



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

- Пункт 1 повестки дня.** Проблемы, требующие взаимодействия между государствами, поставщиками и пользователями
- Пункт 1.1 повестки дня.** Экономический надзор

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

(Представлено Международным советом аэропортов (МСА))

АННОТАЦИЯ

В течение последнего десятилетия аэропорты постоянно предпринимали шаги, направленные на улучшение качества услуг, повышение эффективности работы и снижение затрат. Одновременно они ощущали значительное давление со стороны пассажиров, эксплуатантов воздушных судов, авиакомпаний, работающих по новым бизнес-моделям и конкурентов. Любые потенциальные проблемы несрабатывания рыночных механизмов (например, злоупотребление господствующим положением) должны, в первую очередь, решаться в рамках государственного закона о конкуренции и ответственности государства за осуществление экономического контроля. Конечной целью закона о конкуренции, как одного из инструментов экономического контроля, является защита интересов конечного пользователя, т. е. потребителя.

Применение сходных норм и стандартов к поставщикам услуг, предоставляемых аэропортами, и поставщикам аэронавигационных услуг приводит к игнорированию различий между этими двумя видами поставщиков, а именно различий, касающихся их конкурентной ситуации, клиентов и заинтересованных лиц, набора выполняемых ими задач, характера их основных фондов, а также их социальных и экономических выгод.

Любые регулятивные вмешательства должны быть сведены к минимуму. При этом они должны осуществляться на основе анализа затрат и выгод и обеспечивать достаточный объем инвестиций для удовлетворения будущего спроса.

Действия Конференции указаны в параграфе 5.

¹ Перевод выполнен в МСА.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Происшедшая за два последних десятилетия трансформация отрасли, в ходе которой аэропорты из государственных или муниципальных поставщиков наземной авиационной инфраструктуры превратились в частично приватизированные или корпоратизированные и широко коммерциализированные предприятия сервис-индустрии, происходила под влиянием продолжительного стабильного спроса на авиа-перевозки и увеличения их объема, который стимулировался либерализацией воздушного пространства и ростом экономики, особенно характерными для развивающихся стран. Необходимость инвестирования значительных средств в модернизацию и расширение новой инфраструктуры потребовала нового подхода к управлению аэропортами, новых структур собственности и частных капиталовложений. По мере отхода государства от управления и владения аэропортами, эти новые субъекты требуют контроля в области ценообразования и планирования в рамках общегосударственного экономического контроля при решении вопросов, касающихся различных рисков, связанных со злоупотреблением господствующего положения.

1.2 Сегодня операторы аэропортов фокусируют свое внимание на обслуживании пассажиров и местных общин и вносят важный вклад в развитие государственной и местной экономики. Аэропорты стали самостоятельными самофинансирующимися хозяйствующими субъектами, производящими экономическую стоимость и осуществляющими экономическую деятельность с целью получения прибыли.

1.3 Являясь частью системы авиаперевозок, аэропорты способствуют установлению связей между странами и развитию глобальной экономики и туризма – самой крупной мировой индустрии. Отрасль сохраняет потенциал роста в обозримом будущем и должна подготовиться к будущему спросу на свои услуги, который будет продолжать расти в долгосрочной перспективе. Главной задачей отрасли является увеличение мощностей аэропортов для обслуживания воздушных перевозок, что требует гибкого подхода к контролю за их экономической деятельностью со стороны государства.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.1 В течение последнего десятилетия аэропорты подвергались значительному давлению со стороны пассажиров, эксплуатантов воздушных судов, новых форм авиакомпаний, таких как низкозатратные компании и альянсы авиакомпаний, и конкурентов. Аэропорты соперничают как за пассажиров, так и за авиакомпании, конкурируя с другими аэропортами за право приема и отправления прямых и транзитных рейсов. Кроме этого, многим аэропортам приходится иметь дело с господствующими на рынке авиакомпаниями или группами авиакомпаний которые влияют на процесс ценообразования и эффективность работы аэропортов и часто препятствуют выходу на рынок других авиакомпаний, ограничивая таким образом конкуренцию в ущерб потребителю.

2.2 Кроме оказания давления на процесс ценообразования, авиакомпании и авиаальянсы предъявляют все больше требований к услугам, предоставляемым в терминалах, к их дизайну и планировке, требуя предоставления специализированных услуг, специализированного оборудования или специализированных участков. Часто оператору аэропорта приходится принимать на себя операционные и финансовые расходы по расширению услуг для авиакомпании, чтобы не потерять ее, так как это будет означать её уход к конкурентам.

