AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL

The ACI Guide to Airport Economic Regulation



aci.aero

First cover page:

English	Russian
The ACI Guide to Airport Economic Regulation	Руководство ACI по экономическому регулированию аэропортов
ACI Airports Council International	Международный Совет Аэропортов (ACI)

Second cover page and back cover page:

English	Russian
ACI Airports Council International	Международный Совет Аэропортов (ACI)

Back cover page:

English	Russian
Scan the code for more information on ACI publications or visit: www.aci.aero/publications	Сканируйте код для дополнительной информации о публикациях Международного Совета Аэропортов или посетите веб-страницу: www.aci.aero/publications

AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL

Руководство по экономическому регулированию

июнь 2013 года

Содержание

1 Введение ... 1

2 История и характеристики экономического регулирования ... 2

Определение экономического регулирования ... 2
История экономического регулирования ... 2
Рациональное обоснование необходимости регулирования ... 3
Когда оправдано регулирование? ... 5
Есть ли у аэропортов рыночная власть? ... 6
Регулирование и аэропортовое управление ... 10
Расходы по регулированию ... 11

3 Модели экономического регулирования для аэропортов ... 14

Регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов ... 14
Регулирование стоимости обслуживания ... 15
Регулирование путем установления ценового потолка ... 16
Регулирование по сигналу или текущий контроль за ценами ... 22
Обязательная консультация ... 23
Долгосрочные договоры ... 24
Арбитражное разбирательство ... 26
Обобщение ... 27

4 Приложение экономического регулирования аэропортов ... 31

Нужно ли прилагать регулирование? ... 31
Определение цены ... 33
Единая касса в противовес двойной кассе ... 35
Определение базы активов и нормы окупаемости ... 39
Качество обслуживания ... 43
Формат регулирования ... 46

5 Мировой опыт в экономическом регулировании аэропортов ... 48

Европейский Союз ... 48
Соединенное Королевство ... 49
Дания ... 52
Ирландия ... 54
Германия ... 56
Франция ... 58
Австрия ... 60
Австралия ... 60
Новая Зеландия ... 63
Индия ... 65
Мексика ... 66
Бразилия и остальная Южная Америка ... 68
США ... 69
Канада ... 70
Позиция ИКАО по вопросу об установлении аэропортовых тарифов ... 71
Обобщение ... 71

6 Рекомендации по экономическому регулированию аэропортов ... 75

Приложение A: Библиография ... 79

Приложение B: Словарь терминов ... 84

Приложение C: Сокращения ... 86

Предисловие

За последние 20 лет аэропорты развились от обычных поставщиков инфраструктуры в бюджетном секторе до сложно устроенных и ориентированных на бизнес предоставителей услуг. Это преобразование произошло главным образом в результате того, что правительства всего мира осознали факт, что аэропорты являются важными двигателями социально-экономического роста для территорий, которые они обслуживают, и что с правильным действующим руководством аэропорты могут функционировать успешно, и во многих случаях могут быть экономически самостоятельными.

Наряду с этим возникли самые разнообразные модели форм аэропортовой собственности и управления, которые доказали свой бизнес успех. Во многих государствах правительства решили, что при наличии правильных экономических условий могут обратиться к частному сектору для финансирования и эксплуатации аэропортовой инфраструктуры. На сегодняшний день продолжает увеличиваться участие частного сектора в разных странах мира.

Эти тенденции, в сочетании с важностью аэропортов для социального и экономического развития регионов и наций, заставили, правильно или ошибочно, регулировать экономическое поведение аэропортов, включительно и ценообразование, и качество услуг. По сути дела, в наше время экономическое регулирование выделяется как один из ключевых аспектов аэропортового управления и основным фактором для финансирования развития аэропортовой инфраструктуры.

ACI решил как раз в рамках этого контекста разработать настоящее Руководство по экономическому регулированию аэропортов. Цель этого руководства предоставить информацию, чтобы помочь аэропортам понять экономическое регулирование и разные способы осуществления такого регулирования. Его можно также использовать как вспомогательное средство для просвещения сторон, заинтересованных в результатах деятельности аэропортов насчет оптимальных методов в области экономического регулирования аэропортов по отношению к их концепции развития и целей. Руководство также рассматривает критерии для применения регулирования, учитывая, что не все обстоятельства этого требуют.

Принимая во внимание быстро изменяющийся характер авиационной отрасли в общем и аэропортов в частности, ACI стремится поддерживать настоящее руководство в актуальном состоянии с целью быть в курсе новейших разработок в области экономического регулирования аэропортов.



Надеемся, что настоящее руководство будет Вам полезным и приглашаем Вас поделиться с нами комментариями и предложениями.

Энджела Гиттенс
Генеральный Директор

1 Введение

До 80-х годов прошлого века почти все крупные аэропорты являлись общественными предприятиями общего пользования на основе полного возмещения затрат. Однако дерегулирование авиационной отрасли во многих частях мира привело к коренным изменениям функционирования аэропортов. Первоначально дерегулирование сосредоточилось преимущественно на авиакомпаниях, хотя многие страны также приватизировали свои аэропорты и службы контроля воздушного движения или изъяли из них капиталовложения. Сегодня аэропорты больше не являются однородной группой общественных предприятий общего пользования, а разнородной группой, чья структура собственности изменяется от государственных до полностью приватизированных фирм. Даже аэропорты, которые находятся в общественном владении, стали более коммерциализированными и более направленные на получение прибыли.

Беспокойство о рыночной власти некоторых аэропортов заставили многие страны, правильно или ошибочно, регулировать экономическое поведение этих аэропортов, включительно и ценообразование, и качество услуг. Во всем мире по отношению к аэропортам были применены разные модели и способы регулирования. Некоторые из них претерпели эволюцию по мере изменения обстоятельств и развития понимания рыночной динамики.

Настоящий документ предназначен для использования в качестве руководства по экономическому регулированию аэропортов. Цель руководства предоставить информацию, чтобы помочь аэропортам понять экономическое регулирование и разные способы осуществления такого регулирования. Его можно использовать как вспомогательное средство для экономического регулирования аэропортов и для образования сторон, заинтересованных в результатах деятельности аэропортов. Руководство также рассматривает критерии для применения регулирования, учитывая, что не все обстоятельства этого требуют.

Настоящий доклад предоставляет контекст для аэропортового регулирования – его историю и развитие – обеспечивает и руководство по терминологии, теории и аргументам, которые сформулировали дебаты по комплексу мер касательно аэропортового регулирования. Доклад излагает аргументы за и против приложения аэропортового регулирования и также излагает разные модели регулирования, которые предпринимались или были предложены, и дает им оценку. Кроме того, он предоставляет информацию о разных технических аспектах аэропортового регулирования и дает обобщенное представление об опыте с регулированием в мировом масштабе.

Наконец, на основании этих сведений, руководство выдвигает рекомендации насчет определения необходимо ли вообще регулирование, и, если это так, как лучше всего применять эффективное и толковое регулирование.

Позиция ACI по отношению к экономическому регулированию аэропортов

- Лучше добиваться конкуренции, чем регулирования
- Необходимость регулирования следует определять в каждом конкретном случае
- Интеллигентное регулирование должно добиваться консенсусных решений
- Регулирование должно стремиться быть недорогим и ненавязчивым
- Регулирование должно быть динамическим и гибким
- Регулятор должен быть независимым
- Регулирование должно учитывать, что аэропорты заинтересованы расширить трафик, чтобы добиться максимальной коммерческой выручки, а не эксплуатировать существующую рыночную власть
- Если применяется жесткое контролирование цен, следует использовать формат ценового потолка

2. История и характеристики экономического регулирования

Настоящая глава посвящена истории экономического регулирования – как и почему оно возникло, и что оно пытается достичь (и где не успело достичь цели). Она также излагает аргументы на тему необходимости регулирования в аэропортовом секторе и расходы, связанные с таким регулированием.

2.1. Определение экономического регулирования

Этот доклад рассматривает экономическое регулирование аэропортов. Экономическое регулирование в значительной степени сосредотачивает внимание на ценах, запрашиваемых оператором аэропорта, но может также включать качество обслуживания и вход в отрасль (т.е. может ли новая аэропортовая фирма создать аэропорт и его эксплуатировать). В некоторых режимах (напр. в Австралии), доступ к аэропортовым сооружениям тоже является компонентом экономического регулирования.

Экономическое регулирование исключает другие виды регулирования, включительно:

- Регулирование техники безопасности;
- Экологическое регулирование;
- Трудовое законодательство и регулирование; и
- Регулирование финансовых инструментов, употребляемые аэропортами (облигации и / или акции);

2.2 История экономического регулирования

Современная область рыночной экономики возникла в период с середины 18-ого до позднего 19-ого века. Ключевым элементом этой возникающей экономической теории была идея, что конкуренция на рынках доведет до максимального уровня общественного благосостояния и экономического богатства нации. Расходы будут снижены до минимума, а конкуренция помешает фирмам осуществлять чрезмерную рыночную власть, что снизит цены, оплачиваемые потребителями до уровня расходов. Экономисты называют такие результаты «экономической эффективностью» (термин описан более подробно в следующем разделе).

Однако, существовало опасение, что не все рынки характеризуются полной интенсивной конкуренцией. Строились теории, что некоторые рынки являются естественными монополиями, то есть, экономия на масштабе такая, что одна фирма может обслуживать рынок при более низкой себестоимости единицы продукции, чем если рынок обслуживается несколькими соперничающими фирмами. Все же с единственной фирмой на рынке есть риск, что отсутствие конкуренции не приведет к снижению цен до уровня себестоимости. Вместо этого, есть потенциал для монополистов, осуществлять рыночную власть и запрашивать цены выше себестоимости, даже если они могут быть производителями продукции с низкой себестоимости. Экономисты определяют такие случаи как «провал рынка» в смысле, что рынок может привести к ценам, превышающим себестоимость обеспечения услуги. Несмотря на то, что понятие о провале рынка было развито в контексте естественных монополий, оно может также применяться к рынкам с более чем одна фирма, как олигополии с маленьким числом поставщиков услуги на рынке.

Некоторые экономисты утверждали, что можно такие рынки заставить достичь экономической эффективности с помощью государственного регулирования. До середины 19-ого века на нескольких юрисдикционных территориях начали появляться законы, создающие органы государственного регулирования и наделяющие их полномочиями ограничивать запрашиваемые цены. Железнодорожная отрасль, часто считаемой единственной высокотехнологичной отраслью в 19-ом веке, первой была подвержена регулированию цен. В США несколько штатов начали регулировать железные дороги около 1850 г., и до 1888 г. федеральное правительство учредило Комиссию по межштатной торговле и транспорту (ICC), чтобы регулировать отрасль с помощью

национального агентства. Похожее развитие имело место в Соединенном Королевстве и в ряде развитых стран. С развитием новых отраслей, таких как электроэнергия, телефоны, трубопроводы, грузовой автотранспорт и впоследствии и авиация (авиакомпании), принципы регулирования, разработанные для железных дорог, распространились и на операторов других транспортных и коммунальных услуг.

Тем не менее, почти до конца 20-ого века было общепризнанно, что экономическое регулирование многих отраслей не работало. Регулирование скорее препятствовало экономической эффективности, чем способствовало ее развитию. Регулирование мешало эффективной конкуренции двумя механизмами: ограничением входа новых участников на рынки, которые позволяли присутствие более одного поставщика услуг, и часто препятствовали регулируемым фирмам ответить на конкуренцию со стороны новой технологии (например, в США экономическое регулирование помешало железным дорогам эффективным способом ответить на конкуренцию со стороны возникающей отрасли грузового автотранспорта после Второй мировой войны). Результатом во многих случаях были неэффективные фирмы и отрасли, с неоправданно дорогими и плохого качества услугами. Учитывая недостатки регулирования и потенциальные выгоды от более сильной конкуренции, многие правительства стали отменять регулирование в разных отраслей в 70-ых и 80-ых годах 20-ого века, таких как авиакомпании, железные дороги, телекоммуникации и коммунальные услуги. В некоторых случаях отмена регулирования включала в себя отмены регулирования цен и услуг в применении к частному бизнесу (как в отраслях авиаперевозок и железных дорог в США). В других случаях она включала в себя приватизацию бизнесов, принадлежащих и эксплуатируемых государством, которые потом подвергались, как надеялись временным, новым формам регулирования, например в отрасли телекоммуникаций и коммунальных услуг в Соединенном Королевстве. Эта отмена регулирования привела к драматическим изменениям в ценообразовании и в товарном ассортименте во многих отраслях. Например, отмена регулирования в отраслях авиаперевозок в США привела к понижению средних пассажирских тарифов на 22% .[1]

2.3. Рациональное обоснование необходимости регулирования

Как уже отмечалось, первостепенное основание необходимости регулировать состоится в том, что если отрасль является естественной монополией и нет конкуренции, поставщик услуги был бы склонен (или как минимум мог бы) осуществлять рыночную власть и запрашивать цены гораздо выше себестоимости предоставления услуг. Выдвигались и другие причины регулировать данную отрасль такие как предупреждение разрушительной конкуренции. Как ни парадоксально, аргументация основывалась на том, что в отрасли с чрезмерной степенью конкуренции поставщики услуг уменьшат свои цены ниже себестоимости и таким образом не смогут выжить. Если способ устранения проблемы для естественной монополии – это установить максимальную цену, то для случаев разрушительной конкуренции средством является установление минимальной цены.

Регулирование не являлось единственным решением для устранения провала рынка. Другим решением была государственная собственность на монополию. Согласно этой идее государство в качестве собственника дало бы указания руководству ограничить осуществление рыночной власти и запрашивать цены, которые покрывали бы, но не превышали бы затраты. Так часто случалось в авиации, где до 80-ых годов прошлого века государства часто имели аэропорты, службы воздушного контроля и навигации, а во многих случаях и авиакомпании, и эксплуатировали их. Когда государство было собственником, регулирование считалось лишним и необязательным.

[1] D. Graham and P. Kaplan, “Efficiency and Competition in the Airline Industry” Bell Journal of Economics, 1983, Vol. 14, No.1, pp 118-138.

Экономическая эффективность

С экономической точки зрения регулирование должно пытаться добиться максимального экономического (или общественного) благосостояния. Экономическое благосостояние достигает максимума, когда ресурсы распределены так, что спрос всего общества удовлетворяется самым эффективным способом. Центральное место в идее занимает экономическая эффективность, гарантирующая оптимальное распределение и применение ресурсов для производства набора самых востребованных обществом товаров и услуг. Экономическая эффективность содержит несколько компонентов:

- Техническая эффективность или эффективность затрат – производить товары и услуги по возможно самой низкой себестоимости (или с употреблением минимального количества ресурсов).
- Аллокативная эффективность – обеспечить, чтобы производились самые востребованные товары и услуги, и чтобы они шли к тем индивидам или группам, которые их больше всего ценят.
- Динамическая эффективность – балансировать краткосрочные проблемные вопросы (например, цены) и долгосрочные потребности (напр. инвестирование в научные исследования, разработки и новаторство).

Большинство экономистов согласны, что функционирующие конкурентные рынки добиваются максимальной экономической эффективности. Однако, неконкурентные рынки (такие как монопольные рынки) экономически неэффективны. Поэтому можно использовать регулирование, чтобы решить вопросы, связанные с провалом рынка. Итак, цель регулирования не просто обеспечить низкие цены (есть ситуации, где низкие цены нежелательны), а обеспечить достижения экономической эффективности, и таким образом, достичь максимальный уровень экономического благосостояния.

Поэтому цель регулятора гарантировать, что:

- Цены установлены на уровне, который был бы достигнут на конкурентном рынке;
- Существуют стимулы оптимизировать техническую эффективность (напр. обеспечить новаторство и улучшенные способы производства);
- Размещение спроса оптимизировано. Например, аэропорты с большим объемом перевозок могут нуждаться в ценах, которые нормируют вместимость и обеспечивают более эффективное использование вместимости
- Существуют правильные стимулы для капиталовложений. Аэропорты должны быть способны добиться разумного уровня рентабельности инвестированного капитала, чтобы привлечь необходимое финансирование.

2.4 Когда оправдано регулирование?

Не существует единственная, общепринятая теория по отношению к вопросу нужно ли регулировать отрасль. Даже случай естественной монополии не признан как оправдание для регулирования. Согласно теории о состязательных рынках, при определенных обстоятельствах естественный монополист не будет заинтересован осуществлять рыночную власть. Это включало бы случай угрозы, что другая фирма может войти на рынок и полностью вытеснить монополиста. Существует также точка зрения, что монополиста можно оставить без регулирования, рассчитывая, что угроза регулирования ограничит ценовые решения поставщика услуг.

При нехватке последовательной теории когда следует подвергать отрасль или фирму экономическому регулированию ее цен, можно сделать следующие обобщающие выводы:

- Нет необходимости регулировать по максимальной цене отрасли, где конкурируют несколько поставщиков услуг.

- Необходимости регулировать не достаточно при высокой ценовой эластичности спроса. Это значит, что если покупатели услуг чувствительны к цене (т.е. они не купят услуги, если повысятся цены), монополист не сможет поднять цены выше себестоимости.

- Если у покупателей значительная противодействующая сила, тогда нет необходимости в регулировании. Противодействующая сила может существовать, если покупатели могут действовать совместно или на рынках с маленьким числом покупателей.

- Не будет необходимости регулировать, если существуют другие ограничения цен. Некоторые соглашения о воздушном сообщении между странами содержат ограничения на тарифы, и таким образом может не быть необходим отдельный регулятивный режим. В данной ситуации действие через суд, а не со стороны регулятивного агентства, заставит отклоняющегося от правил поставщика услуг понизить цены.

- Убедительная угроза регулирования тоже может устранить необходимость действительного регулирования. В США, например, Федеральное Авиационное Управление уполномочено регулировать аэропортовые тарифы, но делает это только после жалобы, а не в обычном порядке. В результате, было возбуждено очень мало дел.

- Аэропорты с серьезным ограничением вместимости и с ограниченными перспективами расширить вместимость имеют большую рыночную власть. Не обязательно, что они осуществляют такую власть, но потенциал налицо.

- Несколько экономистов учитывают, что а) неавиационные услуги в общем не регулируются, б) аэропортовые операторы сильно мотивированы расширить продажи таких услуг и в) более высокий объем перевозок через аэропорт является главным стимулирующим фактором увеличения неавиационных услуг. Из этого следует, что аэропорты могут ограничить осуществление своей рыночной власти на рынке авиационных услуг, чтобы получить неавиационный доход. Несмотря на то, что большинство экономистов, изучающих аэропортовую отрасль, принимают этот ход рассуждений, на сегодняшний день никто еще не определил формулу для оценки условий, необходимых для устранения любого осуществления рыночной власти.

[2] Сторонники теории состязательных рынков часто выдвигают авиакомпании как пример, в котором авиакомпания-монополист может быть вытеснена другой фирмой.

Также отмечаем, что существует связь между моделью аэропортового управления и потребностью в ценовом регулировании. Аэропорты государственной собственности не нужно регулировать, если их государственные собственники инструктируют руководство касательно ценовых политик, ограничивающие осуществление рыночной власти. На некоторых юрисдикционных территориях аэропорты эксплуатируются некоммерческими структурами, такими как государственные органы и общества. Существует некоторая неясность касательно целей любой некоммерческой организации, но по определению они не мотивированы получать прибыль и поэтому у них нет мотивации осуществлять рыночную власть, чтобы устанавливать цены выше себестоимости. Некоторые экономисты (см. Gillen and Morrison, 2004), однако, поднимают тему, что некоммерческие структуры могут заниматься «позолотой», т.е. принимать на себя расходы выше необходимых для предоставления услуг, и таким образом могут быть экономически неэффективными.[3] При обсуждении вопроса, следует ли регулировать государственную или некоммерческую структуру, советуем исследовать публично-правовой акт пожалования прав организации или правоприменительный акт, чтобы проверить могут ли цели организации включать стимулы получать прибыль или излишки.

2.5 Есть ли у аэропортов рыночная власть?

По общему мнению, экономическое регулирование требуется только в ситуациях с ограниченной или неэффективной конкуренцией. Аэропорты, сталкивающиеся с эффективной конкуренцией (или в некоторых случаях с угрозой конкуренции посредством входа новых аэропортов на рынок) неспособны запрашивать чрезмерные цены или предлагать услуги плохого качества. Даже аэропорты с рыночной властью могут не стремиться воспользоваться этой властью из страха не вызвать конкурентный ответ. Из-за этих и других причин не все аэропорты подвергаются регулированию. Например, в Соединенном Королевстве из 24 аэропортов, обслуживающие более 500 000 пассажиров в год, только 3 (Хитроу, Гатвик, Станстед) регулируются.[4]

Аэропорты могут сталкиваться с конкуренцией в разных ситуациях:[1]

- Конкуренция касательно совместно используемого местного рынка – например, аэропорты Шарль де Голль и Орли в Париже; аэропорты им. Джона Ф. Кеннеди, Ньюарк и Ла Гвардия в Нью-Йорке; Хитроу, Станстед, Гатвик, Лондон-Сити и Лутон в Лондоне.
- Конкуренция касательно транзитных перевозок – пассажиры (и иногда авиакомпании) могут выбрать альтернативные пересадочные узлы, если появятся более дешевые, более быстрые и/или более удобные пересадочные рейсы.
- Конкуренция насчет грузовых перевозок – груз сильно чувствителен к цене и может выбрать альтернативный маршрут или другой вид транспорта. Например, при высоких тарифах на грузоперевозки в Амстердаме груз можно перевезти самолетом до Брюсселя и оттуда довезти на грузовике до конечного пункта.
- Конкуренция касательно конечного пункта – рекреационный туризм может выбрать другую цель, если стоимость проезда слишком высока (или качество обслуживания слишком низкое).
- Конкуренция насчет неавиационных услуг (розничная торговля, парковка для машин и пр.) с не-аэропортовыми поставщиками.
- Конкуренция между различными видами транспорта – например, железные дороги для некоторых европейских маршрутов.

[3] Gillen, D. and W. Morrison, “Airport Pricing, Financing and Policy: Report to the National Transportation Act Review Committee”, in *The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, edited by Gillen et al.

[4] UK CAA, UK Airport Statistics, 2011. Три регулируемые аэропорта покрывали 55% пассажиров Соединенного Королевства в 2011 г. Манчестерский аэропорт был подвержен регулированию до 2008 г.

[5] Kincaid, I. and M. Tretheway, “Competition Between Airports: Occurrence and Strategy, in Airport Competition”, eds: Forsyth, Gillen, Ashgate publishing, 2010.

Противодействующая сила и авиакомпании, меняющие аэропорты

Рыночная власть поставщика услуг может быть ограничена противодействующей рыночной властью его клиентов (Galbraith, 1952);[6] например, если авиакомпания может переключиться на другой аэропорт, отказать заплатить или предоставить услуги или вести переговоры совместно с другой авиакомпанией. Авиакомпания с двумя или более пересадочными узлами может перебрасывать поток трафика с одного узла на другой в качестве противодействующей реакции (Maertens, 2012).[7] Button (2010) выдвигает в качестве предположения, что конкретно бюджетные авиаперевозчики могут в некоторых ситуациях располагать противодействующей силой, используя для воздействия неавиационную выручку, которую аэропорт может заработать благодаря им и их сильно выраженную готовность перебросить объем перевозок на другие аэропорты.[8] Например, европейская авиакомпания Ryanair (Райанэйр) реагировала понижением количества услуг на повышение тарифов или на другие разногласия с местными партнерами:

- В ноябре 2012 года Ryanair объявила, что собирается уменьшить свои операции в аэропортах Мадрид и Барселона Эль Прат соответственно на 35% и 23% в ответ на удвоение аэропортовых тарифов испанским правительством.

- В мае 2012 года Ryanair объявила, что собирается закрыть все свои маршруты в Кос и на Родос из-за разногласия с местными властями по поводу маркетинговой кампании месяц до конца летнего сезона.[10]

Возможность и готовность авиакомпаний переключать маршруты отражены в высокой динамике маршрутов на многих рынках. Например, Copenhagen Economics (2012) обнаружил, что в 2011 году примерно 2 500 авиамаршрутов были открыты на европейском рынке, между тем как примерно 2 000 авиамаршрутов были закрыты в томже году. Открытые новые маршруты составляют приблизительно 20% от общего маршрутного ассортимента и закрытия существующих маршрутов равнялись 15% общего числа маршрутов.[11] И если это не просто результат стратегического ответа авиакомпаний аэропортам, он все таки иллюстрирует сильно динамический характер широкого рынка авиамаршрутов. Почти все коммерческие аэропорты, начиная с больших пересадочных узлов до мелких региональных аэропортов, занимаются какой-то формой маркетинговой деятельности, чтобы привлечь новых перевозчиков и маршрутов. Конференции на тему развития маршрутов такие как World Routes (и их региональные версии) являются критической частью маркетинговой деятельности аэропортов как возможность для непосредственных встреч с авиакомпаниями.

---

[6] Galbraith, J.K., “American Capitalism: the Concept of Countervailing Power”, Houghton Mifflin, 1952.

[7] Maertens, S., “Estimating the market power of airports in their catchment areas – a Europe-wide approach”, Journal of Transport Geography 22, May 2012, pages 10–18.

[8] Maertens, S., “Estimating the market power of airports in their catchment areas – a Europe-wide approach”, Journal of Transport Geography 22, May 2012, pages 10–18.

[9] Ryanair Cuts Madrid By 35% & Barcelona By 23% In Response To AENA’s Unjustified Price Increases At Spanish Airports, Ryanair News Release, 28 November 2012.

[10] Ryanair Cuts All Rhodes & Kos Flights From October 2012 As Ministry Of Tourism Reneges On Promotion Agreement, Ryanair News Release, 17 May 2012

[11] Copenhagen Economics, “Airport Competition in Europe”, June 2012

Конкурентные ограничения на рыночную власть аэропортов

Существуют также специфические особенности аэропортов, которые влияют на их рыночную власть и их возможность использовать эту власть (Copenhagen Economics, 2012):

Аэропорты в качестве двухсторонних платформ

Аэропорты зависят и от авиакомпаний, и от пассажиров в качестве источников доходов: авиакомпании обеспечивают авиационные доходы (посадочные сборы, терминальные сборы и пр.) и пассажиры неавиационные, или коммерческие, доходы (розничная торговля, еда и напитки, парковка и пр.). Оба источника доходов связаны положительными взаимными зависимостями. Если нет пассажиров, авиакомпании пострадают и рассмотрят вариант покинуть аэропорт. Если авиакомпании покинут аэропорт или сократят маршрутный охват или частоту, это отпугнет пассажиров, усугубляя воздействие на аэропорт и его доходы от розничной торговли. Обе формы доходов крайне необходимы для выживания и развития аэропорта. ACI Europe (2011) докладывает, что в 2010 году авиационные доходы в европейских аэропортах составили в итоге 14,8 миллиардов, а неавиационные доходы были немного ниже, 13,8 миллиардов.[12]

Итак, Starkie (2002) твердит, что даже если у аэропортов есть рыночная власть, у них есть стимулы не использовать ее из-за воздействия на неавиационные доходы. Аэропорты захотят поддерживать конкурентные аэропортовые сборы, чтобы увеличить пассажиропоток и увеличить доходы от розничной торговли, продажи еды и напитков, и т.д.[13]

Высокие фиксированные затраты

Copenhagen Economics (2012) отмечает, что аэропорты являются бизнесом с высокими фиксированными затратами, и утверждает, что это служит ценовым ограничением.[14] Немалая часть аэропортовых эксплуатационных расходов фиксирована (или в целом не изменяется по отношению к масштабу), и вдобавок существуют значительные капитальные затраты. Например, Комиссия по вопросам конкуренции Соединенного Королевства предполагает, что аэропортовые эксплуатационные расходы изменяются только на 30% от изменения в трафике (каждое увеличение на 1% в трафике увеличивает эксплуатационные расходы на 0.3%).[15] Фиксированный характер затрат, как и низкие, иногда и очень низкие, предельные затраты вследствие добавки дополнительного пассажира или передвижения самолета означают, что аэропорты будут стремиться добиваться максимальной рентабельности на основе фиксированных активов посредством непрерывной попытки привлечь новые авиакомпании и больше пассажиров. Отсюда следует, что решения со стороны авиакомпаний насчет каждого дополнительного пассажира или каждое передвижение самолета имеют большое воздействие на аэропортовую прибыльность, и что для многих аэропортов достаточно малое изменение в числе самолетов, чтобы это существенно сказалось на их прибыльность. В сочетании с возможностью и готовностью авиакомпаний менять аэропорты (как рассмотрено выше), эти высокие фиксированные затраты означают, что аэропорты подвержены значительному конкурентному давлению.

Географически неподвижные

Copenhagen Economics (2012) твердит, что географическая неподвижность активов сама по себе стимулирует конкурентное поведение по отношению и к пассажирам, и к авиакомпаниям.[16] Большая часть аэропортов не может достичь желанный объем пассажиров, привлекая только с прилежащих территорий к аэропорту. Поэтому им нужно положить больше усилий добиться прибыльного масштаба операций и таким образом привлечь пассажиров с районов обхвата обслуживания других аэропортов.

---

[12] Copenhagen Economics, “Airport Competition in Europe”, June 2012

[13] Starkie, D., “Airport Regulation and Competition”, Journal of Air Transport Management, 2002.

[14] Copenhagen Economics, “Airport Competition in Europe”, June 2012.

[15] Из того же источника

[16] Из того же источника

Определять и измерять рыночную власть

Большая проблема при оценке рыночной власти - это ее определение. В 2007-2008 годах Управление гражданской авиации CAA Соединенного Королевства рассмотрели рыночную власть аэропортов Манчестер и Станстед, чтобы выяснить, должны ли они подвергаться экономическому регулированию.[17] Чтобы определить размер рыночной власти, CAA рассмотрели перекрытие района охвата обслуживания с другими аэропортами (в комбинации с предлагаемыми маршрутами), расходы по переключению для авиакомпаний, аэропортовые затраты и наличная вместимость. CAA пришли к заключению, что ни один из двух аэропортов не имел достаточно рыночной власти, чтобы служить основанием для регулирования.[18] Однако, Комиссия по вопросам конкуренции Соединенного Королевства провела собственную проверку, сосредоточивая внимание на существования реальных заместителей аэропортов с точки зрения авиакомпаний и пассажиров, и сделала вывод, что Станстед вне конкуренции. В результате только Манчестерский аэропорт сняли с регулирования.

Существует мало эмпирических доказательств касательно возможной эксплуатации рыночной власти. Bel and Fageda (2010) провели эмпирический анализ факторов, влияющих на аэропортовые тарифы в 100 аэропортах в Европе и обнаружили, что аэропортовые тарифы были выше в больших аэропортах (хотя авторы не могли определить, было ли это следствием высоких затрат или рыночной власти), и что расположение близких аэропортов снижало уровень тарифов в данном аэропорту (предполагая существование конкуренции районов охвата обслуживания). В дополнение исследование пришло к заключению, что аэропортовые тарифы уменьшаются с увеличением рыночной доли авиакомпаний и этот эффект был сильнее для бюджетных авиакомпаний, что является возможным доказательством противодействующей силы. Они также установили, что аэропорты с более высокой долей внутренних перевозок имели более низкие тарифы, а аэропорты на островах более высокие, что для авторов является свидетельством конкуренции между различными видами транспорта.[19]

Дебаты о рыночной власти аэропортов и необходимости регулирования далеко не окончены. Forsyth (2010) считает, что если нельзя исключить необходимость регулирования во всех случаях, есть ситуации с достаточно сильной конкуренцией, чтобы там не нужно было регулировать.[20] Далее он выдвигает предположение, что маленькие и средние аэропорты в Соединенном Королевстве являются примером аэропортов, которые не нуждаются в регулировании. Starkie (2008) высказывает важное соображение, что регулирование не единственный вариант политики, находящийся в распоряжении разных правительств, и что развитие конкурентной аэропортовой среды является достижимым и более благоприятным результатом.[21]

---

[17] См. http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=78&pagetype=90&pageid=67.
[18] UK Civil Aviation Authority (CAA), ”De-designation of Manchester and Stansted airports for Price Control Regulation”, 2007.
[19] Bel, G. and X. Fageda, ”Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe”, Journal of Regulatory Economics, 37 (2), 2010, pages 142-161.
[20] Forsyth, P., “Airport Competition: A Perspective and Synthesis”, in Airport Competition, eds: Forsyth, Gillen et al., Ashgate publishing, 2010, page 433.
[21] Starkie, D., “The Airport Industry in a Competitive Environment: A United Kingdom Perspective”, Discussion Paper No. 2008-15, July 2008, Joint Transport Research Centre, OECD.

