



الجمعية العمومية - الدورة الثامنة والثلاثون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٤٢ من جدول الأعمال : اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

النموذج البرازيلي للامتيازات الممنوحة في المطارات

(ورقة مقدمة من البرازيل)

الموجز التنفيذي	
الهدف من تقديم هذه الورقة هو إظهار السمات الرئيسية للنموذج البرازيلي لمنح الامتيازات في المطارات.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي التالي : حماية البيئة والتنمية المستدامة للنقل الجوي.
الآثار المالية:	ما من آثار مالية.

١ - المقدمة

١-١ بدأت عملية تخصيص المطارات البرازيلية، في شهر أغسطس/آب ٢٠١١، بمنح امتياز تأسيسي لمطار ساو جونسالو دو امارانتية (ASGA). ويقع مطار ASGA في ناتال، بربو جراندي دو نورتيه (شمال شرق البرازيل)، ومن المتوقع أن يكون جاهزاً للتشغيل بحلول عام ٢٠١٥. وفي نفس السنة، بدأت البرازيل بتنظيم ما أصبح معروفاً "بالجولة الأولى" لمنح الامتيازات. وكانت المطارات التي شملتها الجولة الأولى هي كتالي: مطار جورولوس الدولي، ومطار كامبيناس الدولي، ومطار برازيليا الدولي. ويخدم المطاران الأولان منطقة ساو باولو الكبرى، أما المطار الأخير فهو يُشكل أحد المطارات المحورية الرئيسة في منظومة المطارات البرازيلية. وستتصب في هذه المطارات البرازيلية أكبر الاستثمارات للسنوات الثلاثين المقبلة، لذلك أُختيرت هذه المطارات لتكون جزءاً من الجولة الأولى لمنح الامتيازات. وجرى المزاد العلني في شهر فبراير/شباط ٢٠١٢، وتكّال بالنجاح.

٢-١ بدأت البرازيل في الإعداد للجولة المقبلة لمنح الامتيازات بعد انتهائها من نقل إدارة هذه المطارات من انفرابرو - الشركة الحكومية الفدرالية المسؤولة عن تشغيل المطارات البرازيلية الرئيسة - إلى الفائزين في الجولة الأولى. وستتضمن الجولة التالية "مطار جالياو الدولي" (الواقع في ريو دي جانيرو)، و"مطار كونفينس الدولي" (الواقع في بيلو اوريزونتي). وإن النموذج الذي يُسمى في هذه الوثيقة "النموذج البرازيلي لمنح الامتيازات في المطارات" هو النموذج المُستخدم في كلا الجولتين. ومن المتوقع أن يجري المزاد بشأن مطاري كونفينس وجالياو في نهاية شهر أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٣. ويتميز النموذج المُعتمد للجولة الثانية بتحسينات طفيفة مقارنةً مع النموذج الذي استُخدم في الجولة الأولى، ولكن المزايا الرئيسة هي نفسها.

٣-١ لقد أعدّ النموذج البرازيلي لمنح الامتيازات في المطارات لتحقيق الأهداف الرئيسة التالية، أي تعزيز الاستثمارات والنهوض، بأسرع وقت ممكن، بنوعية البنية الأساسية للمطارات في البرازيل. وفي السنوات الأخيرة، تعرّضت على الاستثمارات في البنية الأساسية للمطارات في البرازيل من مواكبة سرعة النمو في الطلب. فتشهد بعض المطارات الرئيسة في البرازيل اختناقاً ملحوظاً في تنفيذ بعض العمليات. ويعزى أحد أسباب ذلك الاختناق إلى أنّ شركة انفرابرو تواجه الكثير من القيود الحادة نظراً لطبيعتها الحكومية العامة، ونظراً للعراقيل القانونية التي تعترض تنفيذ الاستثمارات اللازمة. وفي هذا الإطار، قد توضح أن الطريقة الوحيدة للتوسع في نطاق البنية الأساسية توسعاً كبيراً مع تحسين نوعية الخدمات، تقضي بفتح نظام المطارات في البرازيل للاستثمارات الخاصة.

