



مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

الموضوع رقم ١: المسائل التي تتطلب تبادل الآراء بين الدول ومقدمي الخدمات والمنتفعين بها
١-١: المراقبة الاقتصادية

المراقبة الاقتصادية

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

الملخص

تتناقش هذه الورقة غرض المراقبة الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية وتبحث في كيفية اختيار الشكل الملائم للمراقبة الاقتصادية. وتؤكد مجدداً أن المراقبة الاقتصادية هي من مسؤوليات الدولة ولها أهداف مختلفة تتعلق بالسياسة العامة، ومنها منع خطر قيام أحد مقدمي الخدمات بإساءة استعمال موقفه المسيطر. وإذا اعتبرت المراقبة الاقتصادية ضرورية فيما وراء قانون المنافسة، فإن درجة المنافسة، والتكاليف والمنافع المرتبطة بها، بالإضافة إلى الأطر القانونية والمؤسسية والإدارية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار. وتقترح الورقة تعديل النص في الوثيقة بعنوان "سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082)، لتوضيح غرض المراقبة الاقتصادية ونطاقها واختيار شكلها. ويرد الإجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٥.

١- المقدمة

١-١ إن الدول مسؤولة في نهاية الأمر عن سلامة عمليات المطارات وعمليات مقدمي خدمات الملاحة الجوية، وأمنها والمراقبة الاقتصادية عليها. ويشير مصطلح "المراقبة الاقتصادية" إلى قيام الدول برصد الممارسات التجارية والتشغيلية لمقدمي الخدمات. ويمكن للمراقبة الاقتصادية أن تتخذ عدة أشكال مختلفة، تبدأ باتباع نهج غير مباشرة (مثل الاعتماد على قانون المنافسة) وتنتهي بتدخلات تنظيمية مباشرة بدرجة أكبر في القرارات الاقتصادية لمقدمي الخدمات. ويمكن للدول أن تمارس وظيفة المراقبة الاقتصادية من خلال "التنظيم الاقتصادي"، وذلك مثلاً في شكل تشريع أو وضع القواعد، و/أو انشاء آلية تنظيمية.

٢-١ تناقش هذه الورقة غرض وشكل المراقبة الاقتصادية وتبحث في كيفية اختيار الشكل الملائم للمراقبة الاقتصادية، بالنسبة للظروف المحددة في كل دولة. وتستعرض أيضاً النص ذي الصلة الحالي في الوثيقة بعنوان "سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082). والجدير بالذكر أن المسائل المتعلقة بالملكية والادارة والسيطرة، بما في ذلك الفصل بين المهام التنظيمية والتشغيلية، تعالج في ورقتي العمل WP/7 و WP/12.

٢- المناقشة

٢-١ استمرت أنشطة التحول التجاري والخصخصة للمطارات وخدمات الملاحة الجوية في السنوات الأخيرة، وأوجدت المزيد من المنافسة والضغط التجاري على مقدمي الخدمات. في حالة المطارات، كان هناك اتجاه مستمر نحو الخصخصة. ومن ناحية خدمات الملاحة الجوية، كان الاتجاه نحو التحول التجاري أكثر منه نحو الخصخصة.

٢-٢ غير أن هذه التطورات لا تعني حدوث أي تغييرات في مسؤولية الدول بخصوص المراقبة الاقتصادية على مقدمي الخدمات. فظروف السوق ودرجات المنافسة ليس موحدة، وثمة خطر في أن يسيء مقدم الخدمة استغلال موقعه المسيطر. وحتى في أسواق تنافسية، فإن تركيز مقدمي الخدمات على المنافسة وخفض التكلفة قد يؤثر سلباً في بعض الأحيان على مصالح فئات معينة من المنفعين. وعلاوة على ذلك، فإن التحول التجاري والخصخصة ربما قللا من إدراك مقدمي الخدمات وإتباعهم للالتزامات الدولية للدول، بما فيها سياسات الايكاو بشأن الرسوم (انظر الورقة WP/17).