2.6 Регулирование и аэропортовое управление

За эти годы было разработано несколько различных моделей аэропортового управления, многие из которых развились в ответ изменяющемуся характеру аэропортов. Их краткие описания изложены ниже (Gillen, 2010):[22]

- **С государственной собственностью и эксплуатируемый государством.** До 80-ых годов это было стандартной моделью управления почти всех коммерческих аэропортов в мире. Это все еще модель для многих аэропортов в США и в Азии, Южной Америке и частично в Европе. В США аэропорты являются собственностью муниципальных и региональных властей, а в других странах ответственность несет федеральное правительство.

- **С государственной собственностью и эксплуатируемый частной фирмой.** Согласно этой модели управления аэропорт, принадлежащий государству, сдается в аренду частной фирме на определенный срок времени. Модель используется в США, Канаде, Карибском районе и в Южной Америке. Похожая модель - это государственно-частное партнерство, при котором фирмы предлагают цену за право построить аэропорт (или разработать аэропорт, например новый терминал) и потом получившая это право фирма эксплуатирует его в течение срока, который достаточен, чтобы фирма могла возместить затраты по проекту и добиться дохода от капиталовложений, хотя государство сохраняет долгосрочную собственность на аэропорт (модель известна также под названием Строительство -Эксплуатация – Передача или СЭП).

- **Некоммерческая.** Эта модель управления используется в Канаде, где эксплуатация самых больших аэропортов страны является ответственностью местных некоммерческих учреждений. Эти учреждения отвечают за капитальное развитие аэропорта, но сама земля остается собственностью федерального государства и сдается в аренду учреждению, в некоторых случаях за арендную плату.

- **Полностью частные аэропорты.** Некоторые правительства полностью приватизировали главные аэропорты в своих странах. Например, в 80-ых годах правительство Соединенного Королевства приватизировало Управление британских аэропортов, которое тогда было собственником Хитроу, Гатвик и Станстеда и несколько региональных аэропортов в стране. Приватизация осуществилась посредством первичного размещения акций, хотя позже фирму купил консорциум во главе с Ferrovial, S.A., испанская строительная фирма. Другие страны, такие как Австралия, приватизировали свои аэропорты с помощью торгов, на которых выбирается консорциум для покупки аэропорта.

- **Частично приватизированные аэропорты.** Некоторые государства сохранили контролирующую долю собственности аэропорта. Примеры включают Гамбург, Рим, Белфаст, Копенгаген, Дюссельдорф и Франкфурт и аэропорты в Аргентине, Чили, Колумбии и Мексике.

За исключением некоммерческих аэропортов существуют примеры применения экономического регулирования ко всем этим формам аэропортового управления (см. Главу 5 для получения более подробной информации), включительно аэропортов с государственной собственностью и эксплуатируемые государством (например Дублинский аэропорт). Однако некоторые экономисты считают, что эксплуатация государством фирм с рыночной властью может служить альтернативой регулированию. Эта точка зрения предполагает, что государство будет эксплуатировать аэропорт добиваясь максимальной экономической эффективности. Идея в том, что государство может инструктировать руководство ограничить осуществление рыночной власти и запрашивать цены, которые покрывают, но не превышают затраты.

[22] Gillen, D., *The Evolution of Airport Ownership and Governance*, Working Paper, Centre for Transportation Studies, October 2010.

Это часто случалось в авиационной инфраструктуре, где до 80-ых годов прошлого века государства часто имели службы воздушного контроля и навигации, а во многих случаях и авиакомпании, и эксплуатировали их. Когда государство было собственником, регулирование считалось лишним и необязательным. Однако государственная собственность не была без своих проблем, влекущих к неэффективным и не реагирующим фирмам, которые навязывают значительные расходы налогоплательщикам. В результате многие были приватизированы после 80-ых годов и даже неприватизированные государственные аэропорты эксплуатируются во многих случаях на более коммерческой основе.

Экономическое регулирование не применялось к некоммерческой модели управления. Как правило, у этих операторов нет инвеститоров из частного сектора, требующих процентного дохода на вложенный капитал. Тем самым мотивацией для фирмы может не быть максимизация прибыли, что потенциально сводит на нет потребность в регулировании даже там где существует рыночная власть. Все-таки могут быть неясности в этой модели управления. Во-первых, маленькие некоммерческие аэропорты, испытывающие трудности с экономической жизнеспособностью, могут пытаться максимально увеличить прибыли, чтобы достичь уровня безубыточности – с другой стороны, пока этот уровень не достигнут, то нет причин подвергать аэропорт экономическому регулированию.[23] Во-вторых, так как некоммерческие организации не имеют доступа к собственному капиталу и в принципе нельзя финансировать полностью путем привлечения заемного капитала, то нужно добиваться какой-то прибыли, чтобы создать собственный капитал с нераспределенной прибылью. Неясно, какой уровень прибыли оправдан для такого образования собственного капитала и какой уровень прибыли превращается в эксплуатацию рыночной власти. В-третьих, некоторые авторы также утверждали (не в аэропортовом контексте), что некоммерческие организации могут иметь другие цели, которые могли бы служить основанием для экономического регулирования. Наверное самая часто цитируемая мотивация это «позолота», где некоммерческая фирма (может быть лечебная клиника) добивается лучшего оборудования, красивый офис, высокие зарплаты для служащих и т.д. Если это так, тогда можно предусмотреть форму экономического регулирования для проверки капиталовых программ, эталон для сравнения зарплат и т.д.

2.7 Расходы по регулированию

За последние 30 лет экономическая профессия осознала, что сколь не благородна цель регулирования, оно связано с существенными расходами. Проще всего выражаются количественно **прямые расходы** регулирования – то есть, расходы, понесенные регулирующими органами, регулируемыми структурами и другими сторонами (в первую очередь авиакомпаниями, но также профессиональными объединениями, объединениями жителей, торговыми палатами и другими вовлеченными сторонами). Есть также и **косвенные расходы**, навязываемые ближайшим заинтересованным сторонам и более широкой общественности из-за нарушенного рыночного равновесия и искаженных стимулов, причиненных регулированием.

Прямые расходы

Регулирование связано с существенными административными расходами. Регулирующее агентство должно быть укомплектовано квалифицированными служащими и следует усовершенствовать опыт. Регуляторы также используют сторонних экспертов – экономистов, юристов и отраслевых консультантов - для поддержки своих функций. На ведение регулятивных дел может уйти много времени, они могут потребовать помощь адвоката и это может быть дорого. Регулирование может включать процесс обжалования, навязывая дополнительные расходы регуляторам.

[23] Это не значит, что когда аэропорт достигнет уровня безубыточности, регулирование внезапно будет оправдано. То, что аэропорт добился прибыльности, не является знаком того, что он каким-то образом добился и монопольной власти.

К примеру, Комиссия авиационного регулирования в Ирландии подсчитала, что расходы на регулирование аэропортовых тарифов Дублинского аэропорта равнялись 830 638 евро за 2008 год, и ожидается, что они вырастут вместе с инфляцией.[24] Орган гражданской авиации Соединенного Королевства докладывает, что его Группа регулятивной политики, отвечающая за экономическое регулирование аэропортов Хитроу, Гатвик и Станстед и диспетчерской службы воздушного движения NATS, понес расходы в 6.8 миллионов фунтов стерлингов в 2011/12 г.[25] Если эта группа отвечает также за защиту потребителей и сбор авиационных статистических данных, то эти расходы не включают затраты, понесенные Комиссией по вопросам конкуренции и за ее роль в процессе регулирования. Большая часть этих расходов оплачивается пассажирами посредством пассажирских тарифов или других сборов.

Регулируемый аэропорт тоже несет значительные расходы:

- Нужно ввести систему по соблюдения установленных требований и подавать документы регулятору. Регулятор сам часто создает свои собственные указания по бухгалтерскому учету, которые налагают существенные затраты и осложнения.[26]
- Возможно, что регулируемая фирма будет обязана подавать подробные документы регулятору для проверок каждые 4-5 лет и / или для утверждения капитальных расходов как и на специально назначенных сотрудников внутри в организации; часто это требует применение услуг специализированных юристов, бухгалтеров, экономистов и других консультантов.
- Дополнительные затраты на консультации с потребителями и сторонами, заинтересованными в результатах деятельности аэропорта, кроме тех, необходимых для нормальных коммерческих взаимоотношений.

Авиакомпании и другие стороны, заинтересованные в результатах деятельности аэропорта, несут подобные расходы, чтобы иметь право выразить свое мнение в процессе регулирования, или посредством подачи документов на проверку, или посредством процесса обжалования. Трудно найти итоговые суммы за индивидуальную систему регулирования, так как они простираются на ряд деятельностей и игроков. Однако, аэропорт Гатвик подсчитал, что прямые расходы, связанные с его регулированием (путем установления ценового потолка) возрастают ориентировочно на 5,5 миллионов фунтов стерлингов в год.[27] Кроме того Гатвик прикидывает, что дополнительные 5,0 миллионов фунтов стерлингов в год идут на непроизводительные затраты в связи с капитальными расходами из-за консультаций и других процессов, требуемые регулятором.[28] Таким образом прямые расходы этого аэропорта на соблюдение требований регулятора могут превышать 10 миллионов фунтов стерлингов в год.

Косвенные расходы

Несмотря на то, что прямые расходы регулирования существенны, самое вероятное они не такие большие или существенные как косвенные расходы, связанные с регулированием. Эти косвенные расходы возникают из-за устранения или искажения стимулов для всех сторон действовать коммерческим и эффективным способом. Это включает:

---

[24] Commission for Aviation Regulation, “Revised Statutory Levy For 2008 And After”, Commission Paper CP9/2007, 20 December, 2007.

[25] Эта группа также несет ответственность за защиту потребителей и за сбор авиационной статистики.

[26] Нам известен оператор парома, недавно ставший объектом регулирования, который должен был вложить несколько миллионов в новую систему бухгалтерского учета, чтобы следить за расходами и поступлениями для исполнения указаний бухгалтерского учета регулятора.

[27] Gatwick Airport Limited, ‘Assessing the Adverse Effects & Benefits of Regulation’, October 2012.

[28] Из того же источника

- **Вытеснение из конкуренции.** Там где есть конкуренция, вмешательство органов регулятора может свести на нет выгоды от конкуренции и подорвать дальнейшее развитие конкуренции. Если регулирование искусственным способом занижает цены под уровни, которые ожидаются на конкурентном рынке, от этого страдают и регулируемые структуры и их конкуренты. В частности, конкурент, который иначе мог бы получить рыночную долю от регулируемой структуры с помощью более низкой цены, уже не может добиться этого. В таких ситуациях режим регулирования подавляет возникновение сильных конкурентных ограничений.

- **Потеря коммерческого фокуса.** В условиях системы регулирования регулируемая фирма и ее клиенты начинают фокусировать свои усилия на извлечение максимальной выгоды из системы вместо того, чтобы действовать нормальным коммерческим способом. Все стороны получают стимул добиться своих целей воздействием на систему регулирования вместо проведения переговоров и осуществления бизнес деятельности. Например, у уже действующей на рынке авиакомпании может быть интерес использовать систему регулирования, чтобы помешать разрастанию аэропортовой вместимости с целью защитить себя от конкуренции со стороны новых входящих на рынок авиакомпаний. В результате этого процесс сильно политизируется и не способствует к сотрудничеству.

- **Внимание фирменного руководства отвлекается от управления бизнеса.** Управление процессом регулирования становится критическим элементом в прибыльности регулируемой фирмы. В следствие этого оно поглощает значительную долю времени высшего руководства фирмы.

- **Искаженные инвестиционные стимулы.** В конкурентном рынке и у авиакомпаний, и у аэропорта есть стимулы сделать оптимальные капиталовложения, чтобы увеличить объем перевозок, стимулировать коммерческие поступления, понизить оперативные затраты и максимально улучшить опыт взаимодействия конечного потребителя. Регулирование может ввести ошибочные стимулы, потенциально заставляя аэропорты вложить чрезмерно или недостаточно (например эффект Аверча-Джонсона, обсуждаемый в следующей главе). В равной степени у авиакомпаний есть стимул не поддерживать необходимое капиталовложение, или на начальной стадии, или задним числом.

- **Подавляется новаторство.** Регулирование может подавить новаторство в аэропортовом развитии и в коммерческих деятельностях. Новые подходы вести бизнес могут не поощряться или быть запрещенными процессом регулирования. Например, аэропорт может пассивно относиться к идее разработать новые неавиационные доходы из-за опасений, что регулятор их использует для субсидирования авиационных изменений (регулирование формата «единая касса» изложенное в Главе 4). Другой пример использование краткосрочных или долгосрочных договоров. Это может быть эффективным способом для сторон добиться «справедливого» соглашения по ценам, качеству услуг и другим вопросам. Все-таки, в строгом регулятивном режиме, возможно, что ни одна из сторон не будет заинтересована искать решения за пределами, определяемыми регулятором.

Ясно, что регулирование налагает значительные прямые и косвенные расходы, и поэтому нельзя считать, что есть смысл его предпринимать, если не совершенно очевидно, что регулирование обеспечивает значительно больше выгод. Это особенно важно, если существуют другие альтернативы с более низкими затратами или более высокими выгодами.

3. Модели экономического регулирования для аэропортов

Эта секция исследует форматы регулирования для контролирования ценового поведения регулируемых фирм. Рассматриваемые форматы включают:

- Регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов
- Регулирование стоимости обслуживания
- Регулирование путем установления ценового потолка (специальная форма регулирования методом поощрения)
- Ограничение ценовой власти аэропорта угрозой регулирования
- Ограничение ценовой власти аэропорта обязательной консультацией с заинтересованными сторонами
- Ограничение ценовой власти аэропорта долгосрочными договорами с потребителями
- Ограничение ценовой власти аэропорта опцией арбитражного разбирательства

Следует отметить, что последние четыре возможно не следует относить к категории регулирования в чистом виде, а скорее к альтернативным способам ограничивать цены. У этих четырех нет структуры, служб и правовой практики первых трех форматов регулирования.

3.1 Регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов

Норма окупаемости капиталовложений на основе используемых активов является регулятивной моделью, которая позволяет фирме получить достаточно поступлений, чтобы покрыть свои затраты и обеспечить разумную норму окупаемости капиталовложений. В условиях этой системы регулирования фирма осуществляет свою деятельность на основании полного восстановления затрат и может задержать избыточные поступления в форме прибыли.

Регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов впервые применялось в электроэнергетических и телекоммуникационных компаниях общего пользования, трубопроводных системах и в железнодорожной отрасли. Фирме разрешают устанавливать свои цены если только общая фирменная норма окупаемости капиталовложений акционеров не превышает «справедливую» норму окупаемости. Так как фирма не может устанавливать цены гораздо выше экономических затрат, она не может осуществлять свою рыночную власть. Формат часто представляют как модель «издержки плюс фиксированная прибыль», согласно которой фирма получает возмещение за все свои издержки, плюс премию за прибыль или, в случае убытков переносит часть этой суммы на следующий год.

У этой регулятивной модели несколько преимуществ и недостатков. С одной стороны, регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов обеспечивает стимул для фирм инвестировать в достаточной мере, так как можно получить более высокие доходы на базе больших используемых активов. Кроме того, регулируемой фирме по существу гарантируют норму окупаемости, независимо от изменений в затратах и других рыночных условиях, и она не несет риск, связанный с капиталовложением.

С другой стороны, регулятивная модель нормы окупаемости критиковали по нескольким причинам. Главная критика проистекает из-за трудностей практической реализации системы регулирования нормы окупаемости. И если центральная идея, лежащая в основе регулирования нормы окупаемости простая, ее приведение в исполнение чаще всего проблематично из-за следующих проблем:[29]

[29] Например, см. Sherman, R., *The Regulation of Monopoly*, Cambridge UK, Cambridge University Press. 1989.

- Могут потребоваться длительные процессы для определения какие активы (т.е., база для вычисления нормы окупаемости) следует включить в вычисления.
- Аналогично, определение, что является разумной нормой окупаемости, может быть длительным процессом, подлежащий значительным разногласиям. Даже маленькие разницы в допустимой норме окупаемости могут иметь большое значение. Например, разница только в полпроцента на основе используемых активов в 1 миллиард долларов равняется 5 миллионам долларам в год.
- Происходящие в результате осмотры приводят к значительным регулятивным задержкам и налагают расходы и на регулируемую фирму, и на регулятора.
- В зависимости от приложения, регулирование может почти равняться гарантии возврата на капитал, без разницы, эффективна ли фирма. Многие экономисты считают, что регулирование нормы окупаемости приводит со временем к динамически неэффективным отраслями.

Другая важная проблема с регулированием нормы окупаемости является в том, что этот метод создает стимулы для фирм чрезмерно инвестировать в капитальную базу. Фирма может получить более высокие доходы, если у нее больше база для вычисления нормы окупаемости, что приводит к побудительному мотиву увеличить капиталовложение. Этот эффект известен как Аверч-Джонсон (иногда называемый проблемой позолоты).[30] Чтобы предупредить злоупотребление, регулирование нормы окупаемости связано со значительным вмешательством, требуя от регулятора рассматривать во всех подробностях все важные капитальные решения, увеличивая сложность процесса регулирования и связанные с ним время и расходы. Тогда риски от вложения в активы несутся потребителями, а не оператором.

В результате этих серьезных недостатков сегодня модель регулирования нормы окупаемости считается обременительной и дорогой с практической точки зрения. От нее отказались на многих юрисдикционных территориях, где прежде ее применяли (например, США отказались от подхода регулирования нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов в пользу метода ценового потолка, обсуждаемый в секции 3.3). Каждый раз, когда аэропортовый оператор желает изменить тариф или оплату, нужно разработать и подать подробное заявление регулятору. У этого подхода значительные задержки и регуляторы имеют склонность оказывать предпочтение статус-кво и «справедливости», чем новаторству и эффективности. Помимо этого, этот подход требует от регулятора одобрять каждое ценовое изменение, капитальное решение, и в некоторых случаях решения насчет уровня обслуживания, что на практике делает его обременительным, дорогим и связанным со значительным вмешательством. Так как он также приводит к запаздывающим изменениям и склонен предпочитать статус-кво и справедливость перед новаторством и эффективностью, этот подход вышел из моды.

3.2 Регулирование стоимости обслуживания

Регулирование стоимости обслуживания принципиально очень похоже на регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов. Однако, вместо того, чтобы устанавливать норму окупаемости на основе инвестируемого капитала, эта модель устанавливает тарифы на основе стоимости поставляемых услуг. И если подход на основе используемых активов подчеркивает необходимость определить используемые активы (капитальную базу), чтобы определить разумную норму окупаемости, регулирование стоимости обслуживания на практике не сосредотачивается на определении капитальной базы. Справедливая или разумная норма окупаемости капиталовложения принимается во внимание в обеих ситуациях.

---

[30] Averch, H. and L. Johnson, “Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint”, The American Economic Review, 52 (5), December 1962, pages 1052-1069. Этот анализ сейчас считается чрезмерно упрощенным, так как он предполагает, что регулятор одобрит все капиталовложения, сделанные фирмой. Однако, это часто выдвигаемая критика регуляции нормы окупаемости.

Регулирование стоимости обслуживания было традиционным подходом для авиаперевозчиков до де-регуляции и введения существенной полноценной конкуренции.

На практике регулирование стоимости обслуживания часто направляет внимание не на уровень тарифов, а скорее на допустимое процентное увеличение тарифов. Таким образом вместо того, чтобы подвергать переоценке капитальную базу и допустимую норму окупаемости при каждом заявлении на тарифное изменение, регулятор просто определяет процентное изменение в себестоимости обеспечения единицы услуги и разрешает тарифу увеличиться на тот же самый процент. Например, если стоимость горючего увеличится на 20% и горючее составляет 10% основы затрат, тогда тарифу разрешают увеличиться на 2% (20% увеличение, приложенное к 10% основы затрат). Одна из проблем с этим подходом в том, что обычно он пренебрегает увеличением производительности, которые могут нейтрализовать необходимость увеличивать цены при увеличении затрат.

Преимущество у регулирования стоимости обслуживания в том, что его немного легче реализовать, чем регулирование нормы окупаемости капиталовложений на основе используемых активов, и из-за этого можно иметь меньше регулятивных задержек и более низкие затраты по применению. Подход также избегает проблему определения активов (то есть, базу для вычисления нормы окупаемости), которые следует включить в вычисления при каждом заявлении изменить норму.

Тем не менее этот подход не без недостатков. Подобно регулированию нормы окупаемости, этот подход не предлагает никакие стимулы регулируемой структуре уменьшить свои расходы. Помимо этого, он тоже по сути перебрасывает почти весь риск потребителям, так как любые дополнительные расходы, которые являются следствием внешнего экономического шока или изменения условий на рынке, полностью перейдут от регулируемой структуры к потребителям для оплаты. Как и регулирование нормы окупаемости, подход регулирования стоимости обслуживания связан со значительным вмешательством, требующим от регулятора одобрять каждое изменение тарифа и, в некоторых случаях, одобрять решения насчет услуг. В конечном итоге, наблюдается уход с регулирования стоимости обслуживания к другим подходам, связанным с меньшей степенью вмешательства.

3.3 Регулирование путем установления ценового потолка

Регулирование путем установления ценового потолка было задумано с целью уменьшить или устранить нежелательные аспекты подходов регулирования нормы окупаемости или стоимости обслуживания, которые связаны с существенным вмешательством.[31] Регулирование путем установления ценового потолка было разработано в ответ на приватизацию в Соединенном Королевстве в 80-ых годах прошлого века. Первоначально намеревалось оставить ценовой потолок постепенно исчезнуть с улучшением условий конкуренции (Beesley and Littlechild, 1988).[32] Однако, он все еще продолжает применяться во многих секторах и между временно распространился и на многие другие страны.[33]

Первоначальной целью регулирования путем установления ценового потолка было значительно снизить или устранить регуляторные задержки, предоставляя фирме известное право менять свои цены без их рассмотрения регулятором, и создать для фирмы стимулы улучшить производительность. Это не означает, что регулирование путем установления ценового потолка не приводит к регулятивным задержкам или к затратам, связанными с регулированием. Все-таки, поскольку индивидуальные изменения в цене не должны быть рассмотренными регулятором, и поскольку капитальные активы оператора, его норма окупаемости и стоимость предлагаемой

[31] Обсуждение регулирования путем установления ценового потолка также уместно и для регулирования путем установления потолка на поступления. Оба подхода очень похожи: один устанавливает максимальную цену, которую можно запрашивать, а другой устанавливает максимальный размер поступлений, которые можно получить, в областях под регулирующем надзором.

[32] Beesley and Littlechild, “The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom”, RAND Journal of Economics 20, 1988, pages 454-472.

[33] Регулирование путем установления ценового потолка было прекращено в Соединенном Королевстве для электроэнергетической и телекоммуникационной отраслях соответственно в 2002 г. и 2006 г.

услуги рассматриваются только периодически, по сравнению с регулированием нормы окупаемости и регулированием стоимости обслуживания, регулирование путем установления ценового потолка характеризуется гораздо более краткой регулятивной задержкой и расходами. Тем не менее, периодические проверки могут требовать значительного времени и затрат, как отражено в главных проверках аэропортовых ценовых потолков в Соединенном Королевстве и в Австралии (до 2002 г.).

В действительности регулирование путем установления ценового потолка требует от регулируемых цен увеличиваться с темпом более или менее высоким, чем темп инфляции. Разница между инфляцией и допустимым темпом увеличения является коэффициентом производительности, часто называемым «фактором X». Таким образом регулирование путем установления ценового потолка пытается обеспечить эффективную дисциплину фирмам с рыночной властью, но при более низкой себестоимости регулирования и в форме, которая предлагает фирмам стимулы быть эффективными по затратам. Широкий термин для этого вида регулирования называется «регулированием методом поощрения», так как он поощряет фирмы контролировать и понизить расходы и увеличить производительность. Регулирование путем установления ценового потолка самая известная и наиболее широко применяемая форма регулирования методом поощрения.

Формат регулирования путем установления ценового потолка стал самым предпочтительным форматом регулирования для широкого круга инфраструктурных отраслей. В Соединенном Королевстве, Австралии, Новой Зеландии и Ирландии, регулирование путем установления ценового потолка стал широко использованный формат для инфраструктурных отраслей. В Соединенном Королевстве, например, он применяется для воды, электроэнергии, газа, аэропортов и телекоммуникаций.

Несмотря на то, что целью ценового потолка было обеспечить формат регулирования, который был бы более мягким и связанным с более низкой степенью вмешательства, чем регулирование нормы окупаемости или стоимости обслуживания, и с лучшими стимулами для повышения эффективности, в действительности формат ценового потолка принял некоторые отрицательные аспекты традиционного регулирования как изложено в следующих секциях (см. «Является ли мягким формат ценового потолка» на стр. 19).

Формула ценового потолка

Формула ценового потолка позволяет фирме, такой как аэропорт, увеличить свои цены без подачи заявления регулятору. Тарифную корзину или какой-нибудь показатель коэффициента доходности можно увеличить до потолка, установленного на уровне ожидаемой инфляции, плюс - минус фактор, который объединяет ожидаемое снижение в затратах (из-за увеличения производительности) и увеличение в затратах (из-за допустимых капиталовложений), достигнутых фирмой. Таким образом, фирма обязана добиться увеличения производительности, чтобы остаться в рамках потолка и вознаграждается, если ее достижения выше ожидаемого.

При обычных обстоятельствах ценовые потолки устанавливаются каждые четыре или пять лет и остаются фиксированными между проверками (кроме экстренных случаев, таких как банкротство авиакомпании или террористические нападения 11 сентября 2001 г.). Регулируемой фирме разрешается оставить себе разницу между ожидаемым и действительным снижением расходов до конца регулируемого периода. Если действительная инфляция не отвечает ожиданиям (выше или ниже прогнозируемой в момент установления ценового потолка), регулятор вводит коррекции позже в рамках этого регулятивного периода или в следующем. Регулирование путем установления ценового потолка не пытается регулировать прибыль, а только цены, предоставляя сильный стимул добиваться эффективности по затратам. Регулятор может пытаться передать дополнительные экономии по затратам потребителям путем приостановления ценового потолка при следующей регулятивной проверке.

[34] Другие формы регулирования методом поощрения включают сравнительную конкуренцию по показателям качества (цены разрешены, если они не противоречат ценам фирм на конкурентных рынках); механизм автоматической корректировки тарифов (который автоматически увеличивает все цены при увеличении затрат); и планы по скользящей шкале (версия формата ценового потолка, где экономии затрат делятся между фирмой и потребителями). Тема обсуждается в R.L. Mansell and J.R.Church (1995), *Traditional and Incentive Regulation*, Van Horne Institute University of Calgary.

Формула ценового потолка обычно представляется следующим образом:

CPI +/- X или

RPI +/- X

где CPI (индекс потребительских цен) и RPI (индекс розничных цен) являются показателями инфляции,[35] а X является членом коррекции производительности, объединяющий все факторы, которые могут воздействовать на средние расходы фирмы (расходы на единицу продукции) по сравнению с предыдущим годом.

Одно из больших преимуществ регулирования путем установления ценового потолка состоится в том, что оно снимает необходимость получать одобрение регулятора только для коррекции цены с учетом инфляции. В периоды умеренной до высокой инфляции это является существенным преимуществом.

Фактор X включен с целью учесть несколько различных факторов. Самый важный из них инфляция. Например, если цены труда, горючего и других факторов производства, необходимых фирме, увеличатся на 5% и фирма достигает увеличения производительности в 1,5%, тогда цены, запрашиваемые фирмой должны увеличиться только на 3,5%. Таким образом,, регулируемой путем ценового потолка фирме разрешат увеличить свои цены на CPI - 1.5%.

Фактор X можно также использовать для разрешения увеличить цены по причинам, не связанным с инфляцией. Один пример - это разрешить немного более высокие цены, чтобы покрыть расходы по соблюдению новых правил безопасности или по использованию рабочих мест. Другой пример - это разрешить, чтобы увеличение цен покрывали увеличения годовых эксплуатационных расходов, когда новый капитал вводится в эксплуатацию. В этом случае X может быть положительным числом (то есть, позволяющее ценам вырасти больше, чем рост инфляции).[36]

Примером определения X может быть следующее:

- Ожидается, что годовой рост производительности будет 1,5%.
- Понесенные годовые расходы аэропортового оператора будут на 0,25% выше, чем в прошлом году, чтобы выполнить требования новых правил по охране природы, безопасности или использованию рабочих мест.
- Аэропорт требует годовое увеличение цен на 2,5%, чтобы покрыть увеличенные годовые расходы, связанные с открытием нового терминала.

В этом случае, фактор X вычисляется как 1,5% - 0,25% - 2,5% = 1,25%. То есть, аэропорт может в год увеличить свои сборы на CPI + 1.25%.

---

[35] Существуют несколько разниц между индексом потребительских цен CPI и индексом розничных цен RPI. «Рыночная корзина» отличается для двух индексов. Например, вычисление индекса розничных RPI цен включает стоимость жилья, обесценивание жилья, оплата процента по ипотечному долгу и расходы по страхованию, а индекс потребительских цен CPI как правило нет. Вторая разница заключается в том, что индекс розничных цен RPI обычно вычисляется как среднее арифметическое, а индекс потребительских цен как среднее геометрическое. Как общее правило, большинство из регуляторов используют индекс потребительских цен CPI с главным исключением Соединенного Королевства, а индекс розничных цен является традиционной мерой инфляции.

[36] Следует обратить внимание на то, что расходы являются годовыми расходами (амортизация, проценты), связанные с новым капиталом, включенным в производственную работу, а не издержки самих программ капиталовложений. Один из ключевых элементов состоит в том, что ценовое увеличение для новых годовых капитальных расходов разрешается только тогда, когда капитал введен в эксплуатацию. Это сильно отличается от некоммерческой ценовой политики аэропортов США и Канады. США разрешают (в случае одобрения Федеральным агентством воздушного транспорта FAA) аэропортам запрашивать сбор для обслуживания пассажиров (PFC) как средство для финансирования капитальных вложений. Сбор для обслуживания пассажиров можно запрашивать до того, как капитал введен в эксплуатацию. Канадские некоммерческие аэропортовые операторы используют до некоторой степени похожий механизм, называемый плата за совершенствование оснащенности аэропорта (AIFs), чтобы увеличить цены, оплачиваемые пассажирами сегодня и собрать фонды, заплатить за капитал, который будет введен в эксплуатацию через какое-то время.

Является ли мягким формат ценового потолка?

В научной литературе регулирование путем установления ценового потолка иногда называется формой *мягкого* регулирования. Оно характеризуется мягким, так как предполагается, что оно избегает большую часть медленных и обременительных аспектов регулирования нормы окупаемости или стоимости обслуживания, где любое изменение любой цены должно быть предварительно одобрено регулятором. Теоретически регулятор, применяющий регулирование путем установления ценового потолка, установил бы цену в соответствии с ростом инфляции (индекс розничных PRI или потребительских цен CPI) минус X, где X определяется без ссылки на расходы фирмы, базу активов или капиталовложения, или на ее действительную норму окупаемости на капиталовложения. Эта модель иногда называется чистой моделью ценового потолка.

В действительности есть мало примеров применения регулирования путем установления чистого ценового потолка в течение длительного периода времени, и ни одного в аэропортовом секторе. На практике большинство из регуляторов используют так называемую гибридную модель ценового потолка, где определение фактора X в выражении CPI-X предусматривает периодический пересмотр затрат и капитальных расходов фирмы. Такой пересмотр может быть длительным, сложным и дорогим процессом, привлекающим к участию большое число сторон, заинтересованных в результате деятельности аэропорта, с многочисленными процессами консультации и обжалования. Например, Управлению гражданской авиации (CAA) Соединенного Королевства необходимы как правило 2 года закончить проверки ценового потолка, которые проводятся каждые пять лет. Как это описано в секции 2.6, аэропорт Гатвик подсчитывает, что прямые расходы, связанные с регулированием путем установления его ценового потолка, равняются более 10 миллионам фунтам стерлингам в год.

