



مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند رقم ٣: المسائل المحددة لاقتصاديات خدمات الملاحة الجوية وإدارتها
البند رقم ٣-٣: توزيع التكاليف ونظم حساب الرسوم

الحوافز التي يمكن أن تُمنح لمقدمي الخدمات والمنتفعين منها على حد سواء

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

الملخص

تتناقش هذه الورقة ملاءمة الحوافز التي يُمكن أن تُمنح لمقدمي خدمات الملاحة الجوية والمنتفعين منها على حد سواء. وإذا تم تصميم هذه الحوافز على نحو جيد يمكن أن تصبح أداة تساعد على استخدام خدمات الملاحة الجوية وتقديمها على الوجه الأمثل، كما تساعد في تقليل التكلفة الإجمالية لهذه الخدمات، فضلاً عن زيادة فعاليتها. ومن أجل تحقيق النتائج المرجوة من تطبيق هذه الحوافز، تخلص الورقة إلى أن الدول ينبغي أن تضمن أن الحوافز تلبّي المبادئ الواردة في سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة ٩٠٨٢)، فضلاً عن أهدافها المنصوص عليها، وأن تضمن أيضاً أن الفوائد المتوقعة تعوّض تكاليف الحوافز في إطار زمني معقول. ويُقترح تعديل النص ذا الصلة في الوثيقة ٩٠٨٢، ووضع إرشادات بشأن الحوافز للتأكيد على هذا الاستنتاج.

ويرد الإجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٥.

١- المقدمة

١-١ يشير مصطلح "حافز" إلى أداة تحفز على اتخاذ مسار إجراء معين. وفي سياق الأنشطة الاقتصادية، يعتبر الحافز المالي أو المُجزي أكثر أشكال الحوافز شيوعاً، أي شكل ما من أشكال المكافآت المالية (أو الغرامة) مقابل إجراء ما. ويمكن أن تستخدم الجهة المنظمة حافزاً مالياً في إطار مهمتها في مجال الرقابة الاقتصادية، وعن طريق عملية تشاورية لتشجيع مقدمي خدمات الملاحة الجوية على تحسين أدائهم. ويمكن لمقدم الخدمات أن يستخدم أيضاً الحافز المالي عن طريق آليته لفرض الرسوم لتشجيع المنتفعين على التصرف على نحو يفضي إلى تحقيق النتائج المنشودة.

٢-١ وتناقش هذه الورقة الاستخدام المناسب للحوافز من جانب مقدمي الخدمات والمنتفعين منها على حد سواء. وتستعرض الورقة أيضاً النص ذا الصلة الخاص بسياسات الإيكو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة ٩٠٨٢). وينبغي الإشارة إلى أن العديد من الجوانب المتصلة بالرسوم المتفاوتة التي تمنحها المطارات والتي تتناولها ورقة العمل (WP/10) تنطبق أيضاً على الحوافز التي يمنحها مقدمو الخدمات للمنتفعين.

٢- المناقشة

١-٢ تشمل الأهداف الأساسية لاستحداث حوافز تُمنح لمقدمي الخدمات والمنتفعين منها، بين جملة أمور، زيادة الانتفاع من خدمات الملاحة الجوية إلى الحد الأمثل، والتقليل من التكاليف الإجمالية لهذه الخدمات، وزيادة فعاليتها. وفي سياق وضع خطط الحوافز، ينبغي تحديد هذه الأهداف والنص عليها بوضوح، كما ينبغي أن تكون هذه الأهداف قابلة للقياس من حيث الكم.

الحوافز التي يمكن أن تُمنح لمقدمي الخدمات

٢-٢ وُضعت بعض أشكال الرقابة الاقتصادية لتتضمن في محتواها بعض عناصر الحوافز. والمثال النموذجي هو نظام الحد الأقصى للأسعار الذي تُحدد في إطاره الجهة المنظمة السعر الأقصى المطبق في فترة محددة، يمكن تحمله، وعادة ما يتم تحديد ذلك عن طريق سعر التجزئة/ الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك ناقصاً الحافز المستهدف (عامل الكفاءة "x"). وإذا تجاوز أداء مقدم الخدمات الهدف المنشود، يجوز له الاحتفاظ بأي مبالغ إضافية مستردة. أما إذا لم يتحقق الهدف، فلا يُسمح لمقدم الخدمات بزيادة الرسوم لتعويض المبالغ غير المستردة، ويتعين عليه البحث عن سبل أخرى لموازنة حساباته في الفترة قيد التنظيم. ووفقاً لهذا السيناريو، سيكون لمقدم الخدمات حافز قوي لرفع كفاءة خدماته والتقليل من التكاليف^١.

٣-٢ والوضع المثالي هو أن عامل الحافز "x" ينبغي أن يندرج في عملية إدارة أداء مقدمي خدمات الملاحة الجوية. ويمكن تحديد أهداف الأداء في بعض مجالات الأداء الرئيسية مثل الإنتاجية وفعالية التكلفة عن طريق استخدام العامل "x". وهناك مجال من مجالات الأداء الرئيسية لا يرتبط ارتباطاً مباشراً بالعامل "x" وهو نوعية الخدمة، ولكن ينبغي رصده عن كثب لأن الحوافز الرامية إلى تخفيض التكلفة ربما تقضي إلى تدني نوعية الخدمة. ومن أجل تقييم ما إذا كان للحافز أثر إيجابي في الأداء، ينبغي أن تقوم الجهات المنظمة باستعراضات منتظمة لتقارير الأداء بالتعاون مع المنتفعين وغيرهم من الأطراف المعنية (انظر ورقة العمل WP/5).

٤-٢ غير أن الحوافز لا تكون بالضرورة متوافقة مع مبدأ الاسترداد الكامل للتكلفة مما يعني بطبيعة الحال أن مقدم خدمات الملاحة الجوية ينبغي أن يسترد كل تكاليفه عن طريق الرسوم. وفي إطار مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، يتعين اعتبار أي غرامة تُفرض على مقدم الخدمات الجوية تكلفة إضافية ينبغي أن يتحملها بالتالي المنتفعون. ومن ثم، فإن أي حافز سوف لا يكون له أثر. وعلى العكس، فإن أي مكافأة تُمنح لمقدم الخدمات ستعتبر إيراداً فائضاً يُحسب بالتالي لمصلحة المنتفع عن طريق تخفيض الرسوم إذا كانت هناك آلية تسوية قائمة.

^١ يتسم نظام الحد الأقصى للأسعار ببعض أوجه القصور الكامنة. فعلى سبيل المثال، بينما يُحدد الحد الأقصى للأسعار عادة لعدة سنوات على أساس النفقات الرأسمالية المتوقعة، فضلاً عن الأصول الموجودة، سيكون لمقدم الخدمات حافز لتضخيم النفقات الرأسمالية قبل وضع الحد الأقصى للأسعار ومن ثم، سوف لا يكون لديه حافز لإنجاز المشروع الكامل (يتيح الحد الأقصى للأسعار لمقدم الخدمات الحصول على عائد قصير الأجل على الأصول دون الاستثمار الفعلي في هذه الأصول). أيضاً إذا كان مقدم الخدمات يتوقع أن الجهة المنظمة سوف تُعدل شروط الحد الأقصى للأسعار، سينخفض مستوى الحوافز الممنوحة لتحقيق الكفاءة بقدر كبير. والسبب في ذلك هو أن مستوى الحوافز يعتمد على افتراض مقدم الخدمات بأن الفوائد الناجمة عن جهوده في مجال تخفيض التكاليف، ووضع تسعيرة تتسم بقدر أكبر من الفعالية، فضلاً