметь место и без поощрения.

2.7 Второй тип – нацелить потребности в обслуживании ОрВД, оказывая влияние на решение пользователей относительно их обслуживания, например составление графика или распределение парка воздушных судов. Сюда же будет относиться и изменение ставок или дифференциальных сборов. Например, более высокие ставки сборов будут применяться в пиковые периоды, когда большее число пользователей конкурируют между собой в условиях перегруженности движения, а меньшая ставка сборов будет применяться во время его отсутствия. Позитивные и негативные последствия, связанные с этим типом поощрения, подобны тем, которые изложены в документе WP/10 в контексте работы аэропортов.

2.8 Третий тип повлияет на решение пользователей в отношении инвестиций в новую технику, устанавливаемую на бортах воздушных судов. Опыт показал, что пользователи по возможности стремятся не вкладывать много средств в бортовое оборудование, предпочитая краткосрочную экономию средств (медля с инвестициями) менее надежным коллективным доходам, которые зависят от синхронизации инвестиций в наземное и бортовое оборудование.

Поэтому схемы поощрений за скорейшую установку на бортах воздушных судов нового оборудования могут помочь внедрению новой техники и позволят со временем лучше скорректировать характеристики ОрВД в соответствии с потребностями отрасли воздушного транспорта.

2.9 Применение этих трех типов поощрения будет зависеть от конкретных условий. В целом, в зависимости от района и применения на местном уровне, можно применять первый и второй типы поощрения. Третий тип (и в некоторых случаях второй тип поощрения) в отдельном случае будет разработан для субрегионального или регионального применения с помощью сотрудничества между государствами и поставщиками обслуживания, с учетом того, что многие воздушные суда выполняют полеты за пределами действия какого-либо поставщика аэронавигационного обслуживания.

2.10 Независимо от типов поощрения органам регулирования в качестве предпосылки следует обеспечить в рамках своих функций экономического контроля и с помощью процесса консультаций, чтобы поощрение пользователей соответствовало принципам, изложенным в документе Дос 9082. В соответствии с изложенным в документе WP/10 в отношении работы аэропортов такие принципы относятся к недискриминационным аспектам, перекрестному субсидированию, транспарентности и ограниченности во времени. С целью более подробного освещения этих принципов применения схемы поощрения в контексте аэронавигационного обслуживания следует внести поправку в п. 41 Дос 9082 в соответствии с предложением, содержащимся в п. 23 документа WP/10. Следует принять к сведению, что аспекты ограничения по времени не относятся к аэронавигационному обслуживанию в той степени, как это относится к аэропортам.

2.11 Хотя ни в документе Дос 9082, ни в *Руководстве по экономике аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161) не содержится дополнительных рекомендаций, помимо этих общих принципов, тем не менее некоторые аспекты определены с тем, что необходимо подготовить дополнительный инструктивный материал для получения желаемых результатов от применения системы поощрений. Помимо прочего, возникает необходимость регулярной оценки схемы поощрения в отношении того, отвечает ли она заявленным целям и помогает ли прогнозируемая экономия средств за счет повышения уровня эффективности эксплуатации хотя бы в минимальной степени возместить расходы на применение схемы поощрения в приемлемые сроки.

### 3. ВЫВОДЫ

3.1 Исходя из вышеизложенного можно заключить, что:

- a) в процессе консультаций государства могут рассмотреть в рамках своих функций экономического контроля вопросы о введении соответствующих форм поощрения поставщиков обслуживания и пользователей с учетом оптимизации использования и предоставления аэронавигационного обслуживания, чтобы сократить общие расходы на такое обслуживание и повысить его эффективность;
- b) государствам следует обеспечить, чтобы схемы поощрения, предоставляемые поставщиками обслуживания для пользователей, соответствовали принципам, изложенным в документе Дос 9082, а также заявленным целям и чтобы прогнозируемые выгоды покрывали расходы за поощрение в допустимые сроки;

- с) ИКАО следует внести поправку в п. 41 документа Дос 9082 с целью лучше отразить принцип транспарентности в отношении внедрения схем поощрения и разработать инструктивный материал относительно применения схем поощрения.

#### 4. ПРЕДЛАГАЕМАЯ ПОПРАВКА В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

4.1 В соответствии с выводом с) п. 3.1 предлагается внести поправку в подпункт v) п. 41 документа Дос 9082 следующего характера:

- v) *В тех случаях, когда на определенные категории пользователей распространяются льготные сборы, специальные скидки или другие виды снижения сборов, обычно уплачиваемых за пользование аэронавигационным обслуживанием, ~~правительствам~~ государствам следует обеспечить транспарентность с точки зрения их образования, цели и критериев, для которых они предназначены, по возможности, ~~принять меры для того, чтобы~~ любые образующиеся недовозмещенные расходы, должным образом распределяемые среди которых следует отнести на счет конкретных пользователей, не следует компенсировать не компенсировать за счет других пользователей.*

#### 5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять решение относительно выводов, содержащихся в п. 3.1;
- b) рассмотреть и одобрить предлагаемые поправки к документу Дос 9082, содержащиеся в п. 4.1.

— КОНЕЦ —