В результате многие утверждают, что из-за включения фирменных расходов и сложного процесса проверок регулирование путем установления ценового потолка направилось в сторону чего-то довольно близкого к регулированию нормы окупаемости.[37]

Подходы определения X

Регулирование путем установления ценового потолка требует, чтобы регулятор определил стоимость фактора X. Определение стоимости, которую следует использовать для фактора X является важным фокусом пятилетних проверок, стандартных для регулирования путем установления ценового потолка. Как правило после того как определили фактор X, в течение следующих четырех до пяти лет его больше не рассматривают. Как раньше было отмечено, это «регулятивное запаздывание» является ключевой частью стимула для регулируемой фирмы уменьшить расходы:

- Чем длиннее регулятивное запаздывание, тем сильнее стимул фирмы быстрее снизить затраты, так как она сможет оставить себе всякую разницу между действительной и ожидаемой экономией до следующей регулятивной проверки.
- Фирма знает, что не сможет корректировать цены в течение значительного периода времени. Поэтому у нее есть стимул уменьшить цены для обеспечения благополучного перенесения любых неблагоприятных изменений в рыночных условиях.

Этот подход действительно требует определенную последовательность и серьезные намерения со стороны регулятора для гарантии, что ценовой потолок не будет корректирован между проверками из-за политического или отраслевого давления. Чтобы минимизировать такое давление, совершенно необходимо организовать регуляторов таким образом, чтобы они не зависели от текущего политического контроля.

На практике применялись разные подходы к регулированию путем установления ценового потолка:

[37] What the Littlechild Report Actually Said, in Bartle (Ed.), The UK Model of Utility Regulation, CRI Proceedings, University of Bath, 2003.

- Подробная, счет за счетом, экспертная оценка потенциальных улучшений производительности, которые могли быть достигнуты аэропортом.
- Сравнительное исследование, которое изучает увеличение производительности, достигнутое другими аэропортами. Потом используется среднее или лучшее процентное изменение в росте производительности.
- Сравнительное исследование, которое изучает расход за передвижение (или за единицу трудовой нагрузки) в группе аналогичных аэропортов. Увеличение производительности, которое должно достичь или средние расходы, или самые лучшие расходы за передвижение, потом становятся целевым уровнем производительности. Этот подход использовался регулятором аэропортов в Ирландии, чтобы устанавливать первоначальные ценовые потолки.[38] Однако это упражнение больше не повторялось.
- Предпринимается исследование совокупной факторной производительности аэропорта, чтобы установить стоимость X.
- Стоимость X можно определить так, чтобы позволить аэропортовым властям достичь востребованный уровень финансовых показателей. Этот метод не рассматривает никакие документально оформленные сведения касательно роста производительности, а скорее финансовые аналитики определяют стоимость X, необходимую, чтобы позволить фирме достичь целевую норму рентабельности. Этот подход использовался для определения первоначальной стоимости X в момент приватизации, причем один из выше описанных подходов используется для замены при первой важной проверке эффективности работы.
- Стоимость X можно определить переговорами между перевозчиками и аэропортовыми властями. По существу это превращается в переговоры между аэропортом и его важными потребителями касательно распределения увеличения производительности. Этот подход позволяет аэропортовым властям постоянно сохранять долю повышения производительности.

Капиталовложения при регулировании путем установления ценового потолка

Модели регулирования нормы окупаемости и стоимости обслуживания были подвержены критике из-за возможностей чрезмерно вкладывать капитал. Одно из намерений регулирования путем установления ценового потолка - это убрать такие стимулы. Утверждение, что это намерение достигнуто, главным образом основывается на идее, что ценовые увеличения базируются на увеличении в показателе внешней инфляции минус коррекция X, которая в значительной степени отражает продуктивность.

В действительности капиталовложение бросает немалый вызов применению регулирования путем установления ценового потолка, которое, как уже было отмечено, может часто вести к необходимости подробного и сложного анализа инвестиционных решений. Регулятор должен уравновешивать заботы о краткосрочной эффективности с гарантированием, что контроль цен обеспечивает правильные сигналы для долгосрочных инвестиций. Starkie (2006) поднимает вопрос о проблеме «заложника», при которой капиталовложения в инфраструктуру являются безвозвратными затратами со значительно более длинным сроком службы чем срок регулирования.[39] После инвестиционного решения регулятор может оппортунистически снизить цены при следующей проверке, снижая окупаемость капиталовложения. Это может привести в первую очередь к общей неохоте заняться капиталовложением. Поэтому инвестиционное решение зависит от способности регулятора вызвать доверие насчет предоставления ценовых гарантий за пределами периода регулирования.

---

[38] Недавно основанная Комиссия Авиационного Регулирования (CAR) применяла сравнительный подход во время своей промежуточной оценки возможностей для повышения эффективности в аэропортах Ирландии, регулируемых с точки зрения цены. CAR расследовала разницы в эксплуатационных затратах на единицу трудовой нагрузки между аэропортами Дублина, Шеннона и Корка и другими аэропортами в „аналогичных группах". CAR использовала свои результаты наметить целевые показатели для каждого аэропорта за первый период регулирования.

[39] Starkie, D., "Investment Incentives and Airport Regulation", Utilities Policy, 14.4, 2006, pages 262-265.

В противовес этим потенциальным стимулам не вкладывать достаточно капитал могут быть и стимулы в другом направлении, как отмечает Starkie (2006):

- Недостаточные капиталовложения могут привести к более высоким уровням перегруженности, что может прямым способом быть подвержено наказанию, если регулирование также включает качество обслуживания, или могут привести к наложению регулирования качества обслуживания.
- Большая часть регулирования путем установления ценового потолка применяет гибридный подход, который устанавливает регулятивную базу активов и допустимую норму окупаемости. Если регулируемая фирма может получить разрешение расширить свою базу активов (посредством капиталовложений), то она может получить более высокие абсолютные доходы.
- Регулируемая фирма может пытаться построить избыточную производственную мощность, чтобы остановить вход новых фирм. Cornwall (2004) отмечает, что подобное поведение наблюдалось в европейской газовой отрасли.[40]

Нет достаточных эмпирических данных касательно того, приводит ли регулирование путем установления ценового потолка к недостаточным или чрезмерным капиталовложениям. Starkie (2006) выдвигает предположение, что данные о регулировании аэропортов в Соединенном Королевстве указывают на чрезмерные капиталовложения.

Эмпирические исследования эффективности регулирования путем установления ценового потолка

Некоторые исследования изучают воздействие регулирования путем установления ценового потолка на эффективность ценообразования и затрат аэропортов. Oum et al (2004) анализировали воздействие регулятивной структуры на производительность и обнаружили, что регулирование путем установления ценового потолка связано с большей эффективностью, чем регулирование нормы окупаемости. Однако, это исследование применяло показатель производительности, который не был правильно построен и казалось, что он исключает любое рассмотрение применения аэропортового капитала, и в следствие этого результаты сомнительны. Barros and Marques (2008) тоже исследовали аэропортовую эффективность, применяя модели стохастических границ и также выявили, что регулирование методом поощрения (путем установления ценового потолка) в целом поощряет эффективность затрат в сравнении с регулированием нормы окупаемости. И в этом случае капитальные затраты аэропорта не были правильно построены.

Bel and Fageda (2010) провели эмпирический анализ факторов, воздействующих на аэропортовые тарифы в 100 аэропортах в Европе, и не нашли статистически значимое расхождение между регулированием нормы окупаемости и регулированием путем установления ценового потолка касательно общего уровня тарифов.[41] Автор выдвигает предположение, что это может быть из-за того, что подход путем регулируемой базы задействованного капитала для ценообразования, используемый в Европе, имеет аналогичные характеристики с регулированием нормы капиталовложения. Bilotkach (2012) провел сходный анализ 61 европейского аэропорта, но в течение 18-летнего периода (в то время как анализ Bel and Fageda основывается на данных одного года, 2007 г.) и выявил, что регулирование путем установления ценового потолка, по всей видимости не приводит к более низким авиационным тарифам по сравнению с регулированием на базе стоимости, что по мнению автора тоже из-за сходства между приложением регулирования путем установления ценового потолка и регулированием нормы окупаемости. Adler and Liebert (2012) исследовали эффективность затрат и тарифы европейских и австралийских аэропортов в течение 10 лет.[42] Анализ по отношению к формату регулирования выявил, что регулирование путем установления ценового потолка неизменно более эффективно, чем регулирование методом „затраты-плюс" и привело к более низким авиационным тарифам в неперегруженных аэропортах.

[40] Cornwall, N., 'International trade in gas and prospects for UK gas supplies' in Robins, C. (ed.) Regulating Utilities and Promoting Competition: Lessons for the Future, E. Elgar, 2006.

[41] Bel, G. and X. Fageda, "Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe", Journal of Regulatory Economics 37 (2), 2010, pages 142-161.

[42] Adler, N. and V. Liebert, "Joint Impact of Competition, Ownership Form and Economic Regulation on Airport Performance and Pricing", неопубликованная научная работа.

Эмпирические исследования дают смешанные результаты. Часть исследований выявила, что ценовой потолок приносит больше эффективности чем регулирование нормы окупаемости, но не все исследования нашли, что это приводит к более низким авиационным тарифам.

3.4 Регулирование по сигналу или текущий контроль за ценами

Регулирование по сигналу - это подход, который пытается ограничить рыночную власть фирм, (если у них она есть) с помощью угрозы регулирования. Принимается законодательство, которое уполномочивает государственное агентство регулировать тарифы поставщика инфраструктурных услуг. Однако агентство откладывает осуществление этих полномочий, пока инфраструктурная фирма не запросит слишком высокие тарифы. Когда она запросит высокие тарифы, тогда агентство немедленно осуществит свои законодательные полномочия и подвергнет фирму регулированию цен.

Это реальная угроза регулирования и является ключом к успеху этого подхода ограничения цен. Если угроза регулирования неубедительна, тогда она не будет ограничивать ценовое поведение фирмы. Чтобы этот подход был эффективным, необходимо, чтобы регулятивные полномочия были созданы законодательством.

Эффективность также требует, чтобы были установлены критерии запуска регулирования, чтобы активирование регулирования не считалось произвольным или маловероятным. Критерии, в свою очередь, должны быть ясными и связанными с показателями экономической эффективности. Процесс текущего контроля цен и количеств на рынке и их сравнение с ориентирами или другими средствами будет связан с собственными расходами.

У этого формата регулирования есть существенные преимущества. Ни фирма, ни регулятор не несут затраты, связанные с регулятивными процедурами (если регулирование не приводится в действие). У фирмы значительная свобода определять и запрашивать цены. Текущий контроль тоже позволяет гибкость перед лицом непредвиденных событий.[43] Другая польза в том, что этот формат не искажает заметно функционирование конкурентных рынков. Если у аэропортов нет рыночной власти и рынки функционируют эффективно, тогда ограничение цен регулированием по сигналу не вмешивается значительно в работу рынков, как это может сделать ценовой потолок.

Однако экономисты выразили беспокойство, что эта форма регулирования может не предоставить сильные стимулы добиться эффективности затрат, так как этот формат, как правило, сосредотачивается на ценах (регулируемая фирма может поддерживать постоянные цены и в тоже самое время быть неэффективной или ухудшить качество услуг). Существуют также опасения, что регулятор может выбрать использовать высокую прибыль, как запуск для более официального регулирования, особенно под давлением авиакомпаний и других сторон, заинтересованных в результатах деятельности аэропорта, что не обязательно служит признаком эффективности затрат.

Ограничение цен регулированием по сигналу переняли в Австралии и Новой Зеландии. В случае Австралии ограничение цен регулированием по сигналу заменило более раннюю попытку регулировать путем установления ценового потолка. Австралийская модель, называемой текущим контролем за ценами, устанавливает независимые 5-летние проверки аэропортового ценообразования и поведения, которые могут задействовать более жесткое регулирование. В этом режиме аэропорт обязан периодически докладывать свои индивидуальные цены и обобщенный показатель цен. Регулятивное агентство оценивает эти зарегистрированные цены и решает, продолжить ли с режимом текущего контроля цен, наложить регулирование или вообще снять условие о необходимости регулирования. В Новой Зеландии подход более общий и более непринужденный, так как компетентный министр может предпринять проверку ценового поведения в любой отрасли. Более подробные описания обоих режимов регулирования находятся в Главе 5.

[43] Forsyth, P. et al., *The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australia, North America and Europe*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2001, chapter 1.

Австралийская Комиссия Продуктивности рассмотрела регулирование аэропортов в Австралии в 2011 году и предоставила следующие заключения касательно ограничения цен регулированием по сигналу:[44]

- В режиме мягкого контроля, заменившего регулирование путем установления ценового потолка, заметно увеличились авиационные инвестиции и аэропорты не испытывали проблемы узких мест в производственном процессе, с которыми сталкиваются другие инфраструктурные области.
- Проверка авиационных тарифов не предполагает недопустимое осуществление рыночной власти.
- Результаты качества обслуживания в целом показывают оценки от «удовлетворительно» до «хорошо», хотя в отдельных случаях авиакомпании дали двум аэропортам оценку «плохо».
- Авиационные тарифы, поступления, расходы, прибыль и инвестиции австралийских аэропортов оказались разумными в сравнении с (большей частью некоммерческими) заграничными аэропортами.
- Коммерческие соглашения с авиакомпаниями стали более сложно устроенными. Соглашения часто включают обязанности насчет уровня обслуживания, консультации по капиталовложениям, последовательность цен и урегулирование споров, когда эти соглашения уже договорены, но не во время заключения договора.
- Не смотря на то, что авиакомпании придерживались позиции, что аэропорты применяют линии переговоров типа «не нравится, не бери», ни одна из сторон не добивалась вернуть положение регулируемых цен, имея ввиду прошлый опыт и связанные с ним расходы.
- Текущий контроль цен направлен на ограничение недопустимого осуществления со стороны аэропортов присущей им рыночной власти. Но ни регулятор, ни правительство не реагировали, когда регулятор указал на возможность, что некоторые аэропорты могли бы потенциально осуществлять рыночную власть.

Хотя в явном виде режим регулирования в Соединенном Королевстве не представлен таким образом, он является другим примером ограничения цен регулированием по сигналу. Аэропорты в Шотландии в настоящее время не подвергаются регулированию цен, но могут быть подвергнуты, если Управление гражданской авиации страны считает, что они эксплуатируют свою рыночную власть. Оператор аэропортов в Глазго, Эдинбурге и Абердине добровольно поставил потолок на поступления от одного пассажира в этих аэропортах, что может частично быть из-за регулированию по сигналу со стороны правительства Соединенного Королевства. Это предполагает, что убедительная угроза регулирования (она убедительна, потому что существует законодательство для реализации регулирования) сыграло роль в ограничении поведения частного аэропортового оператора без необходимости прилагать прямое регулирование.

3.5 Обязательная консультация

Консультация является формой саморегулирования, согласно которой фирма консультируется со своими клиентами до изменения своих цен. Принципиальная цель консультации - это увеличить переговорные возможности авиакомпаний по отношению к аэропортам. Это является частью причины, из-за которой консультация специально упомянута в Директиве 2009/12/EC Европейского Союза касательно аэропортовых тарифов,[45] (больше подробностей можно найти в секции 5.1).

Однако, фирма не обязана корректировать свои цены в результате консультаций. Поэтому следует отличать обязанность консультироваться от обязанности договаривать изменения в цене. Эта форма саморегулирования может предложить некоторую степень ценовой дисциплины, если фирма наталкивается на настоящую угрозу противодействующей акции со стороны своих клиентов или на угрозу государственного вмешательства, или регулирования.

[44] Australian Government Productivity Commission, “Economic Regulation of Airport Services”, Inquiry Report No. 57, 14 December 2011, page XX.
[45] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, preamble, paragraph (2).

Аргументы в пользу этого режима включают его эффективность по затратам (так как регуляторы не являются непосредственными участниками) и гибкость по отношению к ценам. Он также дает клиентам возможность выразить свое мнение касательно некоторых инвестиционных альтернатив.[47]

Однако были подняты несколько вопросов, связанных с недостатками полагаться только на консультации. В некоторых случаях, в которых у клиентов или у потребителей нет достаточно противодействующей силы, консультационный процесс не помешает фирме запрашивать чрезмерные цены, практически опровергая цели консультации. Если нет угрозы действия против фирмы, тогда у фирмы мало стимулов корректировать цены в соответствии с консультацией.

Подобным образом у клиентов может быть мало стимулов согласиться с любыми повышениями в цене. Дело обстоит точно так, особенно когда консультация поддерживается процессом обжалования (как обстоит дело с Директивой 2009/12/ЕС Европейского Союза). Процесс обжалования, к которому могут прибегнуть все потребители независимо от степени и качества их участия в консультации, как минимум откладывает внедрение тарифов при незначительных затратах и всегда даст потребителям шанс добиться лучшего разрешения.

Поэтому регулятор должен обсудить каким лучшим способом стимулировать потребителей участвовать конструктивно в процессе консультации. Один способ - это угроза регулирования (регулирование по сигналу), как изложено в предыдущей секции.

3.6 Долгосрочные договоры

Долгосрочные договоры являются двухсторонними соглашениями между фирмой и ее клиентами. Хотя не существует формальное регламентирование, исполнение договора может быть потребовано судом. По этой причине и при условии, что договор полностью покрывает принципы установления тарифов, он может быть таким же эффективным как и прямое регулирование, но без расходов регулирования.

При этом подходе поставщик инфраструктуры заключает долгосрочный договор со своими клиентами. Договор уточняет какие тарифы фирма может налагать на своих клиентов, принципы установления этих тарифов и обязывающий по договору процесс изменений тарифов.

Идея здесь состоится в том, что потребители аэропортовых услуг (авиакомпании) заключают договор с полным знанием экономики и динамики отрасли. Если клиент по своему усмотрению заключает долгосрочный договор с поставщиком услуг, тогда этот договор при обычных обстоятельствах содержит положения о ценообразовании, которые будут иметь приоритетную силу на срок действия договора. Как правило, эти положения будут содержать условия коррекции затрат.

Этот тип ценового ограничения возможен там где у фирмы малое число осведомленных клиентов, которые могут заключить долгосрочный (или возобновляемый) договор. Однако, там где много клиентов, несколько из главных клиентов могут заключить договор, который управляет принципом установления сборов и тарифов (например подписавшиеся авиакомпании).

Эффективность этого подхода будет зависеть от относительных сил переговорных позиций покупателя и продавца. Некоторые рыночные условия могут обеспечить необходимое равновесие. Например, железнодорожная компания может обдумывать стройку новой железнодорожной линии для обслуживания клиента с новым заводом. Так как актив еще не построен, имеется свой клиент (или малое число клиентов) и инвестиции с длительным сроком эксплуатации и для покупателя, и для продавца, регулирование договором может дать желаемый результат обеим сторонам. В аэропортовом контексте мотивацией может служить необходимость построить новый терминал или полосу. Главные потребители сооружения могли бы заключить соглашение о долгосрочном пользовании, уточняющее ценовой режим, который будет применяться в течение срока эксплуатации актива.

[46] Tretheway, M., “Airport Ownership, Management and Price Regulation”, March 2001.
[47] Smyth, M. and B. Pearce, “Economic Regulation”, IATA Economics Briefing N0 6, February 2007, page 39.

Пользы от этого подхода похожи на перечисленные выше касательно консультации: существуют стимулы добиваться технической и динамической эффективности, фирма и клиент совместно несут риск, и проводить консультации не стоит дорого. Так как аэропорт и клиент согласовывают положения договора, то обе стороны не создавали бы препятствия для технической эффективности, потому что она в интересах обеих сторон. Аналогично, аэропорт и клиент совместно несут риск, что удерживает обе стороны от рискованных альтернатив. И, наконец, это является недорогой формой ценового ограничения, так как нет участия регуляторов, поскольку положения о дальнейших изменениях уже будут согласованы в договоре.

Аргументы против юридически обязательных долгосрочных договоров как форма ограничения цены включают потенциальную утрату аллокативной эффективности и то, что своевременность зависит от длины переговоров. Касательно аллокативной эффективности долгосрочные договоры имеют потенциал увеличить рыночную власть уже действующих авиакомпаний за счет новых, так как договор может разрешить действующей авиакомпании влиять на аэропортовое развитие и его политику в свою пользу. Однако, это может быть улажено в условиях договора. Своевременность является важным вопросом для регулирования путем ведения переговоров, если стороны зайдут в тупик по вопросам и процесс ведения переговоров буксует пока не будет найден компромисс.

Есть несколько отдельных случаев, в которых использовались долгосрочные договоры как основа для определения аэропортовых цен:

- В США многие аэропорты заключили юридически обвязывающие контрактные соглашения с авиаперевозчиками относительно аэропортовых тарифов и сборов как и капитальных программ, предпринятых аэропортами. Первоначальной мотивацией для некоторых из этих договоров было обеспечение поручительства аэропорту для получения займов путем выпуска облигаций под доход. Благодаря этим контрактным взаимоотношениям споры между аэропортами и авиакомпаниями в США из-за тарифов были сравнительно редкими.

- Опять в США при предложенной приватизации аэропорта Чикаго Мидуэй, город Чикаго (собственник аэропорта) заключил долгосрочный договор с главными потребителями базы и выигравший соискатель на тендере был обязан выполнять условия этого договора. Это создало степень определенности для потенциальных соискателей и в то же время обеспечило потребителей с конструктивным долгосрочным ограничением цен без необходимости формального регулирования.[48]

- Подобным образом можно использовать долгосрочные концессионные соглашения, при которых правительство предоставляет эксплуатацию и разработку аэропорта частной фирме или консорциуму, как средство для регулирования аэропортового ценообразования. Концессионные соглашения могут установить будущий уровень аэропортовых тарифов, инвестиционные требования, стандарты качества обслуживания и ожидаемые увеличения эффективности. Соискатели на концессию определяют свою предлагаемую цену и / или распределение доходов с государством на основе этих концессионных условий. В таких ситуациях нужно обеспечить соблюдение баланса между уровнем тарифов и потенциалом получения дохода для государства.

- В Германии Франкфурт заключил пятилетние договоры с авиакомпаниями в аэропорту во Франкфурте. Авиакомпании согласились на рост в аэропортовых тарифах, который меняется противоположно развитию трафика пассажиров. Если увеличение пассажиропотока превысит ожидания, допустимый рост в аэропортовых тарифах будет понижен.

- В Дании аэропорт Копенгагена подписал соглашения с авиакомпаниями, которые являются его потребителями, по последовательности цен на аэропортовые услуги на определенные сроки.

[48] Хотя процесс приватизации в конце 2008 г. привел к выбору оператора, тот не смог закончить финансирование предлагаемой цены из-за общего краха финансовых рынков США в 2008 и 2009 годах.

3.7 Арбитражное разбирательство

Арбитражное разбирательство является методом разрешения споров в основном без вмешательства судов, при котором стороны спора передают спор на рассмотрение одному или нескольким лицам (арбитрам или арбитражному суду), чье решение они берутся соблюдать. Существует также и не обязывающее арбитражное разбирательство, при котором стороны не дают свое согласие обязательно соблюдать решение арбитра, оставляя открытой опцию преследовать разрешение другими способами, такие как судебное действие.

Существуют несколько форм арбитражных процедур в зависимости от процесса, по которым происходит арбитражное разбирательство, и также способа, по которым арбитр выносит арбитражное решение. Одной из эффективных форм арбитражного разбирательства является разбирательство окончательного предложения (FOA, известное также как разбирательство маятника или прямого выбора, или в США бейсбольным разбирательством). При этой форме разбирательства обе стороны подают свои предложения арбитру и тогда арбитр выбирает одну или другую из опций на основании конкретных обстоятельств дела. Арбитр должен выбрать одну из опций и не может выбрать альтернативную позицию, которая не представлена одной из сторон, и обе стороны обязаны соблюдать решение. Например, в споре по поводу заработной платы работодатель и профсоюзы могут каждый предложить уровень заработной платы арбитру, и тогда арбитр выбирает один из них. Арбитр не может просто «поделить разницу пополам».

Разбирательство окончательного предложения умышленно является формой разбирательства с высоким уровнем риска. Убирая опцию любого вида компромиссной позиции, процесс сконструирован так, чтобы поощрить обе стороны разрешить разногласие путем собственных переговоров, а не прибегать к третьему лицу, принимающего решения. Если все-таки они приступят к арбитражному разбирательству, дизайн процесса вынудит стороны выдвигать умеренные окончательные предложения. Чем более амбициозная позиция одной стороны, тем более вероятно, что будет выбрано арбитром окончательное предложение другой стороны.

Арбитражное разбирательство обеспечивает средство для создания договора. Арбитражное разбирательство и договор часто являются средствами для ограничения потенциальной рыночной власти, хотя и без формальностей подхода регулятивного агентства. Как механизм для разрешения споров, арбитражное разбирательство нужно считать мягким и часто эффективным подходом для ограничения осуществления рыночной власти там где процедуры регулирования закреплены законом и результаты, как правило, проверяются судом. Арбитражное разбирательство может быть особенно подходящим для тех случаев, где невозможно заключить долгосрочное контрактное взаимоотношение перед важным капиталовложением (например, где капитальные активы уже существуют).

Существует ряд преимуществ разрешать разногласия путем арбитражного разбирательства:

- Они отражают предпочтения сторон, а не предпочтения регулятора;
- Они обеспечивают гибкость реакции на изменения; и
- Они поощряют сотрудничество сторон.

Примеры включают Федеральную Комиссию по регулированию в области энергетики США, Национальный комитет по энергетике Канады и Комиссию по защите потребителей и конкуренции Австралии.[49] Эта форма регулирования также и способствует достижению эффективности, распределения риска между сторонами, своевременности процессов, и также более низким расходам в сравнении со многими другими регулятивными схемами.

[49] Littlechild, Stephen C, “German airport regulation: Framework agreements, civil law and the EU Directive”, Journal of Air Transport Management, 21, 2012, pages 63-75.

3.8 Обобщение

Таблица 3-1 дает оценку каждой форме регулирования на основе разнообразных критериев:

- **Техническая эффективность.** Производить товары и услуги по возможно самой низкой себестоимости (или с употреблением минимального количества ресурсов).
- **Аллокативная эффективность.** Обеспечить, чтобы производились самые востребованные товары и услуги, и чтобы они шли к тем индивидам или группам, которые их больше всего ценят**.** Аллокативная эффективность достигнута, когда ресурсы размещены способом, который максимально увеличивает чистое общественное благосостояние (ограниченные ресурсы страны размещены так, чтобы самым лучшим способом обслуживать материальные требования потребителей).
- **Динамическая эффективность.** Динамической эффективностью является способность со временем улучшить техническую эффективность посредством развития новых процессов и технологий, уравновешивая краткосрочные проблемные вопросы (например цены) и долгосрочные потребности (напр., инвестирование в научные исследования, разработки и новаторство).
- **Вложение капитала.** Способность предоставлять правильные сигналы и стимулы касательно инвестиционных решений. Субоптимальные инвестиционные решения могут привести к недостаточному объему и проблемам с перегруженностью, или к чрезмерному вкладыванию капитала, приводящему к недогрузке и завышению цен.
- **Эффект Аверча-Джонсона.** Регулируемая фирма может чрезмерно вложить капитал, чтобы добиться доходов с более крупной базы активов (проблема позолоты).
- **Передача риска.** До какой степени регулируемая фирма и ее клиенты совместно несут риск.
- **Ценовая дискриминация.** Регулятивный механизм позволяет ли ценовую дискриминацию? Ценовой дискриминацией является практика запрашивать разные цены от разных клиентов за практически один и тот же продукт. Ценовая дискриминация может быть желательным результатом в ситуациях, в которых регулируемая фирма сталкивается с экономией на масштабе и не получает субсидии.
- **Стоимость регулирования.** Финансовые расходы, и для государства, и для регулируемой фирмы, на поддержку регулятивного механизма.
- **Своевременность.** Способность и гибкость процесса регулирования реагировать на изменяющиеся рыночные и экономические условия.
- **Информационные требования.** Количество информации, востребованной регулятором, чтобы сделать оценку ценовым решениям. Требования о подробной информации увеличивают время и ресурсы, необходимые для регулирования, и могут привести к ошибочным решениям, особенно из-за информационной асимметрии. Это касается затруднений, которые могут быть у регулятора при получении сведений надлежащего качества об операциях и затратах фирмы, необходимые для определения самых экономически эффективных цен.

Таблица 3-1: Сравнение регулятивных подходов

Критерии	Норма окупаемости / Стоимость услуги	Ценовой потолок	Контроль / Регулирование по сигналу	Консультация	Юридически обязательный договор	Арбитражное разбирательство
Экономическая эффективность						
Техническая эффективность	Стоимость плюс регулирование мешают принятию новых технологий	Стимулы добиться технической эффективности	Потенциал для низкого достижения	Потенциал для низкого достижения	Стимулы добиться технической эффективности	Сильные стимулы добиться технической эффективности
Аллокативная эффективность	Высокое достижение	Высокое достижение	Потенциал для высокого достижения	Потенциал для низкого достижения	Потенциал для высокого достижения	Высокое достижение
Динамическая эффективность	Низкое достижение: Известно, что мешает принятию новых технологий	Стимулы принять новые технологии, но обычно нужно одобрение регулятора	Потенциал для высокого достижения	Потенциал для низкого достижения	Стимулы добиться динамической эффективности	Сильные стимулы принять новые технологии
Другие экономические цели						
Капитальные вложения	Может иметь склонность к чрезмерным инвестициям	Замечено, что регулятивные задержки задерживают инвестиции	Некоторые стимулы для оптимальных инвестиций	Может иметь склонность к чрезмерным инвестициям	Сильные стимулы для оптимальных инвестиций	Сильные стимулы для оптимальных инвестиций
Эффект Аверча.-Джонсона	Результат зависит от усердия регулятора при исследовании подходящих инвестиций и издержек	Результат зависит от усердия регулятора при исследовании подходящих инвестиций и издержек	Зависит от убедительности угрозы	Нет ограничений для фирмы	Неопределенный	Дается ограниченная возможность для разбиратель-ства важных капи-тальных решений
Передача риска	Результат зависит от усердия регулятора при исследовании подходящих инвестиций и издержек	Результат зависит от усердия регулятора при исследовании подходящих инвестиций и издержек	Зависит от убедитель-ности угрозы	Нет ограничений для фирмы	Неопределенный	Дается ограниченная возможность для разбиратель-ства важных капи-тальных решений
Ценовая дискриминация	Может быть избегнута или разрешена, если уместна	Ценовая гибкость позволяет дискриминацию, если не запрещена	Ценовая гибкость позволяет дискриминацию, если не запрещена	Ценовая гибкость позволяет дискриминацию, если не запрещена	Ценовая гибкость позволяет дискриминацию если не запрещена	Возможна ценовая дискриминация, если разбирательство по индивидуаль-ным клиентам
Процесс регулирования						
Стоимость регулирования	Очень дорогое	Дорогое	Недорогое (зависит от пускового механизма)	Недорогое	Недорогое	Недорогое
Своевременность	Длинные задержки для принятия решений	Длинные задержки для принятия решений	Реакция регулятора может быть медленной	Длинные задержки для принятия решений	Зависит от процесса переговоров	Весьма своевременный процесс принятия решений

Информационные сведения	Широкоохватные информационные требования	Сравнительно обширные информационные требования во время пятилетних проверок	Легкие инфор-мационные требования	Легкие информационные требования	Легкие информационные требования	Легкие информационные требования

4. Приложение экономического регулирования аэропортов

Эта глава излагает подробности касательно некоторых принципов действия аэропортового регулирования, в особенности регулирования путем установления ценового потолка, самой широко распространенной формы аэропортового экономического регулирования. Здесь включены определение цены, трактовка авиационных и неавиационных поступлений, внедрение потребностей в капитале, управление качеством обслуживания и формат регулирования.

Однако, перед тем как рассмотреть эти принципы действия, заслуживает обратить внимание на критерии для определения, необходимо ли регулирование, особенно если имеются другие опции.

4.1 Нужно ли прилагать регулирование?

Не существует единственная, получившая широкое признание, теория насчет того, необходимо ли регулировать какую-нибудь отрасль. Даже случай естественной монополии не всеми признается оправданием для регулирования. Согласно теории о состязательных рынках при определенных обстоятельствах естественный монополист не будет заинтересован осуществлять рыночную власть. Это включало бы угрозу, что другая фирма вошла бы на рынок и полностью вытеснила бы монополиста.[50]

В данное время правительство Соединенного Королевства продвигает вперед новый закон о гражданской авиации, который изменит роль и полномочия Управления гражданской авиации.[51] Законопроект предоставляет специфические критерии для определения необходимости регулирования, используя три условия (A до C):

Тест рыночной власти

(1) Тест рыночной власти дает положительный результат по отношению к аэропортовой области, если выполнены условия от A до C по отношению к соответствующему оператору.