٤-١ وتتمتع كل شركة خاصة بقدر أكبر من المرونة في عملية اتخاذ القرارات مقارنةً مع أي شركة عامة. وتظهر هذه المرونة في القدرة على تنفيذ الاستثمارات اللازمة من جهة، والقدرة على إدارة المطارات يومياً من جهة أخرى. ومن المرجح أن تُتّوج عملية التوسع السريع في البنية الأساسية برفع مستوى الرفاه والسلامة لمستخدمي المطارات مع خفض الأسعار. ومن وجهة نظر الإدارة، إن القرارات، مثل قرارات توظيف العاملين الجدد، وصيانة المعدات، وإعادة تأهيل المرافق، يُتوقع أن تُتخذ في فترة أقصر مما يُساهم في تحسين جودة الخدمات المُقدمة إلى مُستخدم المطار بتكلفة أقل (مما يؤدي إلى خفض الأسعار بالنسبة للركاب).

٥-١ لا تخضع غالبية المطارات إلى المنافسة الحادة، إذ أن هذا القطاع، من حيث طبيعته، (شبه) مُحكّر، مما يتيح لمشغلي القطاع الخاص قدرة أكبر للتحكم بقوة السوق. لذلك، حتى تنجح عملية منح القطاع الخاص الامتيازات في المطارات، يجب أن يسبق هذه العملية جهد فعلي لإنشاء بيئة تنظيمية تضمن مايلي:

(أ) اعطاء المشغلين من القطاع الخاص حوافز قوية لزيادة الكفاءة؛

(ب) منع سوء استخدام قوى السوق.

٦-١ وتوسّع البرازيل في هذه الورقة إلى تلخيص السمات الرئيسة للنموذج البرازيلي لمنح الامتيازات في المطارات. واننا لنؤمن بأن خصخصة المطارات من الحركات المتنامية في شتى أنحاء العالم، لذلك من الضروري للدول الأعضاء في الايكاو أن تتبادل الخبرات، فتسلط الضوء على السمات الرئيسة والنتائج الفعلية المُحققة من النماذج المُستخدمة.

٢ - تنظيم الأسعار

١-٢ تُنظّم التعريفات على أساس نموذج وضع حدّ أقصى للأسعار، مع منح الحسومات بصورة غير تمييزية، ويعتبر هذا النموذج مقبولاً على الصعيد العام. ويمكن لكل مطار في البرازيل أن يفرض ستة أنواع مختلفة من التعريفات على

العمليات التالية: الصعود على متن الطائرة (على أساس الراكب)، والهبوط (على أساس الوزن)، واستخدام المواقف (على أساس الوزن)، والشحن، والتخزين، ورسم، أنشئ مؤخرًا، خاص بالتحويل (على أساس الراكب).

٢-٢ يتم تكييف هذه التعريفات سنويًا على أساس المعادلة التي تضم ثلاثة متغيرات، الا وهي: مؤشر أسعار المستهلكين في البرازيل (IPCA)، و"العامل X" (عامل الانتاجية)، و"العامل Q" (عامل النوعية). لذلك، تبقى المعادلة المستخدمة للتكييف على الشكل الاتي: مؤشر أسعار المستهلكين في البرازيل ناقص عامل الانتاجية وناقص عامل النوعية (IPCA-X-Q).

٣-٢ واعتمدت أيضاً السلطات البرازيلية في تنظيماتها نهج الصندوق المزدوج، مما يعني أن التنظيم الاقتصادي يرتبط فقط بنشاطات الطيران (مما يجعله عرضة أكثر لسوء استخدام قوى السوق). لذلك، لا يفرض النموذج البرازيلي أي شكل من أشكال القيود على تطوير النشاطات التجارية في المطارات.

٣ - تنظيم النوعية

١-٣ وإن إحدى المشاكل الرئيسية التي تشوب التنظيمات القائمة على وضع سقف للأسعار، وفقاً للمنشورات الاقتصادية، تكمن في أنه يُمكن للحوافز المقدمة أن تُفضي إلى الإخلال في نوعية الخدمات المقدمة. إذ أن صاحب الامتياز يُمكن أن يحظى بحصة كبيرة من المنافع بتخفيضه التكاليف، لذلك يُمكن للشركة أن تعزز مكاسبها من خلال سوء الاستثمار في النوعية .

٢-٣ وقد قامت البرازيل بمعالجة هذه المشكلة بالذات بفرض شروط للنوعية قائمة على مستوى الخدمات المقدمة في عقود الامتياز. ويعتمد "العامل Q" في معادلة تكييف الأسعار على تحقيق الأهداف التي يتم تحديدها في العقد، وهي تتراوح من - ٧,٥ إلى + ٢ في المائة. مما يعني أنه إذا لم يُحقق صاحب الامتياز الحد الأدنى من شروط النوعية التي تُنص عليها التنظيمات، يُمكن أن يكون تكييف الأسعار السنوية أقل مما كان ملحوظاً. ومن جهة أخرى، إذا تمكن صاحب الامتياز من تعزيز مستوى النوعية، مقارنة مع المستويات المحددة في العقد، يُمكن عندئذ أن يكون تكييف الأسعار أعلى من مؤشر التضخم.