٢-٣ يمكن لأهداف المراقبة الاقتصادية أن تشمل ما يلي: التأكد من عدم إساءة استغلال موقف مسيطر من جانب مقدمي الخدمات، والتأكد من عدم التمييز والشفافية في تطبيق الرسوم، وتقديم الحوافز لمقدمي الخدمات والمنفعين للتوصل إلى اتفاقات حول الرسوم، والتأكد من وضع نظم ملائمة لإدارة الأداء وتنفيذ هذه النظم من قبل مقدمي الخدمات (انظر WP/5)، وتأمين الاستثمارات في تطوير الطاقة الاستيعابية لتلبية الطلب مستقبلاً. وقد تتفاوت أولوية كل هدف اعتماداً على الظروف المحددة لكل دولة، وينبغي أن يكون هناك توازن بين أهداف السياسة العامة هذه وجهود الكيانات المستقلة/الخاصة للحصول على تأثيرات مثلى للتحول التجاري أو الخصخصة.

٢-٤ ترد قائمة بالأشكال الممكنة للمراقبة الاقتصادية في دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562)، ودليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9161). وبإيجاز تتضمن هذه الأشكال ما يلي: (أ) تطبيق قانون المنافسة، (ب) التنظيم اللاحق، وفيه تقتصر التدخلات التنظيمية على المواقف التي يتجاوز فيها سلوك الكيان الخاضع للتنظيم حدوداً "مقبولة" ومعلنة، (ج) الترتيبات المؤسسية مثل الاشتراطات المفروضة على التشاور مع المنفعين (وغالباً ما تكمل هذه الترتيبات بإجراءات التحكيم أو حل المنازعات)، وإفصاح المعلومات، وهيكل معين للملكية والسيطرة والشؤون المالية، (د) هيئة استشارية للأطراف الثالثة، وبموجبها تقوم مجموعة من الأطراف المهتمة بالأمر باستعراض مستويات الأسعار والاستثمار والخدمة، (هـ) التنظيم بالتعاقد، وبموجبه تمنح الدولة عقداً أو امتيازاً لتقديم خدمات المطار أو خدمات الملاحة الجوية بشروط معينة، (و) التنظيم القائم على الحوافز أو السقوف السعرية، (ز) التنظيم على أساس تكلفة الخدمة أو نسبة العائد.

٢-٥ يمكن تصور وجود تباينات في كل نهج من نهج المراقبة الاقتصادية المذكورة أعلاه. وفي بعض المواقف، يمكن لمزيج من اثنين أو أكثر من هذه النهج أن يعطي أفضل أشكال المراقبة الاقتصادية. وبصفة عامة، فإن اختيار الشكل الملائم يعتمد، ضمن جملة أمور، على درجة المنافسة والأطر القانونية والمؤسسية والإدارية، بما في ذلك أدوار وحقوق ومسؤوليات مختلف الأطراف المعنيين، بالإضافة إلى التكاليف المتعلقة بأشكال محددة. وبغض النظر عن النهج المعتمد، ينبغي تنفيذ المراقبة الاقتصادية بشكل يتسم بالشفافية والكفاءة والاقتصاد مع وجود درجة كبيرة من المرونة حتى يمكن تكيفها مع الظروف المتغيرة.

٢-٦ غير أن الوثيقة Doc 9082 لا تحتوي على إشارات كثيرة إلى مختلف أشكال المراقبة الاقتصادية (أو حتى على اعتراف بوجودها). وعلاوة على ذلك، فإن الفقرة ١٥ من الوثيقة Doc 9082، التي توصي بإنشاء آلية مستقلة للتنظيم الاقتصادي، ليست معدة على أساس من المعايير والتدرج وفقاً لشكل المراقبة الاقتصادية المعتمد.