(2) Для целей условий от A до C «соответствующий оператор» обозначает лицо, являющееся оператором аэропортовой области во время тестирования.

*(3) **Условие A** выражается в том, что соответствующий оператор располагает значительной рыночной властью или вполне возможно приобретет значительную рыночную власть на рынке, или сам, или совместно с такими лицами, которые Управление гражданской авиации считает отвечающими требованиям (при этом, см. Подсекции (6) и (7)).*

*(4) **Условие B** выражается в том, что закон о защите конкуренции не обеспечивает достаточно защиты от риска, что соответствующий оператор может вести себя таким образом, который равняется злоупотреблением значительной рыночной властью.*

*(5) **Условие C** выражается в том, что для потребителей авиатранспортного обслуживания выгоды от регулирования соответствующего оператора посредством лицензии вероятно перевесят негативные последствия.*

(6) Условие A выполнено только если:

(a) Рынок является рынком для одного или нескольких видов авиатранспортных услуг, предоставляемых в области аэропорта, (или для услуг, которые включают один или больше из этих видов услуг), и

[50] Сторонники теории состязательных рынков часто выдвигают авиакомпании как пример, в котором авиакомпания-монополист может быть вытеснена другой фирмой.

[51] Civil Aviation Bill 2010-12 to 2012-13: http://services.parliament.uk/bills/2010-11/civilaviation.html.

(б) В географическом отношении рынок состоит из всей аэропортовой области или из ее части, или включает в себя всю аэропортовую область или ее часть.

(7) По отношению к аэропортовой области, которая включает в себя всю наиболее используемую зону аэропорта или ее часть (как и весь остальной аэропорт или его часть), подсекция (6) действует как будто ссылки на аэропортовую область являются ссылками на наиболее используемую зону аэропорта, или по мере уместности, на часть этой зоны.

4.2 Определение цены

Основной функцией экономического регулирования является ограничение любой способности влиять на цены, которая может быть у фирм.[54] Поэтому обеспечение ясной дефиниции регулируемых цен имеет решающее значение. Часто фирмы поставляют только один вид услуг и таким образом им нужно запрашивать только одну цену у своих клиентов. А вот инфраструктурные отрасли в целом предлагают ряд услуг разным пользователям по разным ценам. Например, аэропорты предлагают разнообразные аэропортовые и аэродромные услуги и касательно последних запрашивают разные тарифы от воздушных судов разного размера. Ситуации с фирмами, поставляющими больше одного вида услуг, можно уладить или индивидуальным регулированием каждого тарифа (часто называемым жестким регулированием или регулированием с вмешательством), или регулированием средней (средневзвешенной) стоимости цен. Второй подход как правило применяется при регулировании путем установления ценового потолка – вопрос состоит в том, находится ли увеличение средневзвешенной величины цен в рамках ценового потолка.

В большей части отраслей, подверженных регулированию путем установления ценового потолка, лимит, наложенный ценовым потолком регулятора, распространяется только на средневзвешенную стоимость всех цен. Фирме разрешается поднять некоторые цены выше ценового потолка, при условии, что другие увеличиваются меньше и средневзвешенное процентное увеличение цен не превышает ценовой потолок регулятора. Это позволяет фирме изменять относительные цены разных услуг, чтобы увеличить эффективность без глубокого вмешательства регулятора. Таким образом регулирование путем установления ценового потолка сравнительно менее обременительно (чем регулирование нормы окупаемости или стоимости обслуживания), потому что фокус на средневзвешенную величину цен, а не на индивидуальные цены, требует меньше информации и регулятивные решения можно принять в более короткие сроки.

Развиты два разных подхода для измерения средневзвешенного изменения цен в аэропортах, регулируемые путем установления ценового потолка. Это методы тарифной корзины и среднего поступления на одного пассажира (или доходность).

- *Методом тарифной корзины* является средневзвешенная стоимость увеличения цен (тарифов) для разных аэропортовых услуг, при котором вес каждого увеличения выбирается по усмотрению регулятора. Например рассмотрим случай, где посадочные тарифы (цены, запрашиваемые на посадку) увеличиваются на 10% аэропортом, и терминальные сборы (наверное запрашиваемые на одного пассажира или на сиденье) увеличиваются на 4%. Если регулятор определил, что вес посадочных тарифов 2/3, а вес терминальных сборов 1/3, тогда увеличение в тарифной корзине равняется 8%.[55] Пример аэропорта, где применяется тарифная корзина для оценки изменений в ценах, это аэропорт в Вене.
- Метод поступлений на одного пассажира использует коэффициент доходности. Коэффициент доходности равняется частному от деления суммарных поступлениях от авиационной деятельности на общее число пассажиров. Несколько аэропортов в Соединенном Королевстве и Германии применяют этот метод для оценки ценовых изменений. Другой подобный подход

[53] Gillen, D. and W. Morrison, “Airport Pricing, Financing and Policy: Report to the National Transportation Act Review Committee”, in *The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, edited by Gillen et al., Ashgate Publishing, July 2004

[54] Термины цена, ставка и тариф обычно используются взаимозаменяемо, то есть, это сумма, которую покупатель должен заплатить поставщику услуги. Отмечаем, что термин «тариф» может означать или документ, перечисляющий запрашиваемые цены / нормы, или отдельную цену / ставку.

[55] 8.0% = 2/3 * 10% + 1/3* 4%.

- определяет коэффициент доходности, который равен поступлениям на единицу трудовой нагрузки (ETH). Единица трудовой нагрузки является стандартным показателем аэропортовой продукции, объединяющий пассажиров и груз. ИКАО принял, что одна ETH эквивалентна одному пассажиру или 100 кг груза. Например, метод ETH используется в Мексике и в прошлом применялся в Ирландии (сейчас применяется коэффициент доходности на одного пассажира).

Методы поступлений на одного пассажира (коэффициент) и ETH дадут одинаковые стоимости, если веса, используемые регулятором, совершенно точно равняются долям поступлений от различных услуг. Однако существуют практические разницы в функционировании двух показателей. Метод коэффициента доходности простой и гибкий в применении и его не нужно настраивать, чтобы учесть новые или уже не существующие сборы. Все-таки, коэффициент доходности можно аккуратно определить только в конце соответствующего периода времени, когда уже известны действительные поступления и число пассажиров, и из-за этого может быть необходима настройка, если окажется, что конечный коэффициент доходности выше или ниже ценового контроля. Управление гражданской авиации (CAA) Соединенного Королевства, отвечающее за экономическое регулирование аэропортов страны, твердит, что подход коэффициента доходности может поощрить аэропорты сосредоточиться на объеме пассажиров (знаменатель в вычислении коэффициента доходности) за счет другого трафика.[56] К примеру, аэропорты могут иметь недостаточно стимулов привлекать грузовые полеты, которые не перевозят пассажиров, так как те создают поступления, которые должны быть возмещены более низкими поступлениями в другом месте, чтобы остаться в пределах ценового потолка.[57] Управление гражданской авиации Соединенного Королевства также высказало мнение, что подход коэффициента доходности не создает хорошие стимулы для улучшения качества обслуживания, так как контроль цены единственно приводится в действие объемом пассажиров. Управление к тому же отметило, что подход не успевает помешать аэропорту заниматься перекрестным субсидированием (запрашивая у некоторых потребителей цены ниже предельной себестоимости и покрывать убытки более высокими сборами для других потребителей).[58]

Метод тарифной корзины получил похвалы из-за того, что стимулирует образование цен таким способом, который максимально увеличивает (или почти максимально увеличивает) экономическую эффективность.[59] Он также избегает фокусирование на одном единственном показателе трафика и может обеспечить лучшие стимулы для качества обслуживания, так как аэропорт может устанавливать цены на разные аспекты своих услуг согласно затрат и потребностей пользователей. Помимо всего исходя из допущения, что веса основываются на исторических данных или других предварительно заданных стоимостях, нет необходимости корректировать поступления в конце времевого периода. Важнейший недостаток метода тарифной корзины находится в его приложении – нужно изменить корзину, если введены новые сборы или какой-нибудь из существующих сборов прекращен, требуя большего регулятивного вмешательства. Это не только дорого и занимает много времени, но также значит, что решения на микро-уровне принимаются лицами, которые неизбежно отделены от ежедневной реалии рынка, а не теми игроками, которые работают и ведут переговоры в рамках рынках, и которые лучше осведомлены о последствиях взвешивания конкретных компонентов аэропортовых сборов.

Невзирая на то, что Управление гражданской авиации Соединенного Королевства нашло значительные достоинства в подходе тарифной корзины, Управление продолжает использовать метод коэффициента доходности на одного пассажира для регулирования путем установления ценового потолка, в основном из-за опасения пользователей об использовании тарифной корзины. Метод коэффициента доходности является самым широко использованным методом аэропортового регулирования (см. Главу 5).

---

[56] UK Civil Aviation Authority, “Pricing Structures and Economic Regulation, Consultation Paper”, March 2001.

[57] Это можно исправить используя показатель продукции различный от объема пассажиров, например единицы трудовой нагрузки.

[58] UK Civil Aviation Authority, “Pricing Structures and Economic Regulation, Consultation Paper”, March 2001.

[59] Cowen, S., “Price-Cap Regulation and Inefficiency in Relative Pricing”, Journal of Regulatory Economics, 12 (1), July 1997, pages 53-70.

4.3. Единая касса в противовес двойной кассе

Не считаясь с формой предпринятого регулирования (ценовой потолок, норма окупаемости, и пр.), одно из ключевых решений, которые регулятор должен принять, и одно из более остро-полемических, касается трактовки неавиационных поступлений. В особенности нужно решить, должны ли эти поступления, или хотя бы прибыль с этих поступлений, оплачивать авиационные затраты. Этот спор известен под названием единая касса в противовес двойной кассе.

Единая касса

В условиях подхода единой кассы общие аэропортовые затраты уменьшаются на размер чистой выручки от неавиационных услуг перед тем, как вычисляются регулируемые авиационные сборы.[60] Все поступления идут в одну и ту же «кассу» и фирма не имеет право получить более высокую норму прибыли, чем ту, которая считается «разумной» регулятором. С единой кассой пользователи авиационных услуг извлекают выгоду от чистого дохода аэропортового оператора от розничной продажи, парковки для машин, землеустройства и т.д., если эти деятельности прибыльны.[61] По сути дела, любые доходы, полученные от неавиационной деятельности, полностью перебрасываются потребителям авиационных услуг.

Самая строгая версия единой кассы называется остаточной ценой, которая объединяет затраты и поступления со всей деятельности аэропорта. Неавиационные поступления вычитываются из эксплуатационных расходов на авиационные и неавиационные услуги. Разница или остаточная стоимость потом делится на число единиц для посадки воздушных судов, которые приносят авиационные сборы.[62] При остаточной цене все доходы выпадают на долю пользователей авиационных услуг, но это также значит, что весь финансовый риск от эксплуатации аэропорта переходит к авиационным потребителям. Если аэропортовая фирма вообще несет финансовый риск, то его мало. Подход остаточной цены широко используется в нескольких аэропортах США.

Метод остаточной цены получил критику за создание слабых стимулов для экономии затрат. Аэропортовые операторы с соглашениями об остаточной цене или подверженные регуляции знают, что превышения стоимости выше запланированного уровня, просто добавляются к базе затрат и что аэропортовые потребители должны будут заплатить за них. Кроме того, такие аэропортовые операторы слабо мотивированы развивать неавиационные поступления или предпринимать новаторские решения в области управления или эксплуатации. К примеру, усилия развить новые поступления с розничной продажи не приводят к более высокой норме прибыли для аэропорта. Они просто приводят к нейтрализующему уменьшению в авиационных сборах, убирая стимул развивать неавиационные поступления.

---

[60] Здесь есть тонкость касательно того, нужно ли использовать общие неавиационные поступления или только чистую выручку от неавиационных услуг. Если в общие аэропортовые затраты входят все расходы от предоставления неавиационных услуг, тогда используются общие поступления от неавиационных услуг. В некоторых случаях аэропорты не включают некоторые из затрат по поставкам неавиационных услуг в их общие аэропортовые затраты, и тогда в подходе единой кассы используется только чистая выручка с неавиационных услуг. Например, если аэропорт эксплуатирует свои собственные магазины розничной продажи, из валового дохода с розничной продажи следует вычесть себестоимость реализованных продаж и затраты на рабочую силу магазина (если продавцы в магазине не являются сотрудниками аэропортового оператора).

[61] Однако единая касса также значит, что убытки от неавиационной деятельности несутся потребителями авиационных услуг.

[62] При делении остаточной стоимости на число единиц для осуществления деятельности тоже имеются некоторые проблемы. Так как посадочные сборы, как правило, определяются в зависимости от веса воздушного судна, некоторые аэропорты вычисляют ожидаемое число тонн, которые сделали посадку, а не число посадок. Однако, так как прейскурант тарифов на посадку обычно содержит разные тарифы для воздушных судов разного класса по весу, вычисление требует осторожности, и должно определить количество тонн, которые сделали посадку, по весовым классам. При этом, большая часть аэропортов используют и терминальные сборы, и посадочные сборы, требующие дополнительный анализ до определения окончательного прейскуранта тарифов.

Двойная или мульти касса

В условиях подхода двойной кассы расходы на авиационные услуги не получают перекрестное субсидирование от неавиационной прибыли. Фактически, авиационные тарифы (или авиационный ценовой потолок) устанавливаются так, чтобы полностью восстановили расходы на поставление авиационных услуг. В своем чистейшем виде этот подход не создает выгоду для пользователей авиационных услуг от неавиационных поступлений, и также они не носят риск от неавиационных услуг.

Это сохраняет стимулы для аэропортового оператора развивать коммерческую деятельность в аэропорту и больше соответствует экономическим принципам в условиях перегруженности. (В условиях единой кассы перегруженный аэропорт с высокими неавиационными поступлениями может остаться с очень низкими сборами на посадку.) Эта модель не предпочитается авиакомпаниями, так как она в основном приводит к более высоким авиационным тарифам.

Гибридная касса

Гибридная касса является формой двойной кассы, при которой установленная доля неавиационных поступлений или только определенные классы неавиационных поступлений используются субсидировать авиационные поступления.

Дебаты

Почти все авиакомпании, как и Международная ассоциация воздушного транспорта IATA, поддерживают использование единой кассы в регулируемых аэропортах.[63] Аргументы, приведенные в пользу единой кассы, следующие:

- Единая касса приводит к более низким авиационным тарифам из-за участия неавиационных поступлений. Считается, что в добавок к пользе для авиакомпаний и, в конечном счете, пассажиров, более низкие тарифы стимулирует аэропорт понизить свои расходы, хотя логика этого аргумента не совсем ясна.
- Единая касса гарантирует, что монопольные ренты или неожиданные прибыли, которые аэропорт получает от неавиационных услуг, перебрасываются пользователям (на первых порах авиакомпаниям, и, в конечном счете, пассажирам).
- Авиакомпании вносят свой вклад в создание неавиационных поступлений – без их авиационного обслуживания не было бы расходования средств пассажирами на розничную торговлю, еду и напитки, парковку и т.д. Поэтому авиакомпании должны получать выгоду от этих поступлений.
- Единую кассу легче и дешевле применять, так как не нужно рассматривать сложные или вызывающие споры вопросы по размещению поступлений между авиационной и неавиационной деятельностью.

Главные аргументы, приводимые в пользу двойной кассы (или против единой кассы), следующие:

- Регулирование должно применяться только в тех областях аэропортовой деятельности, где есть потенциал для осуществления избыточной рыночной власти. Нет необходимости это делать по отношению к неавиационным поступлениям, где аэропорт сталкивается с конкуренцией со стороны широкого ряда альтернативных поставщиков (например, магазины розничной торговли в центральных районах, третьесторонние поставщики парковки в близости аэропорта и пр.).

[63] Утверждается, что ИКАО поддерживает использование единой кассы. Однако, это больше не так и организация занимает нейтральную позицию по вопросу. В девятом выпуске ИКАО «Политика о тарифах для аэропортов и аэронавигационных услуг» сказано, что: «При определении основы стоимости для аэропортовых тарифов затраты, которые следует размещать, это полные затраты на обеспечение аэропорта и его самые главные вспомогательные услуги, включительно подходящие суммы на затраты на привлечение капитала и амортизацию активов, как и на расходы на техническое обслуживание, эксплуатацию, управление и администрацию. В соответствии с формой экономического надзора эти затраты **могут** быть нейтрализованы неавиационными поступлениями.», страница II-1.

- Niemeier (2009) твердит, что расходование средств пассажирами, а не авиакомпаниями, создает неавиационные поступления, и поэтому у авиакомпаний нет автоматического права на получение выгоды от этих поступлений.[64] Помимо всего, несмотря на то, что двойная касса может привести к более высоким авиационным тарифам, регулирование не должно пытаться регулировать прибыли прямым способом, так как это уменьшает стимулы для экономии затрат, от которых авиакомпании тоже выигрывают, особенно в долгосрочной перспективе.

- Starkie (2001) твердит, что двойная касса значительно уменьшает вероятность, что аэропорты будут эксплуатировать рыночную власть, которой может быть располагают, так как у аэропортов будут стимулы поддерживать более низкие авиационные тарифы, чтобы максимально увеличить нерегулируемые коммерческие поступления (аэропорты в качестве двухсторонних платформ – см. Секцию 2.4)[65]

- Ценообразование в условиях двойной кассы увеличивает стимулы инвестировать в аэропортовые сооружения, таким образом поощряя инвестиции и увеличивая вместимость аэропорта. В условиях единой кассы любые увеличения в неавиационных поступлениях переходят в снижение авиационных тарифов. Поэтому у аэропортов недостаточно стимулов вкладывать во вместимость с целью увеличить трафик (что должно быть целью инвестиций в авиационные деятельности), или чтобы увеличить неавиационные поступления (посредством капиталовложений в коммерческую деятельность). Двойная касса избегает это искажение. Однако, Комиссия по вопросам конкуренции Соединенного Королевства рассмотрела применение двойной кассы для регулирования аэропортов Лондона (Хитроу, Гатвик и Станстед), и решила, что не было доказательств о слабом инвестировании из-за метода единой кассы, применяемого в лондонских аэропортах. Комиссия также констатировала, что нет ясности, приведет ли двойная касса к лучшим инвестициям в авиационные деятельности в будущем. По их мнению, двойная касса может уступать единой кассе, неоправданно отдавая предпочтение капиталовложению в коммерческие деятельности, где существуют финансовые ограничения.[66] Starkie (2002) критиковал логику решения Комиссии по вопросам о конкуренции, как и то, что она не рассмотрела в полной мере проблемы с перегруженностью в лондонских аэропортах (см. ниже).[67]

- Другое ограничение подхода единой кассы является в том, что авиационные тарифы не устанавливаются согласно экономическим принципам, когда существуют условия перегруженности. Это может привести к перегруженности в аэропорту, который работает на уровне загруженности, близком к полной вместимости. Так как авиационные тарифы уменьшаются с помощью чистых неавиационных поступлений, то цены, запрашиваемые у авиакомпаний на посадку и для использования терминалов ниже их экономических расходов и расходов на общественные нужды. Starkie and Yarrow (2001) твердят, что единая касса обостряет эту проблему стимулирования дополнительной перегруженности – втискивание большего количества пассажиров в перегруженные сооружения увеличивает коммерческие поступления, приводя к дополнительному снижению авиационных тарифов (при прочих равных условиях), что поощряет новые услуги от авиакомпаний в уже более дешевом аэропорту.[68] Итак, в условиях, требующих увеличение в тарифах, чтобы нормировать вместимость и стимулировать инвестиции, случается точно противоположное. Из этого следует, что двойная касса является предпочтительней в условиях перегруженности. Yang and Zhang (2011) также твердят, что регулирование путем двойной кассы производит более высокое общественное благосостояние в значительно перегруженных аэропорта.[69]

[64] Niemeier, H.M., “Regulation of Large Airports”, OECD International Transport Forum, 2009.
[65] Starkie, D., “Reforming UK Airport Regulation”, Journal of Transport Economics and Policy 35, 2001, pages 119-135.
[66] Competition Commission, “BAA plc: A report on the economic regulation of the London airports companies (Heathrow Airport Ltd, Gatwick Airport Ltd and Stansted Airport Ltd)”, November 2002.
[67] Starkie, D., “A critique of the single till”, 2008, in Starkie, D., Aviation Markets, Ashgate, Aldershot, pages 123-130.
[68] Starkie, D. and G. Yarrow, “The Single Till Approach to the Price Regulation of Airports”, paper commissioned by the UK Civil Aviation Authority, London, 2000.
[69] Yang, H. and A. Zhang, ”Price-cap regulation of congested airports”, Journal of Regulatory Economics 39, 2011, pages 293-312.

- Дополнительный доход от неавиационных услуг имеет важное значение для благоприятной оценки кредитоспособности и способности аэропорта привлекать инвесторов, частных или общественных (и тесно связанного финансирования больших инфраструктурных проектов). Без контроля над этими поступлениями аэропорты считались бы менее привлекательными капиталовложениями, уменьшая их способность получать дешевое финансирование. В конечном счете, это приносит пользу авиакомпаниям, так как уменьшает стоимость капитального благоустройства.
- Несмотря на то, что кажется, что метод единой кассы легче применять, это не всегда так. Многие аэропорты сейчас занимаются дополнительной деятельностью, которая в целом не пользуется их собственными воздушными пассажирами – например, разработка офисных сооружений на аэропортовой земле, или поставка услуг другим аэропортам (такие как аэропортовое управление) или инвестиции в других аэропортах. В этих случаях сложнее оправдать пользу для авиакомпаний.

Эмпирические данные

Некоторые эмпирические исследования изучали проблему единой кассы в противовес двойной кассе и получили неоднозначные результаты:

- Bel and Fageda (2010) на основе аэропортовых тарифов в 100 аэропортах в Европе не нашли статистически значимое различие между эффектом от единой кассы и эффектом от двойной кассы на совокупный уровень тарифов.[70]
- Bilotkach (2012) провел подобный анализ 61 европейского аэропорта в течение 18 лет и обнаружил, что регулирование путем единой кассы привело к более низким тарифам, чем двойная касса.
- Adler and Liebert (2012) изучили эффективность затрат и тарифы европейских и австралийских аэропортов за период в 10 лет.[71] Анализ обнаружил, что двойная касса являлась источником более высокой эффективности затрат, чем единая касса и, что двойная касса привела к более высоким тарифам в перегруженных аэропортах (чем единая касса), но к более низким тарифам в неперегруженных аэропортах, и второй результат поддерживает аргументы Starkie (2001) касательного того, что двойная касса ограничивает рыночную власть.

Вопрос о единой кассе в противовес двойной кассе продолжает создавать немало дебатов. Вопреки сильному аргументу в пользу двойной кассы, единая касса все еще самый широко распространенный формат регулирования, хотя есть немалое число стран, которые сейчас регулируют свои аэропорты на принципе двойной кассы (например, Германия, Австрия, Дания и Италия).

---

[70] Bel, G. and X. Fageda, “Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe”, Journal of Regulatory Economics 37 (2), 2010, pages 142-161.

[71] Adler, N. and V. Liebert, “Joint Impact of Competition, Ownership Form and Economic Regulation on Airport Performance and Pricing”, неопубликованный научный труд.

4.4 Определение базы активов и нормы окупаемости

Как обсуждалось в Главе 3 при регулировании нормы окупаемости и стоимости обслуживания, как и в большинстве форм регулирования путем установления ценового потолка, ценовой контроль определяется по отношению к эксплуатационным расходам и расходам на приобретение капитала. **Таблица 4-1** предлагает упрощенную иллюстрацию формулы ценового потолка. Это очень близко к методу агрегатирования, применяемого для регулирования путем установления ценового потолка Управлением гражданской авиации Соединенного Королевства.[72]

Ценовой потолок является функцией прогнозных эксплуатационных расходов аэропорта, его капитальной базы и окупаемости и амортизации, которая применима к этой базе, коррекции для неавиационных / коммерческих поступлений, перспективной оценки регулятора насчет производительности и ожидаемого объема пассажиров. Полученный в результате процентный рост в коэффициенте доходности, начиная с существующего коэффициента доходности минус ожидаемый уровень инфляции в общем, определяет перечень фактора X в течение регулируемого периода (см. Секцию 3.3 для дальнейшего описания формата ценового потолка).

Таблица 4-1: Простое вычисление допустимого аэропортового коэффициента доходности

Прогнозные аэропортовые эксплуатационные расходы
плюс Амортизация
плюс Допустимая окупаемость активов (расходы на приобретение капитала * регулируемая база задействованного капитала)
минус разрешение на чистые поступления от неавиационной / дополнительной деятельности [73]
Дает: Общие аэропортовые расходы до увеличения производительности
Минус увеличение производительности (уменьшение расходов), считаемое достижимым
Дает: Общие допустимые авиационные поступления
Разделить на прогноз общего числа пассажиров
Дает: Допустимый ценовой потолок (поступление на одного пассажира)

Из этого следует, что ценовой потолок основывается на определение числа факторов, многие из которых неизвестны с определенностью в момент установления ценового потолка. Одна из областей, часто требующей специальное внимание и также являющейся областью значительных разногласий, это база активов аэропорта (что может включать и планированные капиталовложения), и допустимая норма окупаемости этой базы активов.
Особенно это очень важно для обеспечения того, что у аэропорта будут правильные стимулы для капиталовложений и для обеспечения того, что он может создать достаточно доходов для привлечения финансирования за счет капитала и заемного капитала. Как правило, аэропортовые инвестиции делаются большими порциями – вместимость приходится вводить крупными кусками (например, новый терминал или аэропортовый пирс), а не постепенно с развитием трафика – и срок службы активов гораздо длиннее периода регуляторных проверок. Длинный срок службы активов значит, что инвесторы ожидают поток доходов иногда в течение нескольких десятилетий, чтобы оправдать их решение обеспечить финансирование.

[72] Например, UK Civil Aviation Authority , Airports Review – Policy Issues Consultation Paper, December 2005. Управление гражданской авиации Соединенного Королевства называет свою форму регулирования ценовым потолком на основе регулируемой базы задействованного капитала (Regulatory Asset Base).

[73] Эта коррекция прилагается при регулировании путем единой кассы, а чистая двойная касса не включает эти поступления.

Регулируемая база задействованного капитала

Регулируемая база задействованного капитала (RAB) является актуальной оценкой имеющегося капитала аэропорта, который поддерживает регулируемые деятельности. В некоторых случаях база может включать прогнозный будущий новый капитал (инфраструктурные капиталовложения). Она представляет инвестиционную базу, на основе которой аэропорту разрешается получить разумную прибыль. Несомненно, чем больше RAB, тем больше абсолютная прибыль, которую может получить аэропорт. Однако относительная прибыль (или прибыль вкладчика) продиктована допустимым расходом на привлечение капитала, который является ключевым определяющим фактором инвестиционных соображений (см. следующую секцию). Определение стоимости существующих аэропортовых активов может быть сложным процессом. При измерении внутренней стоимости любого актива предпочтительный экономический прием - это измерить издержки утраченных возможностей от покупки этого актива. Издержки утраченных возможностей определяются как стоимость актива если бы он не был использован в его настоящей функции, то есть, его следующее самое лучше альтернативное применение. Этот метод измерения издержек утраченных возможностей беспристрастен, хотя бы концептуально, так как он позволяет принимающим решения определить, каким бы был лучший альтернативный способ использования активов, если бы они не использовались в нынешнем состоянии. Проблема с измерением издержек утраченных возможностей избежать включения безвозвратных издержек. Безвозвратные издержки - это издержки, которые уже сделаны, и поэтому нельзя рассматривать в качестве компонентов наличных альтернатив. Если фабрика уже построена на общественной земле, тогда любое вычисление издержек утраченных возможностей на этом месте должно включить стоимость или разрушения, или переоборудования уже существующей фабрики и восстановления земли.

Использовался или выдвигался ряд методов для оценки активов регулируемых фирм:

- Историческая стоимость активов или историческая стоимость, индексированная общим или специфическим для отрасли индексом инфляции. Это подход, например используется Управлением гражданской авиации Соединенного Королевства.
- Стоимость замещения – текущая стоимость замещения активов аэропорта подобными активами, имеющихся в настоящее время в наличии, предлагающие подобную вместимость и подобные уровни обслуживания.
- Амортизированная стоимость замещения – этот метод учитывает старение активов. Если бы сегодня стоило 300 миллионов долларов заменить имеющийся 15-летний терминал и если ожидается, что срок службы терминала будет 30 лет, тогда амортизированная стоимость замещения существующего терминала будет установлена на 150 миллионов долларов. Его историческая стоимость может быть больше или меньше этой суммы, но 150 миллионов долларов будут использоваться для определения регулятивной ставки.
- Оптимизированная амортизированная стоимость замещения – этот метод отличается от метода амортизированной стоимости замещения тем, что он учитывает неэффективность, которая может частью текущих активов, и определяет стоимость на основе использования самых эффективных наличных процессов. Например, существующий терминал возможно был построен со старой и более дорогой системой управления отоплением, вентиляцией и кондиционированием, и если ее заменят сегодня, использовалась бы более эффективная и менее дорогая технология. Эта форма оценки стоимости не применялась к аэропортам, но использовалась в регулировании электроэнергетических компаний в Австралии.[74] Этот подход требует значительного умения правильно разбираться в оптимальности процессов и не рассматривает вопрос оценки безвозвратных издержек активов, которые лишние или вышедшие из употребления.

[74] Например, см. Johnstone, D., “Replacement Cost Asset Valuation and Regulation of Energy Infrastructure Tariffs”, Abacus, 39.1, 2003, pages 1-41.

- Справедливая рыночная цена – сумма всех цен, которые можно было бы получить от продажи каждого актива на конкурентном рынке. Этот подход пытается определить издержки утраченных возможностей или стоимость наилучшего альтернативного применения инфраструктуры. Однако, такая оценка может быть затруднительной там где нет конкурентного рынка или где трудно выявить наилучшее альтернативное применение. Некоторые аэропорты находятся в сельских районах, где альтернативным применением пространства может быть сельское хозяйство. И наоборот, аэропорт, находящийся в центральной прибрежной части города, будет иметь огромные издержки утраченных возможностей, так как иначе место было бы занято дорогостоящей коммерческой недвижимостью, магазинами и жилыми зданиями. Помимо всего, экологическое восстановление земли от бензина, керосина и противообледенителей может быть очень дорогим, так как придется убрать большие количества грунта.
- Чистая текущая стоимость (NPV) – сумма дисконтированных значений денежных потоков, связанных с доходами, которые можно получить от активов. Это должно отразить долгосрочную дисконтированную экономическую стоимость аэропортовых активов.

Определение стоимости земли для целей регулирования является сложной темой. Традиционно регуляторы учитывали только исторические расходы на приобретение земли и благоустройство. Однако этот способ может оценить ниже действительной стоимости земельные активы, использованные для поставки аэропортовых услуг. В случае приватизации некоторых аэропортов, сделка по приватизации может установить текущую цену для аэропортовых активов, например если земля и ее благоустройства немедленно проданы или сданы в аренду, но в других случаях есть неопределенность. Приватизационная сделка может быть для предприятия, которое уже собственник земли или берет ее в аренду, и тогда может быть проблематично отделить землю от других активов (например нематериальных активов). Во многих секторах регуляторы учли, что может существовать цикличность в оценках земли, особенно при применении дисконтированных методов оценки денежных потоков – более высокая оценка земли создает более высокую требуемую доходность, что в свою очередь может потенциально привести к более высоким денежным потокам, и вследствие этого к более высокой оценке земли. Многие из регуляторов улаживают эту неопределенность или прибегая к перенесенному использованию исторической стоимости земли после продажи аэропорта, или к установлению «условной стоимости» для земли в регулятивных целях до агитации участников в торгах объявить цены для акций предприятия аэропортового оператора. Позволение увеличивать регулируемую базу задействованного капитала из-за растущих цен земли критиковалось, так как это предоставляет «непредвиденную прибыль» для аэропорта без дополнительной стоимости для его потребителей.[75]

В дополнение к затруднению оценивать существующую базу активов, включение новых капиталовложений в RAB часто требует от регулятора подробный анализ. Чтобы избежать эффект Аверча-Джонсона[76], регуляторы должны определить, необходимы ли предлагаемые аэропортом капитальные расходы или соразмерны ли они с требованиями. Так как у регулятора часто гораздо меньше информации, чтобы определить это, чем у регулируемого аэропорта (информационная асимметрия), регулятор может быть обязан рассчитывать на процесс консультации, чтобы поддержать решение, что может быть сложным процессом и занимающим много времени.