٤ - شروط الاستثمار

١-٤ إن إحدى المشاكل الأخرى المرتبطة بالتنظيمات القائمة على وضع سقف للأسعار والمُحددة أصلاً في المنشورات الاقتصادية هي أن الحوافز الكامنة لعدم الاستثمار في توسع القدرات. ويمكن لواجبي التنظيمات أن يلتزموا ببيئة تنظيمية لفترة محدودة (في حالة البرازيل، خمس سنوات لمؤشرات "العامل X" ولمؤشرات الجودة)، فيتم استهلاك الاستثمارات على آجال أطول (عادة طوال فترة الامتياز)، مما يؤدي إلى تدني الحوافز للاستثمار .

٢-٤ ويعالج النموذج البرازيلي لامتيازات المطارات، القائم أساساً على نموذج "البناء والتشغيل والنقل" (BOT)، هذه المسألة عن طريق الطلب بأن تعتمد الاستثمارات على ما يُسمى بـ"العوامل المطلقة للطلب": فعندما يصل الطلب إلى مستوى سابق التحديد لكل مطار، يجب على صاحب الامتياز أن يشرع في تنفيذ المرحلة التالية للتوسيع، وذلك بهدف الإبقاء على نوعية الخدمات فوق الحدود الدنيا. وقد أعدت هذه الآلية بهدف تحقيق هدفين في الوقت نفسه، الا وهما:

(أ) خفض من امكانية قيام مستثمري القطاع الخاص بالانزلاق في استثمارات هائلة غير ضرورية، حيث يكون الطلب أدنى من المستويات المُتوقعة.

(ب) وخفض امكانية أن يواجه المجتمع خطر سوء الاستثمار في النوعية من جانب شركات التشغيل الخاصة.

٥ - هيكلية الملكية

١-٥ تبقى شركة انفرايرو الشريك الذي يحظى بأقلية الحصص، فهي تملك ٤٩ في المائة في كل مجموعات الشركات صاحبة الامتيازات المسؤولة عن إدارة المطارات، وذلك في إطار هيكلية الملكية المطارات المُخصصة في البرازيل. والهدف من مشاركة القطاع العام هو ضمان أن أفضل الممارسات الإدارية، وتكنولوجيات التشغيل التي يُقدمها مشغلو المطارات المتعدون تُنقل إلى المطارات الأصغر حجماً، والتي ما زالت تُشغلها شركة انفرايرو. يفضي ذلك إلى ضمان أن المكاسب المُحصَّلة من استحداث التنافس في القطاع لا تنحصر فقط في المطارات التي حصلت على الامتيازات، لكنها أيضاً تنسحب على المطارات الهامة الأخرى في المنظومة.

٢-٥ فضلاً عن ذلك، يُتَّيَد النموذج البرازيلي الملكية المشتركة في المطارات الرئيسية لأصحاب الحصص من القطاع الخاص. وفي أثناء الجولة الأولى من الامتيازات، سُمح للشركات أن تتنافس للحصول على امتيازات بالنسبة للمطارات الثلاثة (برازيليا، وجوارولوس، وكامبينس)، ولكن لم تتمكن من الفوز بالامتياز الا بالنسبة لمطار واحد. في الجولة الثانية، كان من المقرر أنه لا يمكن للفائز في الجولة الأولى أن يُشارك في اتحاد الشركات التي ستتنافس على الامتيازات لمطار جالياو (ريو دي جانيرو) ومطار كونفينس (بيلو اوريزونتيه). قد كان مفهوماً أن من يفوز بأحد المطارين لا يُمكن أن يفوز بالمطار الثاني. وكانت الأسباب الرئيسية التي دعت إلى تحديد هذه القيود هي التالية:

- (أ) التحفيز على التنافس فيما بين المطارات (لاسيما بالنسبة لحركة التحويل، والشحن و/أو الحركة الدولية، ولكن أيضاً للحركة المحلية بالنسبة لمطاري لوجارولوس وفيراكوبوس)؛
(ب) لتعزيز المكاسب المُحصَّلة من عملية وضع التنظيمات عن طريق تحديد المؤشرات بالمقارنة مع المشغلين المتعددين للمطارات.