2.3 Пассажиры также предъявляют больше требований к работе персонала, оказываемым услугам, дизайну терминалов и деятельности торговых предприятий на территории аэропорта. Аэропорты должны удовлетворять эти растущие запросы, чтобы сохранять свою привлекательность для пассажиров и авиакомпаний в качестве пункта отправления, пункта назначения или транзитного пункта. В то время как авиакомпании прилагают значительные усилия для совершенствования обслуживания на борту, аэропорты должны направить значительные силы и средства на совершенствование наземных услуг.

2.4 Аэропорты больше не являются узкоспециализированным бизнесом. Помимо функций поставщиков инфраструктуры они выполняют функции поставщиков услуг, предприятий розничной торговли, менеджеров, застройщиков и т. п. Сегодня, внимание руководства аэропорта в значительной степени направлено на удовлетворение нужд пассажира, так как впечатление потребителя от качества обслуживания в аэропорту стало решающим фактором в планировании поездок и напрямую влияет на удовлетворенность пассажира качеством обслуживания, предоставляемого авиакомпанией.

2.5 Начиная с августа 2008 г. более 120 аэропортов по всему миру задействовали в своей работе программу бенчмаркинга, предложенную Международным советом аэропортов (МСА). Эта программа позволяет оценить уровень удовлетворенности клиентов по более чем 30 аспектам обслуживания и дает критически важные данные для анализа ситуации и выработки наиболее эффективных путей его повышения. Программа получает широкое распространение, которое было бы трудно объяснить, если бы аэропорты не чувствовали давления со стороны пассажиров и авиакомпаний, которое заставляет их постоянно совершенствовать свои услуги и работу.

2.6 Спрос на авиаперевозки продолжает расти. Авиакомпании подали рекордное количество заказов на поставки новых самолетов в ближайшие 10 лет, заранее готовясь к прогнозируемому удвоению воздушных перевозок к 2025 году. Очевидно, что существующие наземные мощности не в состоянии обслужить такой объем перевозок. Отсутствие новой инфраструктуры неминуемо станет тяжелым бременем для экономики, окружающей среды, пассажиров и всех заинтересованных сторон. Недостаточные мощности также приведут к снижению уровня конкуренции между аэропортами, поскольку перегруженность является препятствием для привлечения новых компаний и большего количества пассажиров.

2.7 При осуществлении экономического контроля необходимо принимать во внимание циклы планирования аэропорта, которые фундаментально отличаются от циклов планирования авиакомпаний. В то время как авиакомпании могут и должны приспосабливаться к экономическим циклам в минимальный срок путем сокращения мощностей и вывода воздушных судов из эксплуатации, аэропорты, с учетом экономической природы их основных средств, должны просчитывать перспективы развития рынка на 20 лет вперед. При планировании будущих инвестиций и связанных с ними расходов аэропорты принимают во внимание долгосрочные перспективы развития экономики, спроса на свои услуги, а также долгосрочные интересы потребителей и различных групп населения в месте расположения аэропорта.

2.8 Целью контроля экономической деятельности является защита текущих и будущих интересов потребителей и общества в широком смысле слова. Более строгие формы экономического контроля (например, регулирования цен и активов) должны применяться только после оценки степени конкуренции и только тогда, когда исчерпаны все существующие юридические, институциональные и государственные рычаги (например, государственный закон о конкуренции). Любое регулятивное вмешательство должно быть сведено к минимуму и быть

экономически эффективным, то есть прямые и косвенные затраты, связанные с регулированием, не должны превышать размера получаемых от него выгод.

2.9 Применение сходных экономических норм и стандартов к оценке работы аэропортов и поставщиков аэронавигационных услуг (ПАУ) может привести к неверным выводам, и поэтому должно использоваться с большой осторожностью. Эти две отрасли фундаментально отличаются степенью коммерциализации и приватизации, базой пользователей, набором выполняемых задач, предоставляемыми услугами, характером основных фондов и позицией на рынке. ПАУ не конкурируют между собой, не имеют связей с местной общественностью и напрямую не обслуживают пассажиров. ПАУ обеспечивают суверенность государственного воздушного пространства, организуют и защищают его. ПАУ имеют ограниченные стимулы для повышения эффективности своей работы, поскольку у их пользователи нет выбора или альтернатив. В то время как политика ИКАО проводимая этой организацией в отношении каждой из рассматриваемых групп поставщиков, в значительной степени идентична, и после внесения поправок по-прежнему должна применяться к обеим группам, будущая политика должна быть достаточно универсальной и концептуальной, чтобы избежать излишнего вмешательства в их деятельность.