[75] Smyth, Mark & Pearce, Brian, “Economic Regulation”, IATA Economics Briefing N0 6, February 2007.

[76] Эффект Аверча-Джонсона является теоретическим аргументом, что у фирм, обязанных регулятором соблюдать определенную норму окупаемости капитала, есть стимул чрезмерно вкладывать капитал, чтобы добиться самой высокой денежной стоимости дохода для акционеров. Хотя эффект Аверча-Джонсона широко обсуждается экономистами, эмпирические исследования в целом не находят доказательства существования этого эффекта.

Стоимость привлечения капитала

Регулятор должен также определить допустимую норму окупаемости (или стоимость привлечения капитала) на основе регулируемой базы задействованного капитала RAB аэропорта. Эта норма окупаемости должна быть достаточной, чтобы поддерживать соответствующий уровень капиталовложений в аэропорту в течение срока службы активов, и приводит к аэропортовым тарифам, которые способствуют поддерживать разумные интересы пользователей.[77]

Один из общепринятых подходов - это вычислить средневзвешенную стоимость капитала (WACC), что требует взвесить вместе стоимость привлечения заемного капитала и стоимость привлечения собственного капитала:

$$\textit{(до вычета налогов) WACC} = g \times r_d + (1 - g) \times r_e$$

В формуле g - это коэффициент доли заемного капитала (чистая задолженность / общая стоимость компании), r_d это требуемая доходность заемного капитала; и r_e это требуемая доходность собственного капитала. Требуемая доходность заемного капитала обычно определяется на основе оценки кредитоспособности аэропорта (например, типичная ставка ссудного процента, запрашиваемая у компаний с подобной кредитоспособностью и уровнем заемного капитала).

Другой общепринятый подход определить доходность собственного капитала - это использовать модель оценки капитальных активов (CAPM), которая основывается на безрисковой ставке доходности, на премии за риск вложения в собственный капитал (ERP), относящейся ко всему рынку, и на специфическом для фирмы параметре риска (бета-коэффициент):[78]

$$r_e = \textit{безрисковая ставка доходности} + \textit{бета} \times \textit{ERP}$$

Бета-коэффициент в этом уравнении является показателем степени риска данной фирмы по отношению к какому-нибудь эталонному портфелю активов (например рынок фондовых акций). Фирмы с бета-коэффициентом выше 1 могут считаться более рискованными, чем эталонный портфель активов, а фирмы с бета-коэффициентом ниже 1 - менее рискованными, чем эталонный портфель активов. Чем более рискованный данный актив, тем инвесторы будут требовать более высокую доходность на их капиталовложение. Для аэропортов бета-коэффициент отражает не только степень риска аэропортовой отрасли по отношению к другим отраслям, а также и степень риска конкретного аэропорта по отношению к другим аналогичным аэропортам, отчасти зависящий и от волатильности трафика в отдельном аэропорту. Выбор регулятора определенного бета-коэффициента может значительно повлиять на ставку доходности, запрашиваемой за вложения в капитальные активы, и на способность аэропорта привлекать финансирование.

Имея в виду их важность, вычисление WACC и ее составных частей может потребовать существенный анализ и исследования. Установленная слишком низко допустимая WACC может привести к запоздалым или недостаточным инвестициям, так как инвесторы будут искать более высокую доходность в других местах, а установленная слишком высоко WACC может привести к тому, что клиенты будут платить более высокие цены, чем те, которые встречались бы на конкурентном рынке.

Стоимости обычно устанавливаются в начале регулятивного периода на основе рыночных условий к тому моменту и не изменяются до конца периода. Это может привести к тому, что аэропорт достигнет уровень доходности выше или ниже средневзвешенной стоимости капитала WACC (например, если рыночные процентные ставки упадут или поднимутся после регулятивного решения). Аэропорты могут теоретически пытаться добиться более высокой доходности, выбирая долю заемных средств, отличающуюся от регулятивной, что обеспечивает более низкую

[77] Норма окупаемости должна также отражать действительные затраты на обслуживание долга, которые аэропорт платит за историческую задолженность.

[78] Альтернативным подходом CAPM является модель роста дивиденда, хотя ее мало используют в экономическом регулировании.

стоимость привлечения капитала. Чтобы избежать «непредвиденные» доходы от такой деятельности, некоторые регуляторы пытались разрешить этот вопрос выбирая планируемую или оптимальную долю заемных средств вместо того, чтобы полагаться на исторические стоимости.

4.5 Качество обслуживания

Само по себе регулирование цен может привести к ухудшению качества обслуживания. При сталкивании с ценовым ограничением фирма со значительной рыночной властью может увеличить прибыль понижая качество обслуживания. В результате некоторые регуляторы сопровождают регулирование цен с регулированием качества обслуживания или указаниями о качестве обслуживания.

Предлагались и предпринимались несколько подходов: включение текущего контроля качества без финансового наказания, включение финансовых штрафов или уступок в цене для потребителей при недостижении целей качества обслуживания, или включение качества обслуживания в формулу вычисления ценового потолка, который может быть снижен вычитанием фактора качества обслуживания:

$$\text{Ценовой потолок} = CPI - X - q$$

Фактор q качества обслуживания может основываться на определенные контрольные показатели качества обслуживания (например, время в очереди, чистота, задержки и пр.). Из этого следует, что ценовой потолок будет в дальнейшем понижен, если аэропорт не добьется целевых показателей качества обслуживания в каком-то году.

Конкретный пример из практики: Соединенное Королевство

Соединенное Королевство было первой страной, которая приватизировала и начала регулировать аэропорты. Ее модель регулирования путем установления ценового потолка включает условия для поддерживания качества. После нескольких пятилетних проверок регулятор (Управление гражданской авиации страны) отметил, что поддерживание качества обслуживания являлось вопросом, который требовал регулятивного вмешательства. Первоначальный подход Управления состоялся в текущем контроле качества обслуживания, но без наложения наказаний. Оно предпочло, чтобы рынок оставил операторов и перевозчиков / арендаторов договариваться об уровне качества обслуживания индивидуально в каждом конкретном случае и запрашивать тарифы в соответствии с договоренным уровнем качества обслуживания. Однако считается, что это не увенчалось успехом в случаях Гатвик и Хитроу. Обсуждался вариант прибавить к ценовому потолку поправку качества обслуживания (q), но этот вариант отбросили, так как считалось, что модель нечувствительна к изменениям и неточна.

Вместо этого во время пятилетней проверки в 2003 г. Управление гражданской авиации ввело режим качества обслуживания в аэропортах Гатвик и Хитроу, при котором авиакомпании получали уступку в цене, если аэропорты не добьются показателей качества обслуживания. Каждый месяц, в котором аэропорты не добиваются широкого ряда целевых показателей качества обслуживания, приводил к оплате уступок потерпевших авиакомпаний.[79] В последней проверке за период с 2008 по 2013 г. Управление уточнило, что общая стоимость этих уступок может равняться до 7% поступлений от аэропортовых тарифов. Установлены в общем 18 показателей степени обслуживания для пассажиров и авиакомпаний, включающие следующее:

Обслуживание пассажиров

- Наличие сидений в зале вылета;
- Чистота;
- Ориентирование;

[79] Некоторые показатели прилагаются к определенным терминалам. Если причитается уступка в цене из-за того, что терминал не добился целевых показателей, ее получают только авиакомпании, пользующиеся терминалом.

- Информация о полетах;
- Наличие автоматического оборудования для пассажиров (лифты, эскалаторы и пр.) – включены два показателя;
- Наличие конвейерного транспортера для выдачи багажа;
- Время в очереди контроля безопасности;
- Время на поиски пересадки
- Обслуживание в районе пирса;
- Транспорт между терминалами (Гатвик и Терминал 5 в Хитроу).

Обслуживание авиакомпаний

- Наличие мест стоянки;
- Наличие телескопических трапов;
- Наличие закрепленного электрического агрегата наземного питания;
- Наличие предварительно кондиционированного воздуха;
- Система визуального управления стыковкой (только в Хитроу);
- Время в очереди для обслуживания персоналом;
- Время в очереди на поиск поста управления.

В дополнение к этим 18 показателям был также определен термин аэродромной перегруженности на основе анализа задержек на взлетно-посадочных полосах, которые можно было приписать аэропорту. Были установлены цели для каждого аэропорта, некоторые из которых изменяются в зависимости от терминала, как и максимальные аэропортовые тарифные поступления под риском, связанные с каждым показателем (в общем 7%).

Измерение качества обслуживания требует значительных ресурсов – первые четыре контрольные показателя обслуживания пассажиров, перечисленные выше, устанавливаются с помощью мониторингового опроса минимума 30 000 пассажиров в год в Хитроу и 18 000 пассажиров в Гатвик о текущем контроле качества обслуживания. Другие контрольные показатели требуют некоторую форму системы учета и контроля, включая измерение времени в очереди.

В дополнение к оплате уступки в цене авиакомпаниям при недостижении этих целей, аэропорты имеют право получить премии, если они превысят цель на определенное количество ряда контрольных показателей (сидения в зале вылета, чистота, ориентирование, информация о полетах, автоматическое оборудование для пассажиров и выдача багажа). Эта премия под формой разрешения запрашивать более высокие аэропортовые тарифы.

Конкретный пример из практики: Гамбург

Регулирование путем установления ценового потолка в Гамбургском аэропорту тоже включает качество обслуживания. С 2000 года аэропорт обязан внедрить программу текущего контроля качества, которая включает опросы для пассажиров, индикаторы обслуживания и регулярные консультации с аэропортовыми пользователями для обсуждения вопросов, связанных с качеством обслуживания.[81] В отличии от Соединенного Королевства, в Гамбурге нет прямого механизма стимулировать аэропорт финансовым путем поддерживать или улучшать качество обслуживания.

[80] UK Civil Aviation Authority, “Economic Regulation of Heathrow and Gatwick Airports 2008 -2013 – CAA Decision”, 11 March 2008.

[81] Littlechild, Stephen, C. German airport regulation: Framework agreements, civil law and the EU Directive, Journal of Air Transport Management 21 (2012) p.63-75.

Согласно договору о ценовом потолке, Гамбургский аэропорт обязан внедрить систему текущего контроля качества, которая связана с системой консультаций. Потребители воздушной зоны аэропорта встречаются два раза в год для обсуждения вопросов, связанных с качеством обслуживания. Потребители привокзальной площади аэропорта такие как туристические агентства и фирмы по прокату машин, встречаются раз в год.

Аэропорт обязан обеспечить результаты от опроса пассажиров о качества обслуживания. Это включает время простоя в очереди, потери багажа, чистота туалетов и другие факторы. Аэропорт информирует о доступности наземного комплекса, учитывая, что это зависит от функционирования других транспортных систем, в особенности такси и общественного транспорта. Ключевым фактором является число мест стоянки для автомобилей на одного пассажира. Качество терминального обслуживания измеряется посредством общественных квадратных метров на одного пассажира, общественных залов ожидания и туалетов на одного пассажира, потерями багажа и время в очереди контроля безопасности. Качество услуг в воздушной зоне измеряется с помощью индикаторов как число наличных мест стоянки для воздушных судов и время задержки.

Текущий контроль качества в целом принят благосклонно пользователями как и руководством аэропорта. Авиакомпании смотрят на систему как на официально оформленный способ подойти к решению своих проблем. Руководство аэропорта смотрит на него как на дополнительный способ общаться со своими потребителями. Обе стороны предпочитают текущий контроль качества регулированию.

Всеобщее одобрение должно быть рассмотрено на фоне традиционной системы регулирования формата «затраты плюс», которая применяется на практике в других немецких аэропортах. Модель регулирования «затраты плюс» не должна вести к никаким проблемам качества, так как издержки от улучшения качества могут быть переданы пользователям. Однако, можно высказать сомнение относительно того, достигло ли немецкое регулирование модели «затраты плюс» уровня качества, ориентированного на рынок, используя разные стандарты в прошлом. Авиалинии считали, что иногда качество немецкого аэропортового обслуживания было слишком высоким, и потребовали, чтобы его снизили, чтобы отвечало их бизнес-требованиям. Интересно заметить, что даже авиакомпании предпочитают использовать системы, обменивающие сведения о проблемах качества, чтобы подойти к их решению на основе двухсторонних переговоров, перед налагающимися стандартами обслуживания, которые могут привести к довольно механическому и дорогому урегулированию споров. Главные перевозчики обычно имеют собственные соглашения о качестве с аэропортом, которые в некоторой степени включают штрафы. Более мелкие перевозчики больше полагаются на текущий контроль договора о регулировании.

Конкретный пример из практики: Дублин

Комиссия об авиационном регулировании в Ирландии устанавливает цели уровня обслуживания для аэропорта Дублина, связанные со временем в очереди контроля безопасности, обработкой багажа, ориентированием, информацией о полетах, чистотой и другими факторами. Если аэропорт не добивается некоторых из этих целей, ценовой режим снижается, уменьшая допустимые поступления вплоть на 4,5%.[82]

Вопросы, связанные с регулированием качества обслуживания

Существуют несколько вопросов, связанных с регулированием качества обслуживания в пределах более широкого экономического регулирования аэропортов:

[82] Commission for Aviation Regulation, “Determination of Maximum Levels of Airport Charges at Dublin Airport”, Commission Paper 4/2009, 4 December 2009.

- Цели и контрольные показатели устанавливаются регулятором, а не рынком. Эти цели и контрольные показатели неадаптивные – регулируемая структура не может реагировать на меняющиеся рыночные условия или на постоянно развивающиеся потребности и желания пассажиров. Во многих случаях у разных клиентов разные потребности и желания – режимы качества обслуживания как правило неспособны выполнять потребности разных групп пассажиров.

- Уровни качества обслуживания часто упрощаются допустимыми эксплуатационными и капитальными затратами, которые в определенных регулятором рамках, , часто находятся под влиянием авиакомпаний. Это может привести к напряжению между требованием добиться определенных стандартов качества обслуживания и необходимостью получить одобрение за эксплуатационные и капитальные ресурсы, которые нужны, чтобы добиться этих стандартов.

- Последствия от программ по качеству обслуживания не всегда симметричны – если аэропорт получит результаты ниже ожидаемых, его подвергают наказанию, но если превысит цели, его не награждают. Регулирование качества обслуживания должно предоставлять симметричные стимулы – награждая превышение целей и наказывая их недостижение.

- Качество обслуживания в аэропорту зависит от сотрудничества между многими разными игроками – в первую очередь авиакомпании, обслуживающий персонал аэропорта и компания, осуществляющая наземное обслуживание, но также государственные службы, поставщики наземного транспорта, владельцы розничных магазинов и т.д. Режимы качества обслуживания в целом налагаются только на аэропорты, притупляя стимулы других сторон сотрудничать для улучшения впечатления пассажиров от обслуживания. Как минимум программы качества обслуживания должны только покрывать области, которые аэропорт контролирует прямым способом и за которые отвечает (например, время в очереди на проверку безопасности), а не области, на которые влияют другие стороны.

- Так как качество обслуживания в аэропорту зависит от сотрудничества между разными игроками, регуляторы должны рассмотреть такие программы как в аэропорту в Копенгагене, где аэропорт, авиакомпании и обслуживающий персонал мотивированы работать совместно, причем аэропорт берет на себя большую часть ответственности.

4.6 Формат регулирования

Чтобы регулирование считалось ответственным и демократическим, оно должно удовлетворять следующим критериям:[83]

- У него должно быть юридическое основание от выбранного законодательства. Законодательство должно определять цели регулирования, такие как максимальное увеличение экономического благосостояния.

- Регулятор должен быть независимым посредством отчетности демократическим органам. Выполнение функций и собственность регулятора должны быть разделены. Законодательство или система органов исполнительной власти должны иметь окончательный контроль над регулятором, чтобы обеспечить выполнение обязательств со стороны регулятора, предписанных законом, но не должны вмешиваться в повседневную регулятивную работу.

- Процесс регулирования должен быть доступен для всех сторон (аэропорты, авиакомпании, фирмы со связанной деятельностью, инвесторы, потребители). Процесс принятия решений должен быть открытым и прозрачным. Процесс регулирования должен включать регулярные консультации со всеми сторонами, чтобы обеспечить учет всех точек зрения, относящихся к делу.

- Регулятор должен управляться эффективным способом, нанимать компетентных сотрудников и избегать бюрократические затраты.

[83] Baldwin, R. and M. Cave, Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice, Oxford, Oxford University Press, 1999.
Vass, P., “Accountability in the Regulatory State”, 2005, revisited, in: P. Vass, Regulator Review 2004/5, University of Bath, Bath, pages 213-238.

- Регулирование должно легко приспосабливаться к изменяющимся рыночным ситуациями, должно постоянно пытаться улучшать процесс регулирования. Например, Европейская Комиссия выложила принципы «Лучшего регулирования» всех форм, которые охватывают:[84]

  1. Анализы последствий регулирования;
  2. Коммуникацию с гражданами и компаниями и учет их взглядов;
  3. Уменьшение обработки документации;
  4. Упрощение регулирования;
  5. Рассмотрение альтернатив.

Независимость регулятора имеет решающее значение для обеспечения того, что регулирование продолжает сосредотачиваться на эффективности и максимальном увеличении экономического благосостояния без лишнего воздействия политических вопросов. Это учитывается в Директиве 2009/12/ЕС Европейского Союза об аэропортовых сборах (описанной в Секции 5.1).[85] Однако не все регуляторы аэропортов независимы. Подобный конфликт интересов может возникнуть при продаже (приватизации) общественных аэропортов. Без независимого регулятора правительство может соблазниться определить аэропортовые тарифы с целью максимально увеличить выручку от продажи аэропорта за счет потребителей, инвесторов и экономики в целом.

Регулятор должен пользоваться доверием и быть последовательным, при этом продолжать легко приспосабливаться к изменяющимся обстоятельствам. Это особенно важно для инвесторов, так как срок службы многих аэропортовых капиталовложений может быть несколько десятилетий и инвесторы должны быть уверены, что смогут добиться разумной нормы окупаемости через несколько регулятивных периодов. Это снова поддерживает идею о независимом регуляторе. Легкая приспособляемость также нужна, чтобы реагировать на неожиданные события и обстоятельства. Например, банкротство крупного перевозчика может значительно изменить климат в аэропорту. Регулирование Гамбургского аэропорта было временно приостановлено и опять пущено после дестабилизации отрасли, причиненной террористическими нападениями 11 сентября 2001 г.

Регулятор также не должен поддаваться влиянию популизма – нельзя смотреть на низкие аэропортовые тарифы как на самоцель. Скорее всего основной задачей должно быть добиться уровня тарифов, который способствует предоставлению необходимого уровня обслуживания, и также разумной доходности на капиталовложения, необходимой для обеспечения этого уровня обслуживания, с учетом не только непосредственного срока действия решения ценообразования, но и потребностей пользователей за пределами этого действия в среднесрочном плане.

[84] Better Regulation – simply explained, European Commission, 2006. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/brochure_en.htm

[85] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, preamble, paragraph (2).

5. Мировой опыт в экономическом регулировании аэропортов

Европейский союз

Чтобы создать «общую структуру, регулирующую существенные элементы аэропортовых тарифов и способ их установления», Европейский Союз выпустил Директиву 2009/12/EC.[86] Директива не пытается наложить одинаковый регулятивный режим на все страны, члены ЕС, а вместо этого пытается гарантировать, что в основе аэропортовых тарифов будут лежать общие принципы для всего Европейского Сообщества.

Директива специально упоминает, что тарифы должны быть недискриминационными, прозрачными и зависящими от затрат, и что следует предпринимать регулярные (хотя бы раз в год) консультации с пользователями. В том случае, когда существуют многолетние соглашения между аэропортом и пользователями, консультационный период будет определен соглашением. Директива специально отмечает, что изменения в сборах или структуре сборов должны при каждой возможности быть согласованы аэропортом и пользователями. Директива также призывает к назначению или созданию независимого органа надзора, чтобы обеспечить правильное приложение Директивы для разбирательства с обжалованиями любой стороны, и чтобы рассматривать изменения в тарифах. Директива разрешает надзорному органу играть более сильную роль, чем контроль консультаций и исправление неисправностей, включительно определение или одобрение тарифов.

Принцип недискриминации не исключает «изменение аэропортовых тарифов из-за вопросов государственного или общего интереса, включительно проблем окружающей среды. Критерии для такого изменения должны быть уместными, объективными и прозрачными».[87]

Принцип прозрачности (Статья 7) отмечает, какую информацию должен предоставлять аэропорт. Она включает услуги/инфраструктуры, поставляемые в обмен за аэропортовые тарифы, методологию, применяемую для определения тарифов, общую структуру затрат, поступления от каждого вида тарифов и стоимость услуг, покрываемых ими, общественное финансирование, прогнозы, действительное использование инфраструктуры и предсказанный результат предложенных крупных капиталовложений.

Тарифы относятся только к тем, которые «связаны со взлетом, посадкой, освещением и парковкой воздушных судов, и обработки пассажиров и груза».[88] Это не применяется к аэронавигационным тарифам. Тарифы могут отличаться для конкретных услуг, терминалов или частей терминалов (Статья 10).

Директива разрешает аэропортам и пользователям достичь соглашения об уровне обслуживания, но не требует этого (Статья 9).

Директива прилагается ко всем аэропортам с годовым объемом передвижения выше пяти миллионов и в том случае, когда в стране нет аэропортов с таким объемом, к аэропорту с самым большим объемом.

---

[86] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, preamble, paragraph (2).

[87] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, Article 3.

[88] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, preamble, paragraph (4).

Директива подтверждает рекомендации Международной организации гражданской авиации (ИКАО). В сущности, Директива обращает внимание на то, что политика аэропортовых тарифов Совета ИКАО включает «принципы зависимости от затрат, недискриминации и независимого механизма для экономического регулирования аэропортов».[89]

Директива пытается гарантировать, что ряд принципов лежат в основе регулятивного подхода всех стран-членов. Эти принципы отвечают требованиям ИКАО и согласовываются с подходом, который уже применяется во многих странах-членах. Она не пытается наложить определенный режим регулирования, что позволяет государствам продолжить существующие подходы, при условии, что соблюдаются основные принципы.

Ключевой элемент Директивы состоит в призыве ко всем странам – членам, назначить или создать независимый орган для контроля, правильно ли прилагаются меры Директивы. Этот орган должен быть «обособленным с точки зрения закона и независимым в отношении функции от любого аэропортового административного органа и авиаперевозчика».[90]

Одной из потенциальных проблем является бланкетное применение к любому аэропорту с более 5 миллионов пассажиров. Директива не учитывает, есть ли у этого аэропорта рыночная власть или находится ли аэропорт в конкурентной среде на основе своего местонахождения и рынка. Из этого следует, что положения могут быть наложены на аэропорт без экономически веской причины при условии, что регулирование при обычных обстоятельствах применяется только там где нет конкуренции и есть осуществление рыночной власти.

Другая потенциальная проблема состоит в том, что это Директива, а не Нормативный Регламент. Это предоставляет больше свободы в толковании как ее выполнять отдельными странами – членами. Если страны расходятся в своем выполнении Директивы, основная задача создания общей структуры может быть поставлена под угрозу.

5.2 Соединенное Королевство

Исторический контекст

Соединенное Королевство было первой страной, которая приватизировала свои крупные аэропорты и первой начала регулировать аэропортовое ценообразование, используя формат регулирования путем установления ценового порога. Основой для этих нововведений был Закон об Аэропортах с 1986 года.

Согласно Закону с 1986 года экономическое регулирование можно прилагать к тем аэропортам в Соединенном Королевстве, чей оборот превышает 1 миллион фунтов стерлингов за два года (кроме тех, которые находятся под прямым управлением государства). Каждый аэропорт, отвечающий этому критерию, может быть «обозначен» для экономического регулирования с большим вмешательством, там где выявится, что у аэропорта имеется рыночная власть и он ее осуществляет (без различия по отношении к цене, качеству обслуживания или дискриминации), и там где существующее законодательство Соединенного Королевства или Европейского Союза о защите конкуренции не является достаточным, чтобы справиться с такими рыночными злоупотреблениями.[91]

---

[89] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, preamble, paragraph (9).

[90] European Union, “Directive 2009/12/EC of The European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on Airport Charges”, Article 11, paragraph 3.

[91] Аэропорты, отвечающие установленным критериям, могут единственно налагать аэропортовые сборы с разрешением Управления гражданской авиации CAA. CAA не может не принять заявление на разрешение, и также уровень сборов не требует разрешения CAA. Однако, если CAA констатирует, что аэропорт злоупотребляет своей рыночной властью или применяет необоснованную дискриминацию, CAA может отменить разрешение аэропорта налагать аэропортовые сборы, приложить дополнительные условия или рекомендовать обозначить аэропорт для экономического регулирования (решение обозначения принимается Министром).

Только четыре аэропорта первоначально были «обозначенными» аэропортами и в качестве таких были подвержены регулированию. Это были три крупных лондонских аэропорта, сначала эксплуатируемые акционерной компанией British Airports Authority Limited (BAA - Управление британских аэропортов) – Хитроу, Гатвик и Станстед – как и Манчестерский аэропорт.[92] Фактически в 2009 году Манчестерский аэропорт был снят со списка регулируемых аэропортов после процесса консультации.

Следует отметить, что необозначенные аэропорты подвергаются убедительной угрозе повторного регулирования, если они злоупотребят своей рыночной властью. В 1993 году обсуждалось, следует ли регулировать три шотландских аэропорта, эксплуатируемые BAA (Абердин, Эдинбург и Глазго)[93] и в 2000 году авиакомпания Соединенного Королевства EasyJet критиковала аэропорт Лутон за то, что он злоупотребляет своей господствующей рыночной позицией.[94] В обоих случаях CAA решила не обозначать аэропорты для регулирования и вместо этого успешно положилась на угрозу регулирования.[95]

Формат регулирования

Контроль аэропортовых цен в Соединенном Королевстве осуществляется Группой экономического регулирования к Управлению гражданской авиации (CAA) Соединенного Королевства в сотрудничестве с Комиссией по вопросам конкуренции (в прошлом Комиссия по монополиям и слияниям). CAA оговаривают «условия» на аэропортовые тарифы в целом в форме ценового потолка. Ценовые потолки устанавливаются вновь каждые пять лет (пятилетняя проверка). Перед тем как изменить ценовой потолок аэропорта, CAA передают вопрос на рассмотрение Комиссии по вопросам конкуренции. Обращение CAA за советом включает его первоначальные взгляды насчет будущего контроля цен после проверки и процесса консультации. Комиссия по вопросам конкуренции проводит расследование и дает рекомендацию CAA. Тогда CAA рассматривает рекомендацию, проводит свою собственную проверку и публикует предложение для консультации перед тем, как принять окончательное решение. CAA не обязаны принять рекомендации Комиссии по вопросам о конкуренции. Аэропорты не имеют право обжалования, но могут потребовать судебный пересмотр.

Формула ценового потолка использует формат RPI +/- X, применяя формулировку единой кассы, и прилагается к поступлениям на одного пассажира.[96] Определение X основывается на подробной оценке на основе отдельного счета (CAA называет это методом агрегатирования) аэропортовых затрат и поступлений, прогнозируемых уровней объема передвижений, капитальной структуры и потребностей в капиталовложениях, в комбинации с процессом консультирования, включающий аэропортовых пользователей и других сторон, заинтересованных в результате деятельности аэропорта. В последних проверках регулятивная структура включила в себя пусковые механизмы для капиталовложений, так что затраты по определенным капитальным проектам можно включить в ценовой потолок только если есть обоснованная необходимость (например, объем передвижений достигнет уровней, дающих основание необходимости расширения вместимости) или там где аэропорт достиг установленные уровни завершения работы по этим проектам. Как изложено в Секции 4.4, CAA ввел режим качества обслуживания в аэропортах Гатвик и Хитроу, согласно которому авиакомпании получают уступку в цене если аэропорты не добьются показателей качества обслуживания в таких областях, как время в очереди контроля безопасности, сидения для пассажиров, чистота, ориентирование, информация о полетах, выдача багажа, время на пересадку / транзит, и т.д.

[92] Другие аэропорты, эксплуатируемые BAA, не были обозначены для регулирования. Первоначально это включало Абердин, Международный аэропорт Глазго, Глазго Прествик (после этого проданный BAA в 1992 году), Эдинбургский аэропорт (проданный в 2012 году) и аэропорт Саутгемптона. В октябре 2012 года компания изменила свое имя на Heathrow Airport Holdings Limited.

[93] Starkie, D., “Regulating Airports and Airlines”, in M.E. Beesley (Hrsg.), Regulating Utilities: The Way Forward, Institute of Economic Affairs, London, 1994, pages 37-55.

[94] UK Civil Aviation Authority, easyJet Application for Designation of Luton Airport, London.

[95] Wolf, H., Privatisierung im Flughafensektor. Eine ordnungspolitische Analyse, Berlin, Heidelberg, New York, Hongkong; Springer, 2003.

[96] Точнее, остаточные поступления после принятия в расчет вклада коммерческих и других нерегулируемых поступлений.

Если в начале ценовые потолки включали отрицательные стоимости для фактора X, отражая требования более высокой эффективности, то некоторые из последних ценовых потолков были выше темпа инфляции, особенно в отношении к Хитроу, отражая потребности в капитальных затратах. Например, ценовые потолки самого последнего пятилетнего периода, 2008-2013 г. (или с 2009 г. по 2014 г. в случае Станстеда), были установлены следующим образом:[97]

a. Хитроу: RPI + 7,5%

b. Гатвик: RPI + 2,0%

c. Станстед: RPI + 0% (2009-2011 г.), увеличиваясь до RPI+1,63% (с 2011 года).

До проверки ценовых потолков за период с 2008 по 2013 г. CAA проверило обозначение аэропортов Станстед и Манчестера.[98] CAA пришло к заключению, что оба аэропорта должны быть снять с регулирования на основании того, что ни у одного из них не было значительной рыночной власти и что существующее законодательство о защите конкуренции Соединенного Королевства и Европейского Союза было достаточным, чтобы корректировать потенциальные злоупотребления. Они тоже заключили, что ценовое регулирование может искажать стимулы аэропорта, поощряя капиталовложения, которые одновременно слишком большие и раньше нужного времени. Аэропорт Манчестер был снят с регулирования, но Министерство транспорта Соединенного Королевства решило продолжить регулирование аэропорта Станстед.

В предыдущих проверках CAA также рассматривало опцию формата двойной кассы.[99] CAA нашло некоторые преимущества этого формата, особенно в отношении разрешения проблемы перегруженности в Хитроу. Однако, многие авиакомпании и Комиссия по вопросам конкуренции выступили против такого изменения в формате и CAA продолжило применять единую кассу.

Шотландские аэропорты BAA в Глазго, Эдинбурге (до его продажи в 2012 году) и Абердине не были обозначены для регулирования, но отвечают установленным критериям, которые могли быть подвержены регулированию, если CAA сочтет, что они эксплуатируют свою рыночную власть. Однако BAA добровольно установило ценовой потолок на одного пассажира в Глазго, Эдинбурге (до его продажи) и Абердине. Это может быть отчасти вызвано угрозой обозначения правительством Соединенного Королевства, но также и укрепляет коммерческие отношения между этими аэропортами и их клиентами-авиакомпаниями. Это предполагает, что убедительная угроза регулирования (угроза убедительна, потому что существует законодательство для реализации регулирования) сыграла роль в ограничении поведения частного аэропортового оператора, без нужды применять регулирование прямым путем.

Заключения

Пятилетний период с 2008 по 2013 г. был пятым таким регулятивным периодом с введения регулирования путем установления ценового потолка в аэропортах Соединенного Королевства. Процесс проверки для шестого регулятивного периода (покрывающий время с 2014 по 2019 год) начался в 2012 году. Регулятивный формат, использованный в Соединенном Королевстве, получил критику из-за своей сложности: на завершение проверки для каждого регулятивного периода недавно ушли 2 года, что дорого и также требует много времени. Это дополнительно осложняется охватом полномочий CAA и их координации с Комиссией по вопросам конкуренции Соединенного Королевства и другими правительственными отделами (например, Министр, а не CAA, в конце концов, решает, какие аэропорты обозначены для регулирования).

[97] In 2011, the CAA extended the price caps for Heathrow and Gatwick to 2014.
[98] UK CAA, “De-designation of Manchester and Stansted airports: The CAA’s advice to the Secretary of State”, July 2007.
[99] UK CAA, “Economic Regulation of BAA London Airports (Heathrow, Gatwick and Stansted) 2003 – 2008” CAA Decision, February 2003.

В результате разнообразных анализов, правительство Соединенного Королевства выдвинуло новый Законопроект о гражданской авиации, который изменит роль и полномочия CAA:

- Вместо настоящих множественных приоритетов, CAA главным образом будет фокусировать свое внимание на содействие интересам пассажиров.
- У CAA будут правомочия обозначать аэропорты при выполнении определенных критериев, если польза от регулирования превосходит затраты.
- Более гибкий подход к выдаче разрешений и регулированию (например, устранение требования о фиксированных пятилетних периодах).
- Устранение передачи решений Комиссии по вопросам конкуренции.
- Полномочия налагать финансовые наказания до 10% от аэропортового оборота.
- Многоуровневый подход к выдаче разрешений и регулированию на основе размера аэропорта и рыночной власти, соответствующий Директиве Европейского Союза об аэропортовых тарифах. Хотя окончательный вариант еще не оформлен, предлагается, чтобы аэропорты Ранга 1 были со значительной рыночной властью, где оправдано регулятивное вмешательство (такие как Хитроу, Гатвик и Станстед на данный момент). Аэропорты Ранга 2 – все остальные аэропорты, выполняющие условия Директивы об аэропортовых тарифах (ACD) о пороге в пять миллионов пассажиров в год, и аэропорты Ранга 3 будут те, которые обслуживают от одного до пяти миллионов пассажиров в год, с соблюдением существующих условий.[100]

5.3 Дания

Исторический контекст

В прошлом аэропорты Копенгагена (и основной аэропорт в Каструпе, и второстепенный аэропорт в Роскилле) были собственностью государства и эксплуатировались общественным сектором Управления аэропортов Копенгагена под контролем датского Министерства транспорта. В 1990 году публичная акционерная компания Copenhagen Airport A/S приняла в собственность и эксплуатацию оба аэропорта Копенгагена. Датское правительство продало 25% от Copenhagen Airports A/S частным инвесторам в 1994 году, следующие 24% в 1996 году и еще 17% в 2000 году.[101] Когда третий транш фирмы был размещен в 2000 году, был введен ценовой потолок в установленной форме. Так как правительство не могло больше контролировать компанию, считалось, что был необходим контроль цен путем регулирования, и для защиты потребителей, и для обеспечения большей определенности для потенциальных инвесторов касательно аэропортовых тарифов в будущем.

В регулятивную структуру, которая была создана в 2000 году, в январе 2003 году были внесены поправки. Сначала новая структура была временной до 2008 года, и тогда ее рассмотрели и корректировали. Настоящую структуру внедрили 19 декабря 2008 года.

[100] House of Commons Library Standard Note SN5333, Aviation: airport regulation,
[101] По состоянию 31 декабря 2011 года датское государство владело 39.2% акций в Copenhagen Airports A/S.

Формат регулирования

Аэропотовые тарифы должны быть одобрены датским Управлением гражданской авиации.[102] Нормативно-правовая база касательно платежей для использования общественного аэродрома изложена в Секции 71 датского закона об аэронавигации. Самый последний набор тарифных правил был одобрен в марте 2012 года.

Формат регулирования включает комбинированный подход, предлагающий два метода для определения авиационных тарифов в аэропортах Копенгагена: переговорами и регулированием. При методе переговоров тарифы и также срок их приложения подлежат переговорам. При методе регулирования устанавливаются годовые потолки поступлений на следующий четырехлетний регулятивный период.

Переговоры. Задолго до начала приложения нового ценового потолка фирма Copenhagen Airports обязана договориться с авиакомпаниями в целях заключения соглашения, покрывающего следующий четырехлетний период. Ценовая структура определяется путем переговоров между фирмой Copenhagen Airports и ее регулярными авиакомпаниями – потребителями или организациями, которые их представляют. Регулярными потребителями считаются авиаперевозчики с физической базой в аэропорту или присутствующие в аэропорту в течение хотя бы восьми месяцев, которые обеспечили или более 20% от аэропортовых поступлений, или представляют более 20% от полетов аэропорта по правилам полетов по приборам. Авиакомпании, перевозящие хотя бы 5% от пассажиров или осуществляющие хотя бы 5% от общих взлетов, тоже могут участвовать. Управление гражданской авиации играет роль наблюдателя и может выступать в роли посредника в переговорах.

Если стороны не достигнут соглашения до первого сентября года до начала следующего четырехлетнего регулятивного периода, ценовой потолок на авиационные услуги определяется регулированием.

Настоящий прейскурант фирмы Copenhagen Airports авиационных тарифов в Каструпе действителен до 31 марта 2015 года. Он был достигнут с помощью соглашения на пять с половиной лет с авиакомпаниями и подписан в сентябре 2009 года. Договоренный прейскурант тарифов оставался в целом без изменений до 31 марта 2011 года, после чего тарифы увеличиваются на величину роста датского чистого индекса потребительских цен плюс 1% в год до 31 марта 2015 года.

В августе 2010 года аэропорт и авиакомпании договорились о дифференцированных тарифах на перевозки. Тарифы в бюджетном терминале GO были понижены на 35% в соответствии с этим соглашением.

Регулирование. В случае неуспешных переговоров, датское Управление гражданской авиации устанавливает потолки на поступления для каждого года регулятивного периода. При таком положении фирма Copenhagen Airports должна подать предложение для нового прейскуранта тарифов, а Управление гражданской авиации займется консультацией с потребителями аэропорта. Годовые потолки на поступления от авиационных сооружений и услуг определяются на основе двойной кассы, причем потолок состоит из следующей суммы:

- Потолок затрат на покрытие эксплуатационных расходов, скорректированный относительно любых требований увеличения эффективности, выраженных фиксированным процентом от потолка затрат;
- Потолок затрат на покрытие амортизации и обесценение внеоборотных активов;
- Компонент доходности собственного капитала и заемного капитала, на основе модели оценки капитальных активов;

[102] Первого ноября 2010 года Управление гражданской авиации было объединено с датским Управлением транспорта (отвечающее за безопасность) под названием второго. Роль и ответственность остаются те же самые. Хотя название Управления гражданской авиации изменилось, регуляторы все еще ссылаются на старое название, и по этой причине оно используется в нижеследующем описании регулятивного режима.

- Перенос дополнительной выручки из коммерческой зоны, которая вычитается с потолка поступлений. Это превращает двойную кассу в гибридную.

Перенос дополнительной выручки из коммерческой зоны задуман с целью поддерживать тарифы по отношению к аналогичным аэропортам и способствовать развитию авиационной деятельности. Прилагаются от 10% до 50% от дополнительной выручки.

Первый прейскурант сборов за период с 1 апреля 2009 года по 31 марта 2010 года основывался на потолке поступлений, установленным Управлением гражданской авиации в условиях переходного регулирования с декабря 2008 года. Это позволило увеличить тарифы на 4,2%.

Заключения

Ценовое регулирование было введено в аэропортах Копенгагена после их частичной приватизации. Регулятивный режим, по мнению некоторых, гораздо более мягкий, чем, скажем, в Соединенном Королевстве, по той причине, что поощряет переговоры и одновременно защищает от потенциальной рыночной власти угрозой регулирования. Эта угроза убедительна, так как она была разработана подробно и применялась в прошлом (хотя регулятор не независим, что может уменьшить убедительность угрозы). Переговоры позволяют более гибкую коррекцию тарифов и могут включать переговоры по таким вопросам, как предложение и качество обслуживания и дифференциации тарифов.

5.4 Ирландия

Исторический контекст

Комиссии по вопросам регулирования авиации (учрежденной Законом о регулировании авиации с 2001 года) было поручено определить максимальный уровень аэропортовых тарифов в ирландских аэропортах с более одного миллиона пассажиров в год. До 2004 года это привело к подвержению трех аэропортов (в Дублине, Корке и Шенноне) ценовому регулированию. В 2004 году был принят Закон о государственных аэропортах, учреждающий Аэропортовое Управление в Дублине, Корке и Шенноне, и снимающий аэропорты в Корке и Шенноне с регулирования.

Формат регулирования

Авиационные тарифы в Дублинском аэропорту регулируются путем установления ценового потолка. Тарифы включают тарифы за взлет, за посадку и за парковку воздушных судов, за использование телетрапов, за прибывающих и вылетающих пассажиров и за перевозку груза.

Закон о государственных аэропортах с 2004 года добивается эффективного и результативного использования всех ресурсов аэропортового управления и допускает разумную норму окупаемости вложенного капитала в контексте устойчивой и финансово жизнеспособной эксплуатации аэропорта. Мерой реализации политики, применяемой для определения максимальных аэропортовых тарифов, является ценовой потолок CPI-X. Ценовой потолок прилагает принцип единой кассы, но Комиссия указала на возможность применения подхода двойной кассы в будущем. До сих пор, однако, Комиссию «не убедили воспринять подход двойной кассы для регулирования путем установления ценового потолка в Дублинском аэропорту».[103] Все таки Комиссия находится в процессе внесения поправок в правила, чтобы увеличить стимулы авиакомпаний заняться предложениями насчет новых капитальных затрат. Если авиакомпании отбросят крупные индивидуальные неавиационные инвестиции (например в новую гостиницу), Комиссия может посчитать, что проект может продвигаться вперед, но что вся коммерческая деятельность (связанная, например, с гостиничным бизнесом) больше не будет в рамках единой кассы.

[103]Commission for Aviation Regulation, “Future Investments and the Regulatory Till”, Commission Paper 1/2012, 26 April 2012.

Комиссия независима, но должна выполнять рекомендации, сделанные Министерством транспорта. Например, при последнем определении ценового потолка в 2009 году Министр дал указания гарантировать сохранение финансовой жизнеспособности Дублинского Аэропортового Управления (DAA) с целью реализовать государственную политику касательно:[104]

a. Роли Дублинского аэропорта в качестве международного узлового аэропорта Ирландии;
b. Содействия к развитию прямых международных воздушных связей с ключевыми мировыми рынками, а именно с новыми и быстроразвивающимися рынками Дальнего Востока;
c. Развития нового Терминала 2 возможно самым быстрым способом;
d. Эксплуатации DAA на коммерческой основе, не прибегая к помощи государства, и с доступом к эффективному по затратам финансированию с привлечением заемных средств в частном секторе.

Указания Министра были получены после того, как был сделан проектный вариант ценового потолка, и поэтому Комиссия рассмотрела ценовой потолок, установленный ею, в свете четырех элементов, выдвинутых на первый план Министром. Комиссия заключила, что она действительно выполнила Указание при установлении ценового потолка.

Фактор X ценового потолка был установлен на -2,5% в 2009 году, и действительные средние поступления на одного пассажира, полученные от аэропортовых тарифов, не должны были превышать 9,32 евро в 2010 году, 10,44 евро в 2011 году, 10,23 евро в 2012 году, 10,03 евро в 2013 году и 9,83 евро в 2014 году.[105]

В отношении максимального ценового потолка, который может быть осуществлен DAA, устанавливаются цели, связанные с качеством обслуживания.[106] Ценовой потолок корректируется с помощью поправки на качество обслуживания, что может привести к понижению в ценовом потолке вплоть на 4,5% в предельном случае, когда DAA не успеет достичь все цели качества за все четыре квартала любого года. Есть 12 показателей обслуживания, которые могут повлиять на уровень ценового потолка. Это время на осмотр пассажиров в целях безопасности, операционная готовность системы исходящего и прибывающего багажа, легкость ориентирования, экраны с информацией о полетах, чистота терминала, чистота туалетов, удобство залов ожидания/залов возле выхода на посадку, вежливость/услужливость аэропортового обслуживающего персонала, вежливость/услужливость персонала охраны, общее удовлетворение всех пассажиров и коммуникационные/телекоммуникационные/наличие интернета средства обслуживания. У каждого показателя своя собственная цель и вес при определении качество обслуживания.

---

[104] Письмо от Министра транспорта Заведующему Комиссией по авиационному регулированию с 27 октября 2009 года.

[105] Эти изменения основывались на готовности Терминала 2 к эксплуатации до 1-ого ноября 2010 года. Потолок должен быть ниже, если Терминал 2 не готов к эксплуатации.

[106] Это было введено в процесс, ведущий к определению ценового потолка за 2009 год. Это не было частью предыдущего определения в 2005 году, так как у Комиссии не было времени заняться им. Комиссия, однако, намекнула, что собирается контролировать качество обслуживания.

Заключения

Ирландия является примером, где регулируемый аэропорт полностью находится в общественной собственности. Управление DAA в полной мере принадлежит государству и ирландское правительство не выразило никакие твердые планы приватизировать управление. Однако аэропорту полностью разрешается осуществлять свою деятельность коммерческим способом.

Комиссия изучила использование дифференцированного ценообразования и ценообразования периодов максимальной загруженности работой для финансирования программы капиталовложений (как постройка Терминала 2 в Дублинском аэропорту). Это было вызвано жалобой авиакомпании Ryanair, которая, отчасти, твердила, что пассажиры и авиакомпании, не требующие расширение, обязаны платить за это. Однако большая часть других авиакомпаний в Дублинском аэропорту выступили против этой мерой и Комиссия, хотя соглашалась «с общими аргументами, сделанными Ryanair касательно достоинств дифференцируемого ценообразования», все таки решила не делать дифференцированное ценообразование обязательным.[107] Комиссия отмечает, что в Дублинском аэропорту уже есть дифференцированные цены для разных уровней качества и приглашает стороны договориться насчет дифференцированного ценообразования, но воздерживается от мелочного регламентирования.

Обсуждения подхода единой кассы в противовес подхода двойной кассы к ценовым потолкам продолжает. Документ 4/2010 Комиссии под названием «Определение регулятивной кассы» („Defining the Regulatory Till") начал обследование, которое во время процесса определения ценового потолка в 2009 году Комиссия принялась провести. Были получены ответы от ACI Europe, Aer Lingus, управления DAA, и IATA. Aer Lingus и IATA поддержали подход единой кассы; управление DAA и ACI отдали предпочтение регулированию только тех областей, в которых у аэропорта есть рыночная власть, чему способствовал бы подход двойной кассы. Комиссия ответила новым документом (CO 1/2012), где дала понять, что еще не убеждена перейти на подход двойной кассы. Это вызвало ответы тех же самых четырех сторон, заинтересованных в результатах работы аэропорта. Рассмотрение все еще продолжается.

5.5 Германия

Исторический контекст

Начиная в конце 90-ых годов прошлого века, Германия начала программу частичной приватизации своих аэропортов.[108] К настоящему времени частично приватизированы пять международных аэропортов, а именно Дюссельдорф, Гамбург, Франкфурт, Ганновер и Саарбрюккен. Некоторые региональные аэропорты тоже частично или полностью приватизированы.

Хотя федеральные авиационные полномочия принадлежат Министерству транспорта, администрация и регулирование в значительной степени перешли к каждой из 16-и федеральных земель Германии.[109] Федеральные земли обязаны учредить компетентные управления для регулирования аэропортов на их юрисдикционной территории. В результате этого в Германии развиты многочисленные подходы регулирования, включительно ценовые потолки, регулирование на основе себестоимости и регулирование путем договоров. Их описания приведены ниже.

---

[107] Commission for Aviation Regulation, "Decision of the Commission further to Referral by the 2010 Aviation Appeal Panel", Commission Paper 2/2010, 30 July 2010.

[108] Федеральное правительство первоначально объявило свое решение приватизировать аэропорты в 1982 году.

[109] Хотя Берлин и Бранденбург являются отдельными городами-государствами в рамках Германии, у них есть общее региональное управление транспорта, что приводит к 15 разным органам управления аэропортового контроля.

Формат регулирования: аэропорт Гамбурга

Насчет Гамбурга между аэропортовым оператором и Министерством экономических дел Гамбурга был заключен договор, ограничивающий увеличение в ценах, который заменил предыдущий подход «затраты плюс». Новый механизм ценового контроля в формате ценового потолка работает на принципе двойной кассы на основании коэффициента доходности на одного пассажира. Фактор X определяется прогнозируемым ростом производительности, не учитывая норму окупаемости. С момента его введения в 2000 году ценовой потолок установлен на CPI – 2 за исключением случаев, когда увеличение в объеме пассажиров приводит к увеличению X. По скользящей шкале, принятой аэропортом, если темп роста трафика выше 3% в год, на каждый дополнительный процент роста - X увеличивается на 0,5%.[110] Первоначально не было положения для случая снижения трафика. Договор сначала вошел в действие в 2000 году и обновлен в 2005 году и в 2010 году.

Хотя авиакомпании были в значительной степени вовлечены в обсуждения, связанные с соглашением, фактически не являлись его сторонами. Из-за их опасений насчет крупных капиталовложений и изменений в структуре тарифов, аэропорт и Министерство согласились учредить Наблюдательный Совет Ценового Потолка, который включал представителей авиакомпаний. Совет заседает регулярно и получил полномочия вводить поправки по мере необходимости. Эти полномочия применили, когда трафик сильно упал после террористических нападений 11 сентября 2001 года. Когда формула не позволяет реагировать на снижения трафика, последующее восстановление трафика привело бы к недопустимо высокой стоимости фактора X, что значительно бы уменьшило аэропортовые поступления. Стороны договорились временно убрать скользящую шкалу.[111] В дополнение к ценовому потолку аэропорт должен добиться целевых показателей качества обслуживания, связанных с наличием обслуживания, базы и пунктуальности.

Формат регулирования: Франкфурт, Дюссельдорф и Ганновер

Аэропорты во Франкфурте и в Дюссельдорфе применяют долгосрочные соглашения о распределении доходов с их клиентами – авиакомпаниями. Соглашения заложены в договорах между аэропортами и их соответствующими регуляторами или государственным управлением. В случае несогласия тарифы устанавливаются на принципе регулирования на основе затрат.

В аэропорту Франкфурта аэропортовый оператор заключил пятилетние договоры с авиакомпаниями. Первое соглашение было подписано в 2002 году. Авиакомпании согласились, чтобы увеличение тарифов изменялось по скользящей шкале противоположно развитию пассажирского потока. Если рост пассажирского потока превысит ожидания, тогда падает допустимый рост аэропортовых тарифов. Если действительный рост ниже ожидаемого роста пассажиропотока более чем на 1,5%, тарифы на следующий год увеличатся на треть полученного в следствии этого недостатка. Падение ниже уровня нулевого роста с прошлого года не приводит к дальнейшему возмещению. Аэропорт оставляет за собой 67% от риска в развитии пассажирского спроса, а авиакомпании удерживают остающиеся 33%. Наблюдательный совет с представителями аэропорта, авиакомпаний и органом местного самоуправления регулярно заседают, чтобы обеспечить консультации по договору.

По истечении срока первого соглашения в конце 2006 года, аэропорт и авиакомпании не могли прийти к соглашению. Это могло быть связано с неопределенностью предусмотренных существенных инвестиций в аэропорту. В декабре 2009 году было договорено новое двухлетнее соглашение на 2010 год (увеличение тарифов на 4% в июле и на 3% в октябре) и на 2011 год (рост тарифов на 3% в июле и на 2,5% в октябре). Соглашение было возможным только при условии, что до 21 февраля 2010 года Фрапорт и авиакомпании достигнут договоренности, покрывающие

[110] Niemeier, H.-M., “Regulation of Airports: The Case of Hamburg Airport – a View from the Perspective of Regional Policy”, Journal of Air Transport Management, Volume 8, pages 37-48.

[111] Littlechild, Stephen C., “German airport regulation: framework agreements, civil law and the EU Directive”, 9 October 2010.

2012-2015 годы. Стороны имели успех и было достигнуто соглашение, которое позволяло тарифам подниматься на 2,9% в год с 2012 по 2015 год. Соглашение сохранило положение, при котором в случае, что объемы пассажиров превышают прогнозы, авиакомпании были бы возмещены на треть от дополнительных поступлений.

Дюссельдорф, Ганновер и сначала Франкфурт тоже корректировали свои аэропортовые тарифы на ограниченный период времени по скользящей шкале согласно договоренности с авиакомпаниями. Например, у аэропорта Дюссельдорфа имеется соглашение, которое оговаривает максимально допустимый коэффициент доходности (на одного пассажира) в рамках определенных пределов трафика (от 14,3 до 17,0 миллионов пассажиров в соглашении с 2004 года). Рост трафика выше этих пределов приводит к понижению максимального коэффициента доходности, а спад ниже этих пределов приводит к увеличению в максимального допустимого коэффициента доходности. Эти соглашения не могли быть продлены на годы после кризиса в 2007 году, так как традиционный подход на основе затрат предлагал более высокие тарифы аэропорту.

Формат регулирования: другие аэропорты

Другой частично приватизированный аэропорт и многие общественные аэропорты в Германии подвержены регулированию на основе затрат. Этот вид регулирования традиционно осуществлялся на принципе единой кассы, но в последнее время перешел на принцип двойной кассы.

Заключения

И подход путем установления ценового потолка в Гамбурге, и подход на основе договоров во Франкфурте, Дюссельдорфе и Ганновере применяли скользящие шкалы, позволяющие распределение доходов между авиакомпанией и аэропортом и мешающие аэропорту захватить всю непредвиденную прибыль в ситуациях, когда трафик увеличивается значительно за пределами прогнозов. Подходы на основе договоров в Дюссельдорфе и Ганновере, и в более слабой степени во Франкфурте, не предлагает устойчивый механизм для разрешения споров в периоды колеблющегося спроса.

5.6 Франция

Исторический контекст

В прошлом выделялись три категории аэропортов во Франции с точки зрения регулирования: аэропорты Парижа (ADP), крупные региональные аэропорты и местные аэропорты. Каждая из этих категорий была объектом различающегося режима.

Либерализация аэропортов началась около 2000 года. До 2004 года все аэропорты в государственной собственности перешли к местным властям и в 2006 году ADP был частично приватизирован. Были разработаны различные регулятивные политики для более крупных аэропортов. В апреле 2005 году был введен в действие Закон 2005-357, который изменил аэропортовую политику во Франции, главным образом переходя с «затраты-плюс» к модели экономического надзора на основе ценового потолка. Это было реализовано с помощью пятилетних регулятивных договоров между Государством и аэропортовыми операторами.

Формат регулирования

Традиционно регулирование аэропортовых цен осуществлялось Главным управлением гражданской авиации и Главным управлением антимонопольной политики по делам потребителей и контролем за мошенничеством. Они ежегодно вычисляли уровень аэропортовых тарифов и сборов на основе затрат-плюс.

В соответствии с законом 2005-327 аэропорт подписывает пятилетний договор с государством, который определяет формулу ценового потолка и применяет формат единой кассы. Этот потолок включает предположения о капитальных затратах, качестве и росте пассажиров посредством механизма скользящей шкалы. Если не достигнуты тринадцать контрольных показателей, тарифы подлежат снижению. Подобным образом, если не выполнена программа инвестиций на 2,5 миллионов евро за первый регулятивный период, тарифы будут уменьшены. Хотя это в некотором роде процесс переговоров и предусматривает процесс проверки включительно консультацию с необщественными потребителями[113], окончательное определение осуществляется государством.[114]

Первый договор был подписан ADP в 2006 году на период с 2006 по 2010 год, позволяющий максимальное увеличение на 3,25% в год плюс инфляция. Самый последний договор, подписанный ADP в 2010 году на период с 2011 по 2015 год, позволял годовое увеличение на 1,38% плюс инфляция. Этот договор представлял сдвиг к подходу скорректированной «единой кассы», которая оставила бы поступления от неавиационной недвижимости без регулирования.

Регулирование путем установления ценового потолка не регулирует ценовую структуру. Оно устанавливает стимулы изменить равновесие исторически определенной ценовой структуры, чтобы увеличить трафик, поступления и прибыль. Эти стимулы могут быть ослаблены скользящей шкалой, так как она гарантирует стабильный поток поступлений. До сих пор ADP не преобразовал уровень и структуру тарифов международного аэропорта Шарль де Голль и международного аэропорта Орли. Обе структуры ценообразования в целом остались без изменений, хотя это влечет за собой убытки в трафике и поступлений в аэропорту Шарль де Голль.[115]

Первый крупный договор, подписанный региональным аэропортом (Тулуза-Бланьяк) был закончен в 2009 году. Этот договор допускал максимальное увеличение в тарифах на 2,50% плюс инфляция за первый год, 1,00% за второй год и 1,90% за период с 2011 по 2013 год. Другие региональные аэропорты все еще подвержены процессу образования отдельных фирм и договаривания об условиях регулятивных соглашений с правительством Франции.

Заключения

В отличие от друг европейских правительств (например Германия) французское правительство преобразовало регулирование до приватизации, но Франция не создала независимое регулятивное управление. Правительство Франции регулирует аэропорт и в тоже время поддерживает участие в акционерном капитале аэропортов. Например, правительство владело 52% от ADP в 2011 году.[116]

---

[112] В 2009 году уменьшение в трафике позволило бы ADP увеличить тарифы на десять процентов. Разумеется авиакомпании так сильно воспротивились этому, что в конце концов ADP решила заморозить тарифы и не поднимать цену до потолка.

[113] В 2006 году была сформирована комиссия. Ее членами являются Air France, Corsair, British Airways, Fedex, организации из авиакомпаний и сотрудников: CSTA (профсоюзная палата воздушного транспорта), SCARA (объединение автономных авиакомпаний), ассоциация представителей авиакомпаний во Франции, IATA (международная организация воздушного транспорта), FNAM (национальная федерация коммерческой авиации) и ADP - директоры.

[114] Case Study: France, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Rua Dr. Roberto Frias Source: www.fep.up.pt

[115] Niemeier, H.M., Forsyth, P., Müller, J., & Wiese, H., “Regulating Paris Airports- An Economic Assessment”, Working Paper.

[116] Registration Document 2011, Aéroports de Paris, April 2012.

5.7 Австрия

Исторический контекст

Австрия была второй страной в Европе после Соединенного Королевства, которая применила регулирование путем установления ценового потолка на приватизированный аэропорт. Цены на авиационные услуги регулируются в аэропорту в Вене: там налагаются все тарифы, такие как тарифы на посадку, на пассажиров, на пересадку, на парковку и на перрон.

Формат регулирования

Австрийское Управление гражданской авиации (ACAA), которое является автономным управлением, регулирует аэропорт Вены. Сначала не было обязательным консультировать авиакомпании, но в 2001 году ACAA изменило это. Консультация не открыта для общественности и доклады не публикуются. Первоначальная формула ценового контроля была установлена в 1994 году и действует с тех пор.
Ценовой потолок на аэропотовые тарифы в аэропорту в Вене применяет модель двойной кассы. Ценовой потолок прилагается к тарифной корзине, что не является коэффициентом доходности на одного пассажира (см. Секцию 4.2 для дискуссии различий между тарифными корзинами и коэффициентами доходности). Формула ценового потолка включает в себя механизм скользящей шкалы на основе темпа роста трафика, как следует:

% увеличения в цене = - 0,35 x %увеличения в трафике + инфляция + 0,5%

В случае отрицательного роста трафика потолок устанавливается, как инфляция плюс 0,5%. Формула ценового потолка не включает элемент увеличения в производительности и, во время крупной проверки в 2001 году, ценовой потолок был установлен на базе существующего уровня тарифов без поправки в основе активов.

Заключения

Как в Соединенном Королевстве и в Ирландии, Австрия учредила независимый аэропортовый регулятор для своих аэропортов (аэропорты кроме Венского регулируются методом на основе затрат). Однако определение полномочий регулятора нечеткое. Законодательство указывает, что управление должно регулировать таким образом, чтобы аэропорты были «экономически обоснованными».

5.8 Австралия

Исторический контекст

В 1997 и 1998 годах австралийское правительство приватизировало все аэропорты страны, кроме пяти, находящиеся в федеральной собственности и эксплуатации, включительно аэропорты Брисбена, Мельбурна, Перта, Аделаиды, Алис Спрингс, Канберры, Кулангатты (Голд Кост), Дарвина, Гобарта, Лонсестона и Таунсвилля. Продажа фирмы Sydney Airports Corporation Limited (составляющая аэропорт Сиднея имени Кингсфорда Смита, три других аэропорта в районе Сиднея (Бэнкстаун, Камден и Хокстон Парк) и аэропорт Эссендона) была отложена до июля 2002 года из-за проблем, связанных с планировкой и окружающей средой. Аэропорты сейчас полностью эксплуатируются частным сектором (с целью извлечения прибыли) в аренду на 50 лет (с опцией продлить на 49 лет), предоставленной федеральным правительством.

Первоначальный формат регулирования: ценовой потолок

Первые пять лет после приватизации одиннадцать из приватизированных аэропортов в Австралии были подвержены австралийской Комиссией по делам потребителей и по вопросам конкуренции (ACCC) регулированию их авиационных тарифов путем установления ценового потолка (по модели CPI-X).[117] Авиационные тарифы покрывали тарифы на движение воздушных судов и оборудование и деятельность для оформления пассажиров. Было осуществлено регулирование путем

[117] Порядок доступа, разглашение информации и качество обслуживания тоже регулировались. Текущий контроль качества считался дополняющим контролем цен.

установления ценового потолка по модели двойной кассы и тарифной корзины. Закон о ценовом надзоре с 1983 года содержит полномочия для регулирования аэропортовых тарифов. Факторы регулирования авиационных тарифов (факторы X) были установлены правительством во время процесса продажи (вместо того, чтобы быть определенными регулятором). Ценовые потолки отличались от одного аэропорта до другого и основывались на ожидания об увеличении производительности эксплуатации аэропорта. Операторы могли добиваться одобрения со стороны ACCC насчет увеличения в тарифах для необходимых и новых капиталовложений в инфраструктуру, при наличии поддержки главных пользователей.

Переход к текущему контролю цен (регулирование по сигналу)

Режим регулирования, применяемый к ценам в этих одиннадцати аэропортах, изменилась 1 июля 2002 года, после того, как австралийская Комиссия по производительности рассмотрела впечатления от первых пяти лет регулирования путем установления ценового потолка. В результате этого просмотра прямое регулирование путем установления ценового потолка было отменено. Его заменили отраслевым режимом текущего контроля аэропортовых цен на пробный пятилетний период. Правительство сохранило право вернуть регулирование цен по своему усмотрению и таким образом режим активного регулирования цен был заменен регулированием по сигналу. Мотивы Комиссии по производительности отойти от регулирования путем установления ценового потолка включали то, что этот метод предлагал слабые стимулы инвестировать и привел к неустойчивости прибыли для аэропортов и был дорогостоящим в применении.

С первого июля 2002 года недавно приватизированный аэропорт Сиднея имени Кингсфорда Смита был обозначен для регулирования путем установления ценового потолка, но только для региональных авиаперевозок. Региональные авиаперевозки определяются как регулярная воздушная служба общественного транспорта, осуществляемая полностью в рамках штата Новый Южный Уэльс. Все другие авиационные услуги в аэропорту Сиднея имени Кингсфорда Смита были подвержены ценовому надзору и ACCC проверяло их извещения о цене. Опять же ACCC сохранило право вернуть регулирование путем установления ценового потолка в будущем.

После июля 2002 года новая роль Авиационной Группы ACCC состоялась в проведении официального текущего контроля цен, затрат и прибыли с авиационных услуг и услуг, связанных с авиационными услугами. Аэропорты, подверженные текущему контролю ACCC с 1-ого июля 2002 года включают Брисбен, Мельбурн, Перт, аэропорт Сиднея имени Кингсфорда Смита, аэропорт Аделаиды, Канберры и Дарвина. ACCC предприняло официальный текущий контроль определенных аэропортовых услуг, которые не попадали под ценовой потолок, но где бы аэропортовые операторы могли осуществить значительную рыночную власть. Примеры этих видов услуг включают тарифы за услуги регистрационных стоек, авиационно-техническую базу, оборудование для заправки воздушных судов, тарифы на доступ для транспортных средств и места для стоянки автомобилей. У ACCC были мониторинговые полномочия собирать сведения о затратах, прибыли и ценах, и опубликовать доклады с полученными результатами.

В 2006 году Комиссия по производительности предприняла проверку первых пяти лет применения регулирования цен, чтобы определить необходимость в будущем ценовом регулировании. Выявилось, что новый подход регулированием по сигналу в общем целесообразный, так как он обычно усиливал стимулы создавать необходимые капиталовложения и увеличивать показатели производительности, в то же время поддерживая скромные затраты по соблюдению требований.

В 2012 году Комиссия по производительности предприняла новую проверку аэропортового экономического регулирования. Цели этого рассмотрения состояли в исследовании эффективности настоящего мониторингового режима и определении, нужно ли предпринимать новые регулятивные меры. Следует отметить, что регулирование цен региональных авиаперевозок в и из аэропортов Сиднея и аэропортов на самоконтроле второго ранга не были включены в охват этого исследования.[118]

[118] Australian Government Productivity Commission, “Economic Regulation of Airport Services”, Inquiry Report No. 57, 14 December 2011, page XXIV.

Проверка в 2012 году выявила, что хотя были сведения, подтверждающие наличие рыночной власти у некоторых аэропортов, у австралийских аэропортов были относительно низкие тарифы и затраты и хорошие инвестиционные достижения. Она также выявила, что хотя авиакомпании придерживались позиции, что аэропорты принимают линии переговоров типа «не нравится, не бери» и некоторые не обеспечивали информацию необходимого качества, ни одна из сторон не добивалась вернуть положение регулируемых цен, имея ввиду прошлый опыт и связанные с ним расходы.
Поэтому Комиссия рекомендовала продолжить приложение подхода текущего контроля цен (регулирования по сигналу) с маленькими изменениями. Доклад исследования содержал рекомендации как улучшить и усилить существующую систему регулирования и выявил, что «...настоящая ситуация ‘пассивного’ бездействия после того, как ACCC выражает беспокойство в своих мониторинговых докладах, неудовлетворительна. Существует необходимость сделать настоящую систему более активной».[119]
Комиссия по производительности предложила „показательный” механизм, с помощью которого ACCC может указать на проблемный аэропорт. Этому аэропорту тогда дадут возможность «изложить основания» почему его поведение не должно быть объектом регулятивного исследования. В условиях этого нового регулятивного подхода ACCC может приступить к исследованию в случае неудовлетворительного ответа со стороны аэропорта.

Исследование рекомендовало продолжение текущего контроля в аэропортах Брисбена, Мельбурна, Перта и Сиднея, и снятие аэропорта Аделаиды с режима ценового контроля и его помещение в режим самоконтроля аэропортов Второго Ранга.

Заключения

Прямое регулирование путем установления ценового потолка австралийских аэропортов было временной мерой. После приобретения опыта в первые пять лет прямое регулирование заменили регулированием по сигналу во всех аэропортах кроме как в самом крупном, в Сиднее. В Сиднее прямое регулирование ограничилось региональными авиаперевозками, а остальные услуги были подвержены регулированием по сигналу. Продолжение этого режима с некоторыми коррекциями остается рекомендацией Комиссии по производительности в ее самом последнем исследовании.

5.9 Новая Зеландия

Исторический контекст

Закон Новой Зеландии об управлении аэропортами с 1966 года дает аэропортовым управлениям полномочия устанавливать тарифы по собственному усмотрению. Закон все-таки требует от аэропортовых управлений проводить консультации с каждым «значительным клиентом» (определяемый как любой пользователь, который заплатил аэропорту сумму, равную хотя бы 5% от аэропортовых поступлений) при фиксировании или поправке тарифов. Даже если тарифы не фиксированы или корректированы в течение длительного периода, следует проводить консультации хотя бы раз в пять лет. Консультация необходима также касательно любых капитальных затрат, когда инвестиционная сумма превышает20% стоимости существующих активов.[120] Закон также имеет положения насчет предписаний, которые определяют правила разглашения финансовой информации и формы, по которой разглашается эта информация.
Руководящие принципы аэропортовых управлений (Разглашение информации аэропортовыми фирмами) с 1999 года обеспечило дополнительные указания, какую информацию разглашать и когда. Информация, которую следует разглашать, покрывает только установленные аэропортовые деятельности, включая аэродромные, связанные с воздушными судами, с грузами, и определенную деятельность в пассажирских терминалах.

[119] Australian Government Productivity Commission, “Economic Regulation of Airport Services”, Inquiry Report No. 57, 14 December 2011, page XXXV.
[120] Активы относятся к активам, связанным с аэродромной деятельностью, с деятельностью воздушных судов и грузами и определенной деятельностью в пассажирских терминалах.

Поправки в Законе в 2008 году включили модифицированный режим разглашения информации, добавили более содержательную методологию ввода данных, и перенесли регулятивные полномочия от Министерства транспорта на Комиссию по торговле.

С поправками 2008 года аэропорты Окленда, Веллингтона и Крайстчерча тоже подвержены *Закону о торговле с 1986* года.[121] Этот закон сохранил требование о раскрытии информации, включил условие о переходном периоде и распорядился о проверки нового режима сразу после установления любой новой цены. Была вызвана такая проверка и 2-ого ноября 2012 года был выпущен предварительный доклад Комиссии по торговле о проверке аэропорта Веллингтона.[122] Внесения по проекту доклада нужно подать до 30-ого ноября 2012 года, перекрестные допросы следует сдать до 12-ого декабря 2012 года и Комиссия собирается оформить окончательный вариант до 21-ого декабря 2012 года.

Формат регулирования

Цель *Закона о торговле* способствовать получению таких результатов в регулируемых отраслях, которые соответствуют результатам, полученных на конкурентных рынках. Это включает новаторство и капиталовложения, увеличение эффективности и обеспечение услуг с уровнем качества, которое отвечает требованиям потребителей, распределение увеличения эффективности между фирмой и потребителями, посредством более низких цен, и ограниченную способность извлекать чрезмерную прибыль.

Чтобы постичь это, Новая Зеландия восприняла мягкий подход регулирования, иногда называемый «регулированием по сигналу». На текущий момент раскрытие информации и консультация - это все, что требуется от аэропортовых управлений. *Закон о торговле*, однако, предусматривает введение дополнительных форм регулирования после официального исследования со стороны Комиссии необходимости регулировать и формы, которое регулирование должно принять. Такое исследование можно провести по требованию Министра или по собственной инициативе Заведующего Комиссией. Формы регулирования, предусмотренные в Законе, включают одну или более трех опций: раскрытие информации (которое уже существует); переговоры / арбитражное разбирательство; и регулирование цен / качества.

Регулирование цен/качества может принять две формы: подразумеваемое/по специальному заказу регулирование цен/качества, которое применяется ко всем регулируемым поставщикам (с условием для поставщиков, которое применяется к индивидуальной изготовленной по заказу последовательности цен – качества); или регулирование цен/качества, которое применяется к отдельному поставщику. В любом из двух случаев регулирование должно уточнять как минимум один из двух элементов: максимальная цена (максимальные цены) и максимальное поступление. Регулирование предусматривает включение таких стимулов как наказания при недостижении требуемых стандартов качества, вознаграждение за достижение или превышение требуемых стандартов качества, программу компенсации потребителей и требования к составлению отчетности. Закон дает полномочия Комиссии установить стандарты качества таким способом, который Комиссия считает подходящим. Способность налагать регулирование если аэропорт злоупотребит рыночной властью, которой располагает, направлена сдерживать мотивацию злоупотреблять рыночной властью.

При рассмотрении того, нужно ли налагать дополнительное регулирование, Комиссия должна представить в количественной форме материальное воздействие на аллокативную, производственную и динамическую эффективность, выразить в количественной форме последствия касательно распределения и благосостояния на поставщиков и потребителей, и определить размер прямых и косвенных затрат и рисков любого вида регулирования, включительно административных затрат и издержек соблюдения правил, трансакционных издержек и побочных эффектов.

[121] Аэропорты в Окленде и Веллингтоне частично приватизированы, а аэропорт в Крайстчерче полностью во владении государства. Все три аэропорта эксплуатируются на коммерческой основе.

[122] Аэропорты Окленда и Крайстчерча будут объектами отдельных докладов.

Период регулирования установлен на пять лет, хотя его можно уменьшить, если Комиссия сочтет, что это поможет достигнуть цели Закона. Однако период не может быть короче четырех лет.

Заключение

В настоящее время Комиссия по торговле рассматривает, как успешно положения о разглашении информации способствуют достижению целей Закона. Согласно предварительным выводам регулирование разглашения информации успешно повышает уровень качества обслуживания и ценовой эффективности в аэропорту Веллингтона. Однако Комиссия заключает, что разглашение информации не успевает ограничить способность аэропорта Веллингтона извлекать чрезмерную прибыль. Комиссия считает, что намеченная стоимость привлечения капитала превышает ту, которую можно было бы получить, если бы аэропорт находился в условиях действенной конкуренции. Комиссия не могла прийти к заключению как успешно влияет разглашение информации на производственные затраты, капиталовложения и распределение увеличения эффективности или из-за смешанных результатов (в случае производственных затрат) или потому что слишком рано знать эти результаты (в случае капиталовложений и распределения увеличения).

При учете нужно ли осуществлять дополнительное регулирование, ключевым вопросом является необходимость рассмотреть затраты и риски этого дополнительного регулирования. Законодательные органы, несомненно, учли то, что регулирование может иметь непредусмотренное воздействие, связанное с эффективностью, влиянием распределения ресурсов и затратами.

5.10 Индия

Исторический контекст

До относительно недавнего времени все большие аэропорты в Индии руководились государственным учреждением Аэропортовым Управлением Индии (AAI). Однако, в последние десятилетия Индия ввела программу приватизации некоторых своих аэропортов. Эти аэропорты приняли форму государственно-частного партнерства, причем государство оставило себе долю меньшинства в аэропорту. Первым примером был новопостроенный аэропорт в Кочи, открытый в 1999 году, за которым последовали два совершенно новых аэропорта по формату «строительство - эксплуатация – передача» в Бангалоре и Хайдарабаде (открытых в 2004 году). И, наконец, два самых больших аэропорта Индии в Дели и Мумбаи были приватизированы в 2006 году. Во всех случаях государство (или AAI, или орган местного самоуправления, или оба вместе) сохранило 26% долю в аэропорту, а комбинация частных аэропортовых инвесторов (по большей части иностранных) получила остальные 74%.[126]

В результате этой приватизации индийское правительство учредило Управление экономического регулирования аэропортов (AERA) в соответствии с *Законом об Индийском Управлении экономического регулирования аэропортов с 2008* года. AERA было учреждено в качестве независимого регулятора, отвечающего за регулирование потребительских тарифов и требований об аэропортовом качестве, и подотчетного парламенту. AERA регулирует 14 аэропортов из 89 действующих гражданских аэропортов с пассажиропотоком, превышающим 1,5 миллионов, включительно несколько аэропортов, которые все еще являются общественной собственностью.

[123] Комиссия, однако не может сама налагать это регулирование. Если проверка приведет Комиссию к заключению, что необходимо регулирование, она отправляет рекомендацию Министру, который в свою очередь решает отправить или нет рекомендацию Генерал-Губернатору. Регулирование будет установлено Указом в Совете.

[124] Предполагается, что противодействующая сила авиакомпаний тоже ограничит злоупотребление рыночной властью аэропортами.

[125] Она сочла, что это также успешно увеличивает уровень новаторства, хотя воздействие на это регулированием разглашения информации было ограничено. Так как считается, что уровни новаторства отвечают требованиям, этот вопрос не беспокоит Комиссию.

[126] Источник: Graham, Anne, *Managing Airports: An international perspective*, Elsevier Ltd., 2008

Формат регулирования

Закон, учреждающий управление AERA, не уточнил формат регулирования, обеспечивая AERA свободой действия в установлении формата. После обширного процесса рассмотрения AERA разъяснило свой подход регулирования в Постановлении № 13/2010-11 с 12 января 2011 года. AERA восприняло регулирование путем установления ценового потолка, используя гибридную кассу для аэропортов в Дели и Мумбаи и единую кассу для других аэропортов.[127] Основополагающие принципы, однако, действительно указывают на то, что оператору должно быть разрешено оставить за собой надбавку от прогнозируемых поступлений от других услуг, отличающихся от авиационных.

Срок регулирования длится 5 лет с годовым процессом проверки соответствия. Первоначальный коэффициент доходности на одного пассажира определяется AERA согласно его процессу установления тарифов, и после этого Управление рассматривает и одобряет подробные годовые тарифные предложения аэропортовых операторов. В конце каждого года каждый оператор должен подать заявление о соответствии, которое выявляет все недоизвлечения или избыточные извлечения и в последующие годы вносятся исправления.

Коэффициент доходности на одного пассажира равен требованию о совокупных поступлениях, деленного на прогнозируемый объем. Требование о совокупных поступлениях состоится из справедливой нормы прибыли и амортизации регулируемой базы задействованного капитала (RAB) плюс производственные затраты и затраты на техническое обслуживание плюс налоги минус поступления от других услуг, отличающихся от авиационных.

Подход AERA к ценовому потолку скорее основан на затратах (то есть, является гибридным подходом) и включает подробный анализ производственных и капитальных затрат со встроенным вычислением справедливой нормы прибыли для аэропорта. AERA вычисляет справедливую норму прибыли, используя подход средневзвешенной стоимость капитала (WACC), чтобы определить номинальную стоимость привлечения капитала после удержания налогов, принимая во внимание ориентировочные расчеты касательно инфляции. Регулируемая база задействованного капитала (RAB) включает все материальные активы аэропортового оператора, хотя база может исключать активы, которые не связаны с аэропортовыми услугами, активы, которые не извлекают коммерческие выгоды от аэропорта. Вычисление исходной базы RAB принимает во внимание первоначальную стоимость материальных активов, накопленные амортизационные отчисления, накопленные доходы с капитала, субсидии или взнос пользователей и вносит поправку на стоимость земли, которая не входит в охват базы RAB.

AERA требует измерения определенных показателей качества обслуживания в больших аэропортах и в последующие годы рассмотрит вариант снизить тарифы, если оператор не достигнет указанные контрольные показатели.

Заключения

Индия одна из некоторых стран в Азии, которая создала регулирование путем установления ценового потолка. Учрежден независимый регулятор, отвечающий за регулирование и частных (частично частных) и общественных аэропортов. AERA намекнуло, что считает, что даже аэропорты в государственной собственности/эксплуатируемые государством способны воспользоваться рыночной властью, и выразило мнение, что применение регулирования методом поощрения улучшит показатели в таких ситуациях.

[127] В аэропортах в Дели и Мумбаи 30% от неавиационных поступлений включены в авиационную кассу.

5.11 Мексика

Исторический контекст

Мексика начала частично приватизировать три группы аэропортов в 1995 году принятием Закона об аэропортах. Сначала были сформированы четыре группы, которые в известной степени позволяли частное инвестирование. Группы были сформированы приблизительно на основе географических признаковq и каждая включала аэропорт, обслуживающий хотя бы 5 миллионов пассажиров.[128] Согласно первоначальному плану государство собиралось оставить за собой 85% доли в капитале, а остаток предложить «стратегическому партнеру», который должен был включать мексиканские интересы. Только три из групп привели к концессионным соглашениям – по внутренним причинам правительство не приступило к приватизации международного аэропорта города Мехико. После того как были заключены первоначальные концессионные соглашения с Юго-Восточной аэропортовой группой, Аэропортовой группой тихоокеанского региона и Центральной северной аэропортовой группой, мексиканское правительство впоследствии продало свои остающиеся доли участия во всех трех группах.

Формат регулирования

Закон об аэропортах уполномочил Министерство связи и транспорта установить регулирование цен, если Комиссия по вопросам конкуренции придет к решению, что нет конкурентного рынка. В 1999 году это произошло, и к концессионным соглашениям было прибавлено регулирование тарифных ставок. Это устанавливает максимальную сумму поступлений, которые можно получить на единицу трудовой нагрузки (равняющейся одному пассажиру и его багажу или 100 кг грузов) от всех регулируемых источников поступлений. Регулируемые поступления включают пассажирские тарифы, посадочные тарифы, тарифы на парковку воздушных судов и плата за предоставление доступа третьим сторонам, поставляющие дополняющие услуги. В 2011 году поступления от регулируемых услуг составляло 57,2% от итоговых поступлений Юго-Восточной аэропортовой группы, 78,9% от поступлений Аэропортовой группы Тихоокеанского региона и 76,1% от поступлений Центральной Северной аэропортовой группы.

Мексика применяет подход двойной кассы для регулирования путем установления ценового потолка. Коммерческие поступления, включительно такие, как сдача торгового пространства в аренду магазинам, свободная от пошлины деятельность, рестораны, компании по прокату автомобилей и тому подобные, не подлежат регулированию.[129] Для каждого аэропорта устанавливается сумма максимальных поступлений. Эта сумма практически является максимальной совместной тарифной ставкой. Оператор может по своему усмотрению устанавливать цены на определенные услуги при условии, что комбинированные поступления со всех регулируемых источников поступлений не превышает потолок.

Сборы устанавливаются на пятилетний срок: с 2009 по 2013 год для Юго-восточной аэропортовой группы, с 2010 по 2014 год для Аэропортовой группы Тихоокеанского региона, и с 2011 по 2015 год для Центральной северной аэропортовой группы. Потолок на максимальные поступления отражает прогнозируемые увеличения в производительности. В случае всех трех групп настоящий прейскурант тарифов отражает прогнозируемое годовое увеличение эффективности на 0,70%, по сравнению с 0,75% в предыдущем прейскуранте.

---

[128] Пятая группа осталась общественной собственностью. Группа состоится из аэропортов, которые считались менее экономически жизнеспособными, чем те, которые предложили частному сектору.

[129] Федеральная комиссия по вопросам конкуренции в комментариях с 1-го октября 2007 года отметила, что коммерческие поступления увеличивались раз за разом, хотя все еще оставались низкими в сравнении с международными стандартами.

Методология определения максимума на единицу поступлений основывается на чистой текущей стоимости денежного потока, связанного с регулируемыми услугами. Методология включает следующие переменные:

- 15-летние прогнозы единицы трудовой нагрузки и производственных затрат (за исключением амортизации нематериальных и материальных активов), связанных со всеми услугами, подверженными регулированию;
- 15-летние прогнозы капитальных затрат, связанных с регулируемыми услугами на основе прогнозов о воздушных перевозках и стандартов качества обслуживания;
- Контрольные стоимости, которые были установлены во время первоначальных переговоров о концессиях, предназначенных отражать чистую текущую стоимость поступлений минус затраты (за исключением амортизации нематериальных и материальных активов), и капитальные затраты плюс стоимость в постпрогнозный период;
- Дисконтная процентная ставка, которая отражает стоимость привлечения капитала для мексиканских и международных фирм в аэропортовом бизнесе до уплаты налогов, как и состояние мексиканской экономики. Эта ставка будет как минимум равняться среднему коэффициенту доходности долгосрочного государственного долга Мексики плюс премия за риск, которую должно определить Министерство связи и транспорта.
- Фактор эффективности, определяемый Министерством связи и транспорта. На сегодняшний день этот фактор равняется 0,70% для всех трех операторов.

Существует условие, по которому цены могут меняться чаще чем раз в году, если было итоговое увеличение в мексиканском индексе оптовых цен (за исключением нефти) минимум на 5%.[130]

Заключения

Мексиканские аэропортовые тарифы осуждали за то, что они относительно высокие в сравнении с тарифами в других странах. Установление мексиканским правительством первой контрольной стоимости, однако, является ключом к этому результату, так как оно сыграло ключевую роль в определении первоначального потолка и в свою очередь влияет на контрольную стоимость, применяемую в последующих процессах рассмотрения. По мнению Комиссии по вопросам конкуренции было отмечено, что первоначальные контрольные стоимости:

«…позволяют получить чрезвычайную прибыль. Когда аэропортовые группы выставили на тендер, эта потенциальная прибыль была частично или полностью отражена в ценах, предложенных победителями торгов, и, таким образом, превратились в доход для Федерального правительства».[131]

Из этого следует, что сама политика правительства добиться максимального увеличения в поступлении от продажи аэропортов прямым образом ведет к этим сравнительно высоким тарифам .

---

[130] Существует также условие касательно специальных изменений в потолке в случае стихийного бедствия, которое воздействует на спрос или требует непредвиденные затраты, в случае значительного снижения в валовом внутреннем продукте (хотя бы 5% за 12-месячный период), увеличение в пошлинах, оплачиваемых концессионером, неуплата требуемых инвестиций, или получение поступлений, превышающих позволенный максимум.

[131] Мнение Президента Федеральной комиссии Мексики по вопросам конкуренции с 1-ого октября 2007 года, параграф 66.

5.12 Бразилия и остальные южноамериканские страны

Исторический контекст

Аэропортовая инфраструктура Бразилии находится в условиях значительного стресса и IATA указывает на то, что 13 из 20 самых больших аэропортов не могут справиться с настоящим спросом.[132] На фоне постоянного устойчивого роста рынка и в ожидании резкого скачка в спросе из-за предстоящего Кубка мира в 2014 году и летних олимпийских игр в 2016 году, росло беспокойство об аэропортовой перегруженности и необходимости существенных инфраструктурных инвестиций. В ответ на это правительство Бразилии объявило, что предоставляет концессию международного аэропорта Сан-Гонсалу-ду-Амаранте (ASGA) в августе 2011 года. Объявления о предоставлении концессий на аэропорты Сан Паулу – Гуарульюс, Виракопос-Кампинас и Бразилии вышли в феврале 2012 года.

Формат регулирования

Указ президента № 7205 от 10-ого июня 2010 года предусматривает регулятивную структуру касательно перегруженности аэропорта ASGA. Был приложен формат ценового потолка, включающий все авиационные поступления, как и порцию неавиационных поступлений, чтобы поддерживать как можно более низкие авиационные тарифы. Это подход гибридной единой кассы, при котором коммерческие поступления частично включены, чтобы поддерживать регулируемые тарифы ниже, чем были бы (это называется *нетарифным обращением поступлений*). Включается фактор эффективности, чтобы распределить с потребителями ожидаемое увеличение эффективности, возникшее в результате технологического прогресса. Существует компонент минимального обслуживания с механизмами, служащими поводами для инвестиций. Существует также фактор качества, включенный в определение потолка. Потолки настраиваются раз в год.

Первоначальный прейскурант тарифов был разработан во время переговоров по концессионному соглашению. Первая корректировка произойдет после завершения строительства аэропорта, что должно произойти самое позднее через три года после того, как Национальное агентство гражданской авиации (ANAC) одобрит основной проект. Эта корректировка будет основываться на изменении в общем индексе потребительских цен в течение этого периода, и настраиваться фактором итоговой производительности между началом срока и завершением строительства. Качество обслуживания не играет роли в первой корректировке тарифов. Последующие корректировки в целом следует делать каждые пять лет. Тарифы корректируются на основе фактора эффективности, суммы нетарифного обращения, которую нужно включать каждый год, и на основе фактора качества.

Существует условие для непредвиденных модификаций, с целью «восстановить финансовое равновесие». Опции включают изменение тарифов, продление концессии (на еще максимум пять лет), изменение договорных обязательств, или другие изменения, договоренные агентством ANAC и Концессионером.

[132] IATA, “Urgent Change for Brazilian Aviation – Driving Economic Benefits and Improving Competitiveness”, Press Release No. 18, 15 March 2011.

Заключения

Так как первоначальные тарифы являлись результатом переговоров между Концессионером и агентством ANAC, из наличной документации не ясно как были установлены эти тарифы. Если существуют проблемы, связанные с этой отправной точкой, их корректировка на основе фактора производительности, фактора качества или фактора обращения поступлений может быть проблематичной.
Применение частных концессий стало довольно частым явлением в Южной Америке, причем Аргентина, Чили, Уругвай и Перу продали право на эксплуатацию одного или более аэропортов частному сектору (государство оставило за собой собственность аэропортов). Регулятивные режимы в этих странах не так хорошо документированы как в других частях мира. Исследование Мирового Банка выявило, что в большинстве странах существуют регулятивные органы с каким-то контролем ценообразования.[133] Некоторые страны применили какую-ту форму регулирования путем установления ценового потолка (включительно Аргентина и Перу), в то время как другие использовали формат стоимости обслуживания или регулирование на основе договоренности. Большинство применяли подход единой кассы за исключением Чили и Перу.

В некоторых ситуациях был поднят вопрос об отсутствии независимого регулятора. Например, концессия международного аэропорта Лимы имени Хорхе Чавеса включает формулу, которая увеличивает плату государству, когда растут аэропортовые поступления. Из этого следует, что хотя у регулятора есть полномочия поддерживать цены на разумном уровне, у него также есть интерес позволить увеличение в тарифах, чтобы создать больше поступлений для себя.

5.13 США

Исторический контекст

В значительной мере главные гражданские аэропорты в Соединенных Штатах являются собственностью государства обычно на уровне города или региона (округа). Эксплуатация аэропортов в США обычно осуществляется муниципальным или региональным органом власти (или ветви власти, такой как управлением порта / аэропорта), хотя администрации многих городов заключают договоры на выполнение некоторых аэропортовых услуг с частным сектором. Эксплуатация международного аэропорта Стюарта была возложена подрядной организации, базирующейся на территории Соединенного Королевства; однако они продали свой интерес на неиспользованный срок аренды Портовому Управлению Нью-Йорка/Нью-Джерси. Управление международным аэропортом Индианаполиса (и пяти аэропортов общей авиации) тоже было возложено подрядной группе из Соединенного Королевства, но срок действия этого договора истек.

Есть мало примеров приватизированных аэропортов в США. До недавнего времени аэропорт Брансона был единственным коммерческим пассажирским аэропортом в США, находящимся в частной собственности, хотя у разных больших аэропортов США были терминалы, построенные частным сектором. Федеральное авиационное управление (FAA) США разрешило приватизацию аэропорта Чикаго-Мидвэй, и в конце 2008 года была достигнуто согласие о сделке, по которой частный консорциум должен был эксплуатировать аэропорт на долгосрочную аренду. Однако, сделка развалилась, когда консорциум не успел собрать достаточно финансирования во время мирового финансового кризиса 2008/09 года. Совсем недавно консорциуму предоставили право эксплуатировать международный аэропорт имени Луиса Муньоса Марина в Сан Хуане, Пуерто Рико, что было одобрено FAA в конце 2012 года.

Формат регулирования

[133] Serebrisky, T., “Airport Economics in Latin America and the Caribbean: Benchmarking, Regulation and Pricing”, World Bank, 2012.

Федеральное авиационное управление (FAA) Соединенных Штатов имеет возможность регулировать аэропортовые тарифы в аэропортах, получающих федеральное финансовое обеспечение. Аэропортовые поступления, согласно закону и условиям, прикрепленным к субсидиям по Программам улучшения аэропортов, должны покрывать только расходы аэропортовых услуг; муниципалитеты не могут использовать аэропортовые поступления для перекрестного субсидирования других муниципальных услуг. В общем, большая часть аэропортов в США используют ценообразование на основе остаточной цены или гибридное ценообразование, при котором авиационные сборы устанавливаются на основе общих затрат после вычитания части коммерческих поступлений или все коммерческие поступления (подобно единой кассе).

В значительной мере FAA не участвует в установлении тарифов и поощряет переговоры между аэропортами и их клиентами. FAA редко испытывало потребность использовать свои полномочия, так как некоммерческие государственные структуры, эксплуатирующие аэропорты без способности уводить доходы, не имеют стимулов налагать чрезмерные тарифы.

В случаях неудавшейся приватизации в аэропорте Чикаго-Мидвэй и приватизации в стадии реализации в аэропорту в Сан Хуане структура авиационных тарифов была указана в тендерных документах, после того как была договорена с существующими авиакомпаниями – клиентами. Эти тарифы делали допуск на инфляцию и на любые капитальные благоустройства, договоренные с авиакомпаниями, но иначе не подвергались бы изменениям.

5.14 Канада

Исторический контекст

Подобно США, главные гражданские аэропорты в Канаде являются собственностью государства, обычно на муниципальном или федеральном уровне.[134] Канада предприняла программу «квази-приватизации» в течение 90-ых годов прошлого века, при которой эксплуатация самых больших аэропортах страны была переброшена местным некоммерческим управляющим органам. Эти органы управления отвечают за капитальное развитие аэропорта, но сама земля остается во владении федерального государства и сдается в аренду органу управления, в некоторых случаях в замен арендной платы. Нет больших аэропортов в Канаде, которые являются частной собственностью. Терминал 3 в Торонто первоначально был построен частным сектором, но с тех пор был куплен Аэропортовым управлением Большого Торонто.

Формат регулирования

В Канаде аэропорты не подвергаются никакой формой экономического регулирования. Аренда федеральной земли требует от органов управления аэропортами консультироваться с пользователями касательно тарифов и инвестиций, но не требуют действовать по рекомендациям пользователей или обеспечивать механизм обжалования.

[134] Органы власти некоторых провинций тоже владеют аэропортами, но это скорее маленькие аэропорты, обслуживающие отдаленные районы.

5.15 Позиция ИКАО по вопросам установления аэропортовых тарифов

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) является агентством Объединенных Наций, отвечающее за стимулирование безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации в мире. ИКАО устанавливает стандарты и руководящие принципы, необходимые для авиационной безопасности, надежности, эффективности и законосообразности, как и для охраны окружающей среды от воздействия авиации.

Рекомендуемая политика ИКАО по вопросам установления аэропортовых тарифов, изложенных в Документе № 9082 в девятом выпуске «Политика ИКАО о тарифах для аэропортов и аэронавигационных услуг», с 2012 года.[135] Документ не рекомендует всегда применять экономическое регулирование в аэропортах, и также не указывает на определенный формат регулирования. Но он действительно заявляет, что любое такое экономическое регулирование (называемое экономическим надзором) должно соответсвовать определенным обстоятельствам в каждой стране, включительно степени конкуренции, уравновешиванию издержек и выгод надзора, и институционной структуре, и должно быть отчетливо отделено от эксплуатации и обеспечения аэропортовых (и авиационных) услуг. Этот экономический надзор должен пытаться максимально снизить риск от злоупотребления рыночной властью, обеспечить прозрачное и недискриминационное ценообразование, поощрять снижающие затраты инвестиции, и уравновешивать интересы пассажиров и других пользователей с интересами аэропорта (или поставщика воздушной навигации).

По отношению к установлению аэропортовых тарифов, Документ 9082 поощряет страны внедрить в их национальное законодательство все ключевые тарифные принципы: недискриминации, зависимости от затрат, прозрачности и консультации.[136] Однако, организация занимает нейтральную позицию по вопросу должны ли неавиационные поступления субсидировать авиационные тарифы:

> «Затраты, которые следует размещать, это полные затраты на обеспечение аэропорта и его самые главные вспомогательные услуги, включительно подходящие суммы на затраты на привлечение капитала и амортизацию активов, как и на расходы на техническое обслуживание, эксплуатацию, управление и администрацию. В соответствии с формой экономического надзора **эти затраты могут быть нейтрализованы неавиационными поступлениями»**. (Страница II-1; выделено нами).

Другими словами, ИКАО не предлагает рекомендации касательно применения ценообразования на основе единой или двойной кассы.

a. 5.16 Обобщение

Таблица 5-1 обобщает подходы аэропортового регулирования, применяемые в мире. Таблица включает страны, обсуждаемые в предыдущих секциях, как и несколько других стран. Таблица показывает, что регулирование путем установления ценового потолка стало довольно распространенным форматом экономического регулирования аэропортов, хотя регулирование нормы окупаемости или на основе затрат все еще являются общепринятыми подходами. Рост популярности регулирования путем установления ценового потолка связан с приватизацией или коммерциализацией аэропортов во многих частях мира.

Часто используется как формат единой кассы, так и формат двойной кассы, и также применяются гибридные подходы, хотя большая част регулирования путем установления ценового потолка основывается на формате единой кассы.

---

[135] http://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf

[136] Недискриминация в этом случае относится к принципам применения одних и тех же тарифов для внутренних и иностранных перевозчиков на один и тот же вид обслуживания. Это не исключает тарифы, которые меняются в зависимости от времени дня, типа воздушного судна или профиля шума. Однако тарифы, предлагаемые с целью привлечь или задержать новые авиауслуги, должны предлагаться только временно.