٣-٥ في الواقع، لم يكن هناك سوى مشغل واحد للمطارات لغاية منتصف عام ٢٠١٢ (انفرايرو)، وهو كان المسؤول عن جميع المطارات الرئيسية في البرازيل. وبعد مُضي سنتين، ظهرت خمس شركات لتشغيل المطارات جديدة من شتى أنحاء العالم وراحت تتنافس في قطاع المطارات البرازيلية، وتضخ سيلاً من المعلومات لمعرفة كيفية إدارة المطارات (على أساس تحديد المقاييس بالمقارنة). ولمنع الدمج العمودي، فُرض فقط ٤ في المائة كحد أقصى لملكية شركة الطيران في اتحاد الشركات.

٦ - عملية تقديم العطاءات (المناقصة) ورسوم الامتياز

١-٦ يتمثل المعيار الأساسي لتقديم العطاءات في انتقاء أكثر مُقترح اقتصاداً. ويُنظَّم المزاد على مرحلتين: مرحلة المزاد بتقديم العطاءات المختومة (في الظروف)، يتبعها مزاد متزامن مفتوح للأسعار المتصاعدة.

٢-٦ وللمشاركة في هذه العملية، تفرض فئتان من رسوم الامتياز طوال فترة الامتياز: رسم ثابت مُحدَّد سنوياً (نتيجة عملية تقديم العطاءات)، ورسم نسبي سنوي (حصة في إجمالي الإيرادات التي تتغير من مطار إلى مطار، وتتراوح من ٢ في المائة - في حالة مطار برازيليا - إلى ١٠ في المائة - في حالة مطار جوارولوس).

٧ - الدعم المشترك من المطارات الأصغر حجماً

١-٧ ينص النموذج البرازيلي على أنه يجب استخدام الجزء الأكبر من المنح التي يدفعها المطار الذي حصل على الامتياز إلى الحكومة، لتعزيز الاستثمارات في المطارات الإقليمية، والأقل ربحاً في البرازيل. وستحصل الحكومة سنوياً ما يوازي ٥٠٠ مليون دولار أمريكي للاستثمارات في هذا المجال، وذلك نتيجة الرسم الثابت الذي ينبغي لكل صاحب امتياز أن يدفعه عن المطارات الثلاثة التي شملتها الجولة الأولى، و يُخصص بالطبع جزء كبير من هذه الموارد لتحسين البنية الأساسية للمطارات البرازيلية وتوسيع نطاقها (بالإضافة إلى ذلك، ويتوقع في الجولة المقبلة للامتيازات، أن يتخطى مجموع ما يدفعه أصحاب الامتياز ١٠٠ مليون دولار أمريكي سنوياً). ونتيجة لذلك، اعتمدت هذه الاستراتيجية المتكاملة التي تستغل فيها الامتيازات والاستثمارات العامة وتوزيع التحسينات، لمواكبة الزيادة المتوقعة في الطلب على النقل الجوي في السنوات المقبلة.

٨ - الخلاصة

١-٨ ما انفكَّ الطلب على النقل الجوي في البرازيل يتنامى بسرعة في العقد الماضي، ومازالت الدراسات تُشير إلى أن ثمة حيزاً كبيراً لتعزيز النمو في هذا المجال. وستتخطى آثار الاستثمارات لتوسيع وتحسين البنية الأساسية للمطارات بهدف الاستعداد لاستضافة كأس العالم في كرة القدم والألعاب الأولمبية، هذين الحدثين. ففي الواقع، التحدي الأكبر الذي تواجهه سلطات الطيران المدني في البرازيل هو التخطيط لتعزيز سعة المطارات الوطنية بهدف التكيف مع الطلب المتنامي على هذه الخدمات، مع ضمان نوعيتها في الوقت نفسه.

٢-٨ ويعتمد النموذج البرازيلي لمنح الامتيازات في المطارات اعتماداً أساسياً على المفهوم القاضي بأن جمع المطارات والشركات الخاصة ذات المرونة الكبرى في إطار بيئة تنظيمية اقتصادية معتمدة على أساس جيد هو السبيل لتحسين مستوى الخدمات ولمواكبة الطلب المقبل (يجب أن تتخطى الاستثمارات سعة منظومة المطارات بثلاثة أضعاف في البرازيل بحلول ٢٠٣٠). وستكون السنوات التالية حاسمة لتقييم مواطن القوة والضعف في هذا النموذج. ومن المتوقع، أن تستفيد السلطات البرازيلية من خبرة الدول الأعضاء الأخرى في الايكاو لمواجهة التحدي الدائم لتحسين هذا النموذج.