٢-٧ وعلى العكس من ذلك، تعترف المواد الإرشادية في الوثيقة Doc 9161 والوثيقة Doc 9562 بأن المراقبة الاقتصادية من خلال تطبيق قانون المنافسة يرجح أن تكون ملائمة في الحالات التي تكون فيها المنافسة قوية بالقدر

الكافي". ولذلك، فإن أحد مبررات اختيار أشكال أخرى للمراقبة الاقتصادية، يقتضي أن يكون قانون المنافسة غير كافٍ لعلاج الوضع الذي يمكن لمقدم الخدمة فيه أن يسيء استغلال موقفه المسيطر. وتكمن المشكلة هنا في كيفية تحديد الظروف التي لا تكون فيها المنافسة أو التهديد بها على درجة كافية من القوة. وينبغي عموماً قياس درجة ضغوط سوق المنافسة في شكل المنافسة الفعلية والمحتملة من مقدمي الخدمة القريبين أو من وسائل النقل الأخرى. ومن العوامل التي يجب أن تؤخذ في الحسبان حجم الكيانات، وحجم حركة النقل بالعلاقة إلى السوق.

٨-٢ وحتى في الأحوال التي تعتبر فيها المنافسة قوية بالقدر الكافي، فقد تنشأ ظروف تكون فيها الحاجة إلى تدخلات تنظيمية محددة أقل وضوحاً. فعلى سبيل المثال، يعتبر مقدمو الخدمات، بالتعاون مع المنفعين، الأطراف الذين هم في أفضل وضع لتقرير معايير الخدمة المثلى، ونظام الرسوم، ومستوى الرسوم بالعلاقة إلى الخدمات المقدمة (انظر WP/6). ويصح ذلك أيضاً إذا كان مقدم الخدمة مملوكاً للمنفعين بشكل جزئي أو بالكامل. وفي مثل هذه الحالات، فإن نطاق المراقبة الاقتصادية يجب أن يقتصر على تشجيع إدخال تغييرات على نظام الرسوم وعلى مستوى الرسوم بالاتفاق بين مقدم الخدمة وجميع فئات المنفعين. ويجب أن تكون التدخلات التنظيمية عند أدنى حد لها، وحسب الحاجة عندما يكون هناك مثلاً خلاف بين الأطراف.

٩-٢ ثمة عامل مهم آخر في تقييم النهج الأكثر ملاءمة وهو التكاليف والمنافع المحتملة المتعلقة بالشكل البديل للمراقبة الاقتصادية. فتشغيل وإدارة المراقبة الاقتصادية ليستا بدون تكلفة، ويمكن أن تزداد التكلفة المرتبطة بهما عندما يتحول النهج الذي تسير عليه الدولة من خطة ذات وقع خفيف (مثل متطلبات إفشاء المعلومات) إلى خطة أكثر شمولاً (مثل التنظيم على أساس نسبة العائد). وفي أقصى درجاتها تطرفاً، فإن التكلفة التنظيمية قد تفوق المنفعة المتوقعة. ولذلك، فإن اختيار شكل ملاتم يتعدى نطاق قانون المنافسة، هو أمر يعود إلى البحث عن النطاق الكامل للخيارات الرامية لحماية المصالح العامة بحد أدنى من التكلفة التنظيمية.

٣- استنتاجات

١-٣ يمكن الخروج بالاستنتاجات التالية من المناقشة أعلاه:

(أ) ينبغي أن تتذكر الدول أن المراقبة الاقتصادية هي مسؤولية الدول وأن أهدافها تشمل، ضمن أمور أخرى، منع خطر قيام أحد مقدمي الخدمات بإساءة استغلال موقفه المسيطر، وضمان عدم التمييز والشفافية في تطبيق الرسوم، وتقديم الحوافز للتشاور مع المنفعين، وتأمين إعداد نظم ملاتمة لإدارة الأداء، والتأكد من أن الطاقة الاستيعابية تلبى الطلب مستقبلاً، على نحو متوازن مع جهود الكيانات المستقلة/الخاصة من الحصول على تأثيرات مثلى للتحويل التجاري أو الخصخصة.