Таблица 5-1: Аэропортовое регулирование в мире

Страна / аэропорт	Метод регулирования	Метод учета
Канада	Договоры (метод затраты-плюс)	Нет данных
Соединенные Штаты Америки	Договоры (затраты-плюс или норма окупаемости)	Единая или двойная касса
Австрия	Ценовой потолок (CPI-X)	Двойная касса
Дания Аэропорт Копенгагена	Смесь из переговоров и ценового потолка (CPI-X)	Наблюдается, что регулятивные задержки задерживают капиталовложения
Италия	Метод затраты-плюс	Двойная касса
Польша	Нет регулирования	Нет данных
Португалия	Ценовой потолок (поступление на одного пассажира)	Единая касса
Германия Аэропорт Франкфурта Аэропорт Гамбурга	Договоры (или метод затраты- плюс) Гибридный ценовой потолок (CPI-X со скользящей шкалой)	Двойная касса Двойная касса
Соединенное Королевство Хитроу/Гатвик/Станстед	Ценовой потолок (RPI-X)	Единая касса
Ирландия	Ценовой потолок (CPI-X)	Единая касса
Швейцария (Цюрих и Женева)	Переговоры Регулирование тарифов на основе аэропортового анализа по эталонам (если переговоры неуспешны)	Гибридная единая касса
Нидерланды	Метод затраты-плюс	Двойная касса
Франция	Гибридный ценовой потолок	Приспособленная единая касса
Россия	Нет определенного метода регулирования (правительство должно одобрить аэропортовые тарифы)	Нет данных
Австралия Аэропорт Сиднея	Текущий ценовой контроль (регулирование по сигналу) Ценовой потолок для региональных авиауслуг Регулирование по сигналу для других авиауслуг	Нет данных Двойная касса
Новая Зеландия	Текущий ценовой контроль (регулирование по сигналу)	Нет данных
Южная Африка	Ценовой потолок (CPI-X+K)	Единая касса
Сингапур	Ценовой потолок	Единая касса
Китай	Ценовой потолок (базирован на размере аэропорта)	Единая касса
Малайзия	Нет определенного метода регулирования (регулируются авиационные и неавиационные тарифы)	Нет данных
Индия Международный аэропорт Нью-Дели	Ценовой потолок (инфляция -X) Ценовой потолок (инфляция - X)	Единая касса Гибридная единая касса
Бразилия	Ценовой потолок (CPI-X)	Гибридная единая касса
Аргентина	Ценовой потолок (CPI-X)	Единая касса
Чили	Ценовой потолок	Двойная касса
Мексика	Ценовой потолок (поступление на одного пассажира)	Двойная касса

6. Рекомендации по экономическому регулированию аэропортов

Предыдущие главы обсуждали, как возникло экономическое регулирование (и необходимо ли оно), разные подходы к регулированию и приложение аэропортового экономического регулирования в реальной жизни. В свете этой информации настоящая глава излагает некоторые общие принципы и соображения касательно экономического регулирования аэропортов.

Лучше добиваться конкуренции, чем регулирования

Как документировано в Секции 2.4, существует много аэропортов, которые подвержены сильной конкуренции. Во многих городах и регионах множество аэропортов конкурируют между собой из-за трафика из одного и того же начального места или в тот же самый конечный пункт, и аэропорты по всему миру конкурируют из-за пересадочного трафика. Помимо всего, аэропорты могут сталкиваться с противодействующей силой со стороны авиакомпаний, частично по той причине, что авиакомпании переходят на другие аэропорты, и к тому же их потенциальная рыночная власть ограничена двухсторонним характером их бизнеса. Там где существует такая конкуренция, экономическое регулирование не необходимо, возможно, что оно вредно и приводит к ненужным затратам и для регулятора, и для аэропорта.

Почти повсеместно признается, что действенная конкуренция обеспечивает лучшие результаты и для потребителей, и для производителей, чем экономическое регулирование. Конкуренция гораздо более успешно, чем регулирование устраняет чрезмерную прибыль, гарантирует высокую эффективность и максимально увеличивает выгоды для всего общества. Неоправданное применение экономического регулирования имеет потенциал создать значительный вред конкурентным рынкам. Это в дополнение к затратам, налагаемых на государство, аэропорты, авиакомпании и другие стороны, заинтересованные в результатах деятельности аэропортов, на выполнение регулятивного процесса.

В ситуациях, в которых отсутствие конкуренции или избыточная рыночная власть остается проблемой, перед тем как предлагать регулирование, следует искать решение, благоприятствующее развитию конкуренции (например, устранение ограничений аэропортовых обозначений при международных двухсторонних соглашениях, устранение предназначенных ролей для аэропортов, улучшенный наземный доступ, ослабление контроля собственности и т.д.). Даже без регулирования на большинстве юрисдикционных территориях аэропорты все еще подвергались бы общему закону о конкуренции, позволяющему значительное исправление любого злоупотребления рыночной властью. Экономическое регулирование аэропортов должно быть самой крайней мерой правительственной политики.

Необходимость регулирования следует определять в каждом конкретном случае

Потенциальную необходимость регулирования аэропорта следует определять, учитывая конкретные условия, в которых аэропорт осуществляет свою деятельность. Аэропорты сильно отличаются друг от друга с точки зрения их модели управления (например частные в противовес общественным), вида трафика и авиакомпаний, которые обслуживают, и наличие других аэропортов (и даже других видов транспорта) в их обслуживаемом районе. Эти и другие факторы в конечном счете определяют, будет ли способен и/захочет ли аэропорт осуществлять чрезмерную рыночную власть. Однотипные подходы для определения, применять ли регулирование,[137] такие как порог объема пассажиров, произвольны и могут пагубно повлиять на конкуренцию. Нет доказательств, что рыночная власть аэропортов связана с их размером. Фактически, многие из самых больших аэропортов в мире находятся в обслуживающих районах множества конкурентных аэропортов. В дополнение, такие пороги могут служить препятствием для роста трафика в более маленьких аэропортах, особенно по отношению к вопросу о привлечении финансирования от инвесторов.

137 Например, Директива Европейского Союза 2009/12/EC указывает на порог в 5 миллионов пассажиров в год для применения регулятивного арбитражного разбирательства.

Интеллигентное регулирование должно добиваться консенсусных решений

Любое применяемое регулирование должно добиваться содействия эволюции конкурентных сил и поощрения игроков на рынке находить собственные решения. Регулирование не должно непременно включать жесткое приложение тщательного контроля на отдельные цены с существенной степенью вмешательства в дела фирмы, как обходились с отраслями транспорта и коммунальных услуг более 100 лет тому назад. Также регулирование не должно непременно включать один из последних форматов регулирования путем установления ценового потолка, который применялся в некоторых аэропортах с конца 80-ых годов прошлого века, но который постепенно изменился до обременительной и дорогой затеи сильно похожей на жесткое регулирование нормы окупаемости. Вместо этого там где это необходимо, регулирование может быть процессом, включающий консультацию и переговоры между аэропортами и авиакомпаниями, при котором регулятор выступает в роли фасилитатора и/или служит помощником. Такой вид регулирования менее способен исказить рыночные силы или им противодействовать и включает меньше административных затрат. Глава 3 излагает несколько подходов, которые имеют следующие характеристики:

- Консультация добивается увеличения силы переговорной позиции авиакомпаний и предоставляет возможность сторонам, заинтересованным в результатах деятельности аэропорта, участвовать в решениях о ценообразовании, капиталовложений и других аспектах аэропортового развития. Этот подход продолжает прилагаться в Новой Зеландии и Австралии после нескольких проверок. Подобный подход также применяется в Дании, где угроза регулирования путем установления ценового потолка поощрила использование переговоров между аэропортами и авиаперевозчиками для определения уровней цен.
- Арбитражное разбирательство, которое предоставляет способ для установления ценового соглашения. Регулятор обеспечивает формат арбитражного разбирательства и может выступить в роли лица, принимающего окончательное решение, но поощряет стороны добиваться взаимовыгодного решения.
- По своей природе долгосрочные договоры отражают двухстороннее соглашение между аэропортом и его клиентами об установлении уровня аэропортовых тарифов и о том, как они могут изменяться в течение времени, устраняя необходимость регулирования. Такой подход повсеместен в Соединенных Штатах, как и в некоторых аэропортах в Европе.

Регулятор должен стремиться быть недорогим и ненавязчивым

Секция 2.6 документирует прямые и косвенные затраты, связанные с аэропортовым регулированием. Затраты могут быть значительны, особенно когда применяется регулирование на уже конкурентных рынках. Применимый регулятивный формат должен пытаться максимально снизить расходы для всех сторон и в то же время максимально увеличить выгоды. Это можно достичь, если регулятор держится на расстоянии и оставляет участников рынка самим определить приемлемый результат. Регулятор имеет право «вмешаться», чтобы избежать злоупотребления, но иначе выполняет надзорную функцию. Таким образом избегается необходимость в дорогих и сложных процессах рассмотрения и одобрения, связанных с традиционными формами регулирования.

Регулирование должно быть динамическим и гибким

Рынки могут быстро измениться, а будущие требования неизвестны. Аэропортовое регулирование не должно быть зафиксировано на одном подходе. Предпочтительнее, если оно приспосабливается к изменяющимся рыночным и экономическим условиям. Не стоит забывать, что ожидалось, что регулирование путем установления ценового потолка, которое ввели в Соединенном Королевстве в 80-ых годах прошлого века, будет краткосрочной мерой до тех пор, пока не разовьются конкурентные рынки. Существует прецедент – изменение с формата ценового потолка на регулирование по сигналу в Австралии и снятия аэропорта Манчестера с регулирования в Соединенном Королевстве. Однако такие примеры немногочисленны и редки и не отражают более динамическую и конкурентную природу рыночных условий, с которыми сталкиваются аэропорты сегодня.

Регулятор должен быть независимым

Функции регулятора и собственности должны быть разделены. Регулятор должен быть независимым, но подотчетным демократическим органам. Законодательство или исполнительная ветвь правительства должна иметь окончательный контроль над регулятором, чтобы обеспечить выполнение регулятором его юридических обязательств, но не должно вмешиваться в повседневную регулятивную деятельность. В частности, аэропортовые тарифы не должны устанавливаться законодательством, а вместо этого аэропортовый оператор должен иметь свободу действия, чтобы приспособить свои тарифы, когда изменяются рыночные условия и издержки.

Независимость регулятора имеет очень большое значение для обеспечения того, что регулирование продолжает сосредотачиваться на эффективности и максимальном увеличении экономического благосостояния, без лишнего влияния политических вопросов. Это имеет особенно важное значение для привлечения частных инвесторов для поддержки долгосрочного развития аэропорта. Инвесторы будут менее склонными обеспечивать финансирование для аэропорта по привлекательным ставкам, если они считают, что их доходы будут подвергаться политическому вмешательству.

Регулирование должно учитывать, что аэропорты заинтересованы расширить трафик, чтобы добиться максимальной коммерческой выручки, а не эксплуатировать существующую рыночную власть

В целом считается, что коммерческие поступления с разработки земли, продажи еды / напитков, розничной торговли, рекламы и парковки для автомобилей предоставляются на конкурентных рынках, и из этого следует, что они исключены из любого применяемого регулирования. Тем не менее следует учесть, что аэропорты мотивированы максимально увеличить конкурентные коммерческие поступления, и, что эти поступления главным образом обусловлены объемом пассажиропотока. В результате этого любое осуществление рыночной власти на расположении у аэропорта по отношению к авиационным тарифам подвергается опасности снизить аэропортовый трафик и, таким образом, и коммерческие поступления аэропорта. Это должно быть главным фактором, который следует принять во внимание при определении, нужно ли вообще подвергать аэропорт ценовому регулированию. В дополнение, если нужно наложить регулирование, следует использовать подход двойной кассы для максимальной мотивации аэропортового оператора ограничить авиационные тарифы с целью разработать коммерческие поступления. Двойная касса особенно важна для аэропортов, перед которыми существует или возникает проблема перегруженности, так как единая касса привела бы к аэропортовым тарифам, которые слишком низкие, чтобы отразить дефицит аэропортовой вместимости.

Если применяется жесткое регулирование цен, следует использовать формат ценового потолка

Главные рекомендации состоят в том, чтобы не регулировать аэропорты если нет веской причины делать это, и если необходимо регулирование, отдать предпочтение методам текущего ценового контроля, регулирование по сигналу или арбитражного разбирательства. Если считается необходимым использовать более жесткий подход к регулированию, тогда версия регулирования путем установления ценового потолка предлагает наименее худшую альтернативу. Хотя регулирование путем установления ценового потолка осуждается за то, что становится слишком сложным и дорогим, этот метод гораздо предпочтительнее, чем регулирование нормы окупаемости или стоимости обслуживания.

Если применяется регулирование путем установления ценового потолка, его формат должен придерживаться следующим рекомендациям:

- Ценовой потолок должен быть установлен на среднесрочный период времени и подвергаться только периодическим проверкам каждые 4-5 лет.
- Должна существовать опция вмешаться между проверками, если экономические условия или события очень сильно изменятся.

- Процесс рассмотрения должен быть оптимизирован и добиваться максимального снижения времени и затрат, понесенных аэропортами, авиакомпаниями и другими сторонами, заинтересованными в результате деятельности аэропорта.
- Цена должна быть установлена на основании двойной кассы. Регулирование должно сосредотачиваться только на области, где существует потенциальная рыночная власть, и должно избегать искажение двухсторонней сущности аэропортовых рынков. Единая касса может обеспечить средства для финансирования некоторых маленьких аэропортов, но она не желательна с точки зрения экономической эффективности. Регулирование на основе единой кассы в перегруженных аэропортах особенно нежелательно, так как посылает неправильные ценовые сигналы авиакомпаниям, использующие эти базы. Единая касса также устраняет стимулы для аэропортов развивать неавиационные поступления.
- Ценовое регулирование должно обеспечить, чтобы цены позволяли инвесторам добиться разумную норму окупаемости и позволить аэропорту привлечь необходимые будущие капиталовложения.
- Регулирование качества обслуживания следует вводить там где необходимо (то есть там где нельзя достичь договоренного соглашения) и нужно избегать неоправданную сложность.

Приложение A: Библиография

Adler, N. and V. Liebert (2010), “Joint Impact of Competition, Ownership Form and Economic Regulation on Airport Performance and Pricing”, unpublished research paper.

Assaf, Georges A and David Gillen (2012), Measuring the joint impact of governance form and economic regulation on airport efficiency, European Journal of Operational Research, 220 (2012) pp. 187 – 198.

Averch, H. and L. Johnson (1962), “Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint”, *The American Economic Review*, 52 (5), December 1962, pp. 1052-1069.

Baldwin, R. and M. Cave (1999), Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Barratt, Sean (2000), Airport competition in the deregulated European aviation market, *Journal of Air Transport Management* 6 (2000) 13-27.

Basso, Leo (2008), Airport deregulation: Effect son Pricing and Service Quality, International Journal of Industrial Organization, 26, pp 1015-1027.

Basso, Leo and Anming Zhang (2007), An Interpretive Survey of Analytical Models of Airport Pricng, in Darren Lee (ed) *Advances in Airline Pricing*, Vol. 2 (Elsevier).

Beesley and Littlechild (1988), “The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom”, RAND *Journal of Economics 20*, 1988, pages 454-472.

Bel, Germà and Xavier Fageda (2006), Airport Management and Airline Competition in OECD Markets in *Essays in Transportation Economics*, University of Rotterdam.

Bel, Germà and Xavier Fageda (2010), *Privatization, regulation, and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, Journal of Regulatory Economics, issue 37, pp.142 – 161.

Betancor, Ofelia and Roberto Rendeiro (1999), Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services (World Bank Policy Research Working Paper).

Biggar, Daryl (2012), *Why Regulate Airports?*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol 46 Part 3, 2012, pp.367-379.

Bilotkach, Volodymy; Clougherty, Joseph A.; Mueller, Juergen; Zhang, Anming (2012), *Regulation, privatization and airport charges: panel data evidence from European airports*, Economics of Transportation, 2012, p. 73-94.

Bonnefoy, Philippe A. and R. John Hansman (2005), Emergence of Secondary Airports and Dynamics of Regional Airport Systems in The United States (MIT Center for Air Transportation).

Bonnefoy, Philippe A. and R. John Hansman (2007), Scalability and Evolutionary Dynamics of Air Transportation Networks in the United States, American Institute of Aeronautics and Astronautics.

Button, K. (2010), “Countervailing Power to Airport Monopolies”, in *Airport Competition: The European Experience*, Editors: P. Forsyth, D. Gillen, J. Muller, H-M. Niemeier, Ashgate, Aldershot, 2010.

Carney, Michael and Keith Mew (2003), Airport governance reform: a strategic management perspective, *Journal of Air Transport Management* 9 (2003) 221–232.

Condie, S. (2000), Whither airport regulation? In: Smith, H.L. and Bradshaw, W. (Eds.), *Privatization and Deregulation of Transport*, St. Martin's Press, Inc., New York, 364–393.

Copenhagen Economics (2012), Airport Competition in Europe, June 2012.

Cornwall, N. (2006), 'International trade in gas and prospects for UK gas supplies' in Robins, C. (ed.) Regulating Utilities and Promoting Competition: Lessons for the Future, E. Elgar, 2006.

Cowen, S. (1997), "Price-Cap Regulation and Inefficiency in Relative Pricing", Journal of Regulatory Economics, 12 (1), July 1997, pp. 53-70.

Czerny, A. I. (2006), Price-Cap Regulation of Airports: Single till versus Dual till, *Journal of Regulatory Economics*, 30, pp. 85-97.

D. Graham and P. Kaplan (1983), "Efficiency and Competition in the Airline Industry" *Bell Journal of Economics*, 1983, Vol. 14, No.1, pp. 118-138.

deNeufville, Richard (1999), Airport Privatization: Issues for the U.S., *Journal of Transportation Research Board.*

Forsyth, Peter, David Gillen, Juergen Muller and Hans Niemeier (2010), Airport Competition: The European Experience (Ashgate Publishers, London UK).

Forsyth, Peter (2010), Competition Between Major and Secondary Airports: Implications for Pricing, Regulation and Welfare, in Forsyth, Peter, David Gillen, Juergen Muller and Hans Niemeier (2010) *Airport Competition: The European Experience* (Ashgate Publishers, London UK.

Forsyth Peter, Hans-Martin Niemeier and Hartmut Wolf (2010) Airport Alliances and Multi-Airport Companies: Implications for Airport Competition in Forsyth, Peter, David Gillen, Juergen Muller and Hans Niemeier (2010) Airport Competition: The European Experience (Ashgate Publishers, London UK.

Forsyth, Peter et al (2004) The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australia, North America and Europe, Ashgate Publishing, Aldershot, Chapter 1.

Forsyth, Peter (2010), Airport Competition: A Perspective and Synthesis in Forsyth, Peter, David Gillen, Juergen Muller and Hans Niemeier (2010) Airport Competition: The European Experience (Ashgate Publishers, London UK.

Forsyth, P. (1997), "Price regulation of airports: Principles with Australian applications," Transportation Research E, 33, pp. 297-309.

Forsyth, P. (2002a), "Privatization and regulation of Australian and New Zealand airports," *Journal of Air Transport Management*, 8, 19-28.

Forsyth, P. (2002b), "Regulation under stress: Developments in Australian airport policy," *Journal of Air Transport Management*, 9, pp. 25-35.

Forsyth P. (2006), "Airport Policy in Australia and New Zealand: Privatisation, Light Handed Regulation and Performance," in Winston, Clifford and Gines de Rus (2008) eds, *Aviation Infrastructure Performance: A Study in Comparative Political Economy*, Brookings Institution, Washington.

Galbraith, J.K. (1952), "American Capitalism: the Concept of Countervailing Power", Houghton Mifflin, 1952.

Gillen, David (2010), *The Evolution of Airport Ownership and Governance*, Working Paper, Centre for Transportation Studies, October 2010.

Gillen, David (2009), Airport Governance and Regulation: the Evolution over Three Decades of Aviation System Reform, in Robin Lindsey, *The Regulation of Transportation Services* (forthcoming Elsevier).

Gillen, David and Hans Niemeier (2008), European Union: Evolution of Privatization, Regulation and Slot Reform, in Winston and Gines de Ruse (eds) Aviation Infrastructure Performance: A Study in Comparative Political Economy, Brookings Institution, Washington DC, March 2008.

Gillen, David and William Morrison (2008), Slots and Competition Policy: Theory and International Practice, in Achim Czerny, Peter Forsyth, David Gillen and Hans-Martin Niemeier (eds), Airport Slots: International Experiences and Options for Reform, Ashgate Publishing, Hampshire UK 2008.

Gillen, David and William Morrison (2005), The Economics of Franchise Contracts and Airport Policy, *Journal of Air Transport Management* 11 (2005), pp. 43–48.

Gillen, D. and William Morrison (2004), "Airport Pricing, Financing and Policy: Report to the National Transportation Act Review Committee", in The Economic Regulation of Airports: Recent Developments in Australasia, North America and Europe, edited by Gillen et al., Ashgate Publishing, July 2004.

Graham, Anne (2008), "Airport Planning and Regulation in the United Kingdom," in Winston and Gines de Ruse (eds) *Aviation Infrastructure Performance: A Study in Comparative Political Economy*, Brookings Institution, Washington DC, March 2008.

Graham, Anne, "Managing Airports: An international perspective", Elsevier Ltd., 2008.

Haskel J, Iozzi A. and Valletti T. (2012), Market Structure, Countervailing Power and Price Discrimination: The Case of Airports, *Journal of Urban Economics*, 74 (2013) pp. 12 – 26.

Helm, D and D. Thompson (1991) Privatised Transport Infrastructure and Incentives to Invest, *Journal of Transport Economics and Policy*, 25 (3), 213-246.

Hooper, Paul (2002), Privatization of airports in Asia, Journal of Air Transport Management 8 (2002), pp. 289–300.

Currier, Kevin (2008), Price Cap Regulation of Airports: A New Approach, *Economics Bulletin*, Vol 12, No. 8, pp. 1 – 7.

Littlechild, Stephen, C. German airport regulation: Framework agreements, civil law and the EU Directive, Journal of Air Transport Management 21 (2012) p.63-75.

Lovink, H.J. (2001), Improving the Governance of Airport Authorities, Policy Options, April 2001, pp. 50-56.

Lu, C.C. and Pagliari, R.I. (2004) Evaluating the potential impact of alternative airport pricing approaches on social welfare. *Transportation Research Part E-Logistics and Transportation Review*, 40(1), pp. 1–17.

Maertens, S., "Estimating the market power of airports in their catchment areas – a Europe-wide approach", *Journal of Transport Geography* 22, May 2012, pp. 10–18.

Malina, Robert (2010), Competition in the German Airport Market: An Empirical Investigation, Airport Competition: The European Experience, edited by Peter Forsyth, David Gillen, Jürgen Müller and Hans-Martin Niemeier, Ashgate Publishing, pp. 239 – 260.

Marques, Rui Cunha and Ana Brochado, Airport Regulation in Europe: Is there need for a European Observatory? *Transport Policy* 15 (2008), pp. 163 – 172.

Niemeier, H.M., Forsyth, P., Müller, J., & Wiese, H., "Regulating Paris Airports- An Economic Assessment", Working Paper.

Niemeier, H.M., "Regulation of Large Airports", OECD International Transport Forum, 2009.

Niemeier, H. M. (2002) Regulation of Airports: The Case of Hamburg Airport – a View from the Perspective of Regional Policy, *Journal of Air Transport Management* 8 (1), 37-48. Oum, Tae and Xiaowen Fu (2009), Impacts of Airports on Airline Competition: Focus on Airport Performance and Airport-Airline vertical Relation in OECD ITF Round Table 145 Competitive Interaction between Airports, Airlines and High Speed Aril, Paris.

Oum, T.H., Yan, J. and Yu, C. (2008). "Do Ownership Forms matter for Airport Efficiency: Results from Bayesian Estimation of Stochastic Cost Frontiers", *J. of Urban Economics*.

Oum, T., Anming Zhang and Yimin Zhang (2004) Alternate Forms of Economic Regulation and their Efficiency Implications for Airports, *Journal of Transportation Economics and Policy*, Vol. 38, Part 2.

Oum, T., Anming Zhang and Yimin Zhang (1996) A Note on Optimal Airport Pricing in a Hub and Spoke System, *Transportation Research B*, Vol. 30, No. 1, pp. 11-18.

Pels, Eric and Erik T. Verhoef (2004), The economics of airport congestion pricing, *Journal of Urban Economics* 55 (2004), pp. 257–277.

Serebrisky, T., "Airport Economics in Latin America and the Caribbean: Benchmarking, Regulation and Pricing", World Bank, 2012.

Smyth, M. and B. Pearce, "Economic Regulation", IATA Economics Briefing N^0 6, February 2007.

Starkie, D., "A critique of the single till", 2008, in Starkie, D., Aviation Markets, Ashgate, Aldershot, pp. 123-130.

Starkie, David (2008) The Airport Industry in a Competitive Environment: A United Kingdom Perspective, Discussion Paper No. 2008-15, July 2008, Joint Transport Research Centre, OECD.

Starkie David (2008b) Aviation Markets: Studies in Competition and Regulatory Reform, Ashgate Publishing.

Starkie, David (2006), "Investment incentives and airport regulation," *Utilities Policy*, Volume 14, Issue 4, December 2006, pp. 262-265.

Starkie, David (2005) "Making airport regulation less imperfect," *Journal of Air Transport Management*, Volume 11, Issue 1, January 2005, pp. 3-8.

Starkie, D. (2001), "Reforming UK airport regulation," *Journal of Transport Economics and Policy*, 35, pp. 119 -135.

Starkie, David (2002), Airport regulation and competition, *Journal of Air Transport Management* 8 (2002), pp. 63–72.

Starkie, D. and Yarrow, G. (2000), The Single till Approach to the Price Regulation of Airports, paper commissioned by the UK Civil Aviation Authority, London.

Starkie, D., “Regulating Airports and Airlines”, in M.E. Beesley (Hrsg.), Regulating Utilities: The Way Forward, Institute of Economic Affairs, London, 1994, pp. 37-55.

Tretheway, Michael (2001), Airport Ownership, Management and Price Regulation, prepared for the *Canada Transportation Act Review*, March 2001.

Tretheway, Michael and Ian Kincaid (2010), Competition Between Airports: Occurrence and Strategy in Forsyth, Peter, David Gillen, Juergen Muller and Hans Niemeier (2010) Airport Competition: The European Experience, Ashgate Publishers, London UK.

Tretheway, Michael and Robert Andriulaitis (2008), Airport Policy in Canada: Limitations of the Not-for-Profit Governance Model in Clifford Winston and Gines de Rus (eds), Aviation Infrastructure Performance: A Study in Comparative Political Economy, Brookings Institution 2008.

Vass, P. (2005), “Accountability in the Regulatory State”, 2005, revisited, in: P. Vass, Regulator Review 2004/5, University of Bath, Bath, pp. 213-238.

Winston, Clifford and Gines de Rus (2008) eds, Aviation Infrastructure Performance: A Study in Comparative Political Economy, Brookings Institution, Washington.

Wolf, H. (2003), Privatisierung im Flughafensektor. Eine ordnungspolitische Analyse, Berlin, Heidelberg, New York, Hongkong; Springer, 2003.

Yang, Hangjun (Gavin) & Zhang, Anming (2001), Price-Cap Regulation of Congested Airports, *Journal of Regulatory Economics* 39, 2011, pp. 293-312.

Zhang, Anming & Czerny, Achim I. (2012), Airports and airlines economics and policy: An interpretive review of recent research, *Economics of Transportation*, 2012, pp. 1 – 20.

Zhang, Anming and Yimin Zhang (2003), Airport Charges and Capacity Expansion: Effects of Concessions And Privatization, *Journal of Urban Economics*, 53, pp. 54-75.

Zhang, A., Zhang, Y., (1997) Concession revenue and optimal airport pricing, Transportation Research. Part E, *Logistics and Transportation Review* 33, pp. 287–296.

Приложение B: Словарь терминов

Термин	Определение
Аэродром	Район на земле или на воде, предназначенный для прибытия, взлета или движения по поверхности воздушных судов.
Авиационные сборы	Сборы, запрашиваемые аэропортами в связи с деятельностью воздушных судов (например, сборы за взлет или посадку воздушного судна, сборы за освещение, сборы за безопасность, сборы за грузы, и пр.).
Авиаперевозчик	Поставщик воздушного транспорта, предлагающий или осуществляющий международные или внутренние авиаперевозки.
Эффект Аверча-Джонсона	Теоретический аргумент, что фирмы, регулируемые на основе определенной нормы окупаемости капитала, мотивированы чрезмерно инвестировать, чтобы получить возможно самую высокую стоимость доходов в долларах от их базы основного капитала. Известный так же, как эффект Аверча-Джонсона.
Компенсирующее установление цен	Метод установления цен, используемый аэропортами, при котором авиакомпании отвечают за оплату всех затрат, связанных с поставкой авиационных услуг и сооружений аэропортом (взлетно-посадочные полосы, площадки для стоянки самолетов, рулежные дорожки, терминалы и пр.)
Противодействующая сила	Способность покупателя противодействовать осуществлению рыночной власти продавцом.
Двойная касса	Метод аэропортового регулирования, при котором авиационные сборы устанавливаются таким образом, чтобы полностью восстановить стоимость поставки авиационных услуг. Неавиационные услуги не используются для нейтрализации стоимости обеспечения поставки авиационных услуг.
Гибридная касса	Метод аэропортового регулирования, при котором авиационные сборы частично субсидируются коммерческими или неавиационными поступлениями, чтобы поддерживать регулируемые тарифы под уровнем, который был бы в противном случае.
Предельные затраты	Предельные затраты равняются разнице в итоговых затратах, когда производимое количество увеличивают на одну единицу.
Неавиационные сборы	Сборы, запрашиваемые аэропортами, которые не связаны с эксплуатацией воздушных судов
Фактор производительности или «X»	Корректирующий фактор производительности, включающий все факторы кроме инфляции, которые ожидается, что повлияют на среднюю себестоимость фирмы (расходы на единицу продукции) по сравнению с предыдущим годом.
Остаточное ценообразование	Метод установления цен, используемый аэропортами, при котором авиакомпании отвечают за оплату любых остаточных затрат по авиационным услугам, после того как вычли неавиационные поступления с затрат поставки авиационных и неавиационных услуг.
Единая касса	Метод аэропортового регулирования, при котором авиационные сборы устанавливаются после уменьшения итоговых аэропортовых затрат на чистую выручку с неавиационных поступлений. Неавиационные поступления субсидируют поставку авиационных услуг аэропортом.
Скользящая шкала	Версия регулирования путем установления ценового потока, при котором увеличение в эффективности фирмы распределяется между фирмой и ее клиентами. Если рост в пассажиропотоке превышает ожидания, тогда снижается допустимый рост в аэропортовых тарифах.

Тариф	Конкретная цена, запрашиваемая за аэропортовую услугу. Также называют ставкой, сборами, платой или ценой.
Совокупная факторная производительность (СФП)	Пропорция продукции, которую нельзя объяснить количеством вложенных средств. СФП измеряет интенсивность и эффективность использования вложенных средств.
Единица трудовой нагрузки (ETH)	Показатель аэропортовой продукции. Согласно соотношению, принятого ИКАО, 1 ETH равняется 1 пассажиру или 100 кг грузов.

Приложение C: Сокращения

AAI	Управление Аэропортов Индии
ACAA	Австрийское Управление гражданской авиации
ACCC	Австралийская Комиссия по делам потребителей и по вопросам конкуренции
ACI	Международный Совет по Аэропортам
AERA	Управление Индии экономического регулирования Аэропортов
ANAC	Национальное агентство гражданской авиации Бразилии
ANSP	Поставщик аэронавигационного обслуживания
CAA	Управление Гражданской авиации
CAPM	Модель оценки капитальных активов
CPI	Индекс потребительских цен
DAA	Управление аэропорта Дублина
FAA	Федеральное авиационное управление
FOA	Разбирательство окончательного предложения
IATA	Международная организация воздушного транспорта
ICAO	ИКАО Международная организация гражданской авиации
ICC	Комиссия по торговле между штатами
NCC	Национальный Совет по вопросам конкуренции
NPV	Чистая текущая стоимость
PPI	Индекс оптовых цен
RAB	Регулируемая база задействованного капитала
RPI	Индекс оптовых цен
WACC	Средневзвешенная стоимость капитала

AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL



Это руководство предоставляет информацию в помощь аэропортам, чтобы понять экономическое регулирование и способы, которыми можно применить регулирование. Оно также может помочь сторонам, заинтересованным в результатах деятельности аэропорта, понять оптимальные методы в области экономического регулирования аэропортов по отношению к их концепции развития и целей.

SCAN THE CODE FOR MORE INFORMATION ON ACI PUBLICATIONS OR VISIT: www.aci.aero/publications

ISBN: 978-1-927907-02-3
US $300

800 rue du Square Victoria Suite 1810, P.O. Box 302 Montréal, Québec H4Z 1G8 Canada aci@aci.aero Tel. 514.373.1200 Fax. 514.373.1201 www.aci.aero