2.10 Предлагаемые выводы и поправки, относящиеся к более конкретным формам экономического контроля и к общим принципам ценообразования, должны исходить из основной посылки данного документа, суть которой заключается в том, что аэропорты в основном работают в условиях конкурентной среды. Поэтому задачи экономического контроля, предлагаемые в документе Doc 9082 не должны подразумевать никаких обязательств со стороны Государства по принятию мер, выходящих за существующие юридические, институциональные и административные рамки.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 Из вышесказанного можно сделать следующие выводы:

- a) Государства должны позаботиться об осуществлении экономического контроля за деятельностью всех поставщиков услуг с целью предотвращения злоупотребления их господствующим положением и обеспечения интересов потребителей и общества.
- b) Государства должны определять наиболее подходящую форму экономического контроля) в каждом отдельном случае с учетом степени конкуренции и существующих государственных юридических, институциональных и административных инструментов и, в первую очередь, закона о конкуренции. Любые регулятивные вмешательства должны быть сведены к минимуму и быть экономически эффективными, то есть прямые и косвенные затраты, связанные с регулированием, не должны превышать размера получаемых от него выгод.
- c) Государства должны рассматривать развитие индустрии авиаперевозок и потребительского спроса в долгосрочной перспективе и принимать меры по обеспечению финансовой жизнеспособности аэропортов и их возможностей по осуществлению адекватного инвестирования в будущую инфраструктуру, которая является основой их роста и будет способствовать развитию конкуренции и повышению конкурентоспособности аэропортов и авиакомпаний.

- d) Государства должны иметь в виду, что политика ИКАО по осуществлению экономического контроля, являющаяся предметом рассмотрения с целью внесения необходимых поправок, уже применяется как в отношении аэропортов, так и ПАУ и будет применяться по завершении этого процесса. Таким образом, любые поправки, предлагаемые для внесения в действующую политику ИКАО должны учитывать характерные отличия двух видов поставщиков и в особенности различную степень их вовлеченности в конкуренцию.
- e) ИКАО должна принять во внимание, что предлагаемые выводы и поправки, относящиеся к более конкретным формам экономического контроля и общим принципам ценообразования, должны исходить из основной посылки данного документа, суть которой заключается в том, что, по сути, аэропорты не занимают господствующие позиции на рынке. Поэтому определения целей и задач государственной политики в рамках действия Положения об экономическом контроле не должно подразумевать, предписывать или представлять собой государственное обязательство, выходящее за уже существующие государственные юридические, институциональные и административные рамки.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОПРАВКИ

4.1 В соответствии с выводом, представленным в пункте e) параграфа 3.1, предлагается изменить новый текст документа Doc 9082 по определению экономических показателей и минимальным требованиям к отчетности, предложенный Секретариатом ИКАО в Рабочем документе 4, и изложить его в следующей редакции:

Экономический контроль

xx. Учитывая сохраняющиеся тенденции по коммерциализации и приватизации услуг аэропортов и аэронавигационных услуг, Совет рекомендует использовать рычаги экономического контроля для достижения баланса между усилиями организаций или частных юридических лиц, направленными на получение максимальной выгоды от коммерциализации и приватизации, и задачами государственной политики, включая без ограничения:

- i) предотвращение антиконкурентной практики или злоупотребления доминирующей позицией со стороны аэропортов и поставщиков аэронавигационных услуг;*
- ii) предотвращение дискриминации и обеспечение прозрачности в установлении цен на услуги;*
- iii) ~~обеспечение стимулов для~~ поощрение усилий аэропортов и поставщиков аэронавигационных услуг, а также пользователей услуг, направленных на достижение соглашений по размеру сборов, расценкам на услуги и уровням услуг;*

- iv) ~~обеспечение~~ ~~поощрение~~ ~~усилий~~ ~~аэропортов~~ ~~и~~ ~~аэронавигационных~~ ~~служб~~ ~~всех~~ ~~поставщиков~~ ~~услуг~~, направленных на разработку и внедрение системы соответствующих показателей эффективности их работы;
- v) *обеспечение инвестиций в развитие производственных мощностей с целью удовлетворения будущего спроса.*

уу. *Совет также рекомендует, чтобы Государства свели использование рычагов регулятивного вмешательства до минимума и использовали их только тогда, когда необходимо. При принятии решения о том, нужно ли использовать экономический контроль в объеме, превышающем рамки закона о конкуренции, необходимо принимать во внимание степень конкуренции, затраты и выгоды, связанные с альтернативными формами контроля, а также существующие юридические, институциональные и административные инструменты. Создание прозрачной, действенной и эффективной по затратам системы экономического контроля будет служить интересам всех сторон.*

5. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы параграфа 3.1;
- b) рассмотреть и поддержать поправки к документу Дос 9082 предлагаемые в параграфе 4.1.

— КОНЕЦ —