(ب) ينبغي أن تختار الدول الشكل الملاتم للمراقبة الاقتصادية وفقاً لظروفها المحددة، مع الإبقاء على التدخلات التنظيمية عند أدنى حد لها وحسب الطلب. وعند تقرير مدى ضرورة المراقبة الاقتصادية خارج نطاق قانون المنافسة، فإن درجة المنافسة، والتكاليف والمنافع المتعلقة بأشكال المراقبة البديلة، بالإضافة إلى الأطر القانونية والمؤسسية والإدارية، يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار.

(ج) ينبغي أن تعدل الايكاو الوثيقة Doc 9082 لتوضيح غرض ونطاق المراقبة الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية بالإشارة إلى مختلف أشكالها، واختيار شكل المراقبة الأكثر ملاءمة.

٤- تعديلات مقترحة على السياسات

١-٤ وفقاً للاستنتاج (ج) في الفقرة ٣-١ أعلاه، يقترح إضافة الفقرتين الجديتين التاليتين بشأن المراقبة الاقتصادية، إلى الوثيقة Doc 9082 وذلك قبل الفقرة ١٥ مباشرة:

المراقبة الاقتصادية

س س - يوصي المجلس أنه مع استمرار الاتجاه نحو التحول التجاري والخصخصة في تقديم وتشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية، ينبغي أن تسعى المراقبة الاقتصادية إلى تحقيق التوازن بين جهود الكيانات المستقلة أو الخاصة للحصول على التأثيرات المتلى للتحول التجاري والخصخصة وأهداف السياسة العامة التي تشمل، على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي:

- (١) منع المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية من إتباع ممارسات مضادة للمنافسة أو من إساءة استغلال موقفها المسيطر؛
- (٢) ضمان عدم التمييز والشفافية في تطبيق الرسوم؛
- (٣) تقديم الحوافز للمطارات ولمقدمي خدمات الملاحة الجوية، بالإضافة إلى المنفعين، للتوصل إلى اتفاقات بشأن الرسوم ومستويات الخدمة؛
- (٤) التأكد من إعداد نظم إدارة الأداء الملائمة وتنفيذها من جانب المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية؛
- (٥) ضمان الاستثمارات في الطاقة الاستيعابية لتلبية الطلب مستقبلاً.

ص ص - يوصي المجلس أيضاً الدول بأن تبقى التدخلات التنظيمية الاقتصادية عند أدنى مستوى لها وحسب الحاجة. وينبغي عند اتخاذ قرار بشأن الحاجة إلى تطبيق المراقبة الاقتصادية خارج نطاق قانون المنافسة، أن تؤخذ بعين الاعتبار درجة المنافسة والتكاليف والمنافع المتعلقة بأشكال المراقبة البديلة، بالإضافة إلى الأطر القانونية والمؤسسية والإدارية. وسيكون في مصلحة جميع الأطراف المعنية إنشاء المراقبة الاقتصادية بشكل يتسم بالشفافية والكفاءة والاقتصاد.

٢-٤ تجدر ملاحظة أنه نتيجة لنص السياسة الجديدة المقترحة أعلاه، فسوف يتطلب الأمر تعديل الفقرة ١٥ الحالية في الوثيقة Doc 9082. وينبغي مراعاة الاقتراحات الواردة في الورقتين WP/7 و WP/12 في هذا السياق.

٥- الإجراءات المعروض على المؤتمر

١-٥ يدعى المؤتمر إلى ما يلي:

- (أ) استعراض واعتماد الاستنتاجات في الفقرة ٣-١ أعلاه.
- (ب) استعراض وتأييد التعديلات المقترحة في الفقرة ٤-١ على الوثيقة Doc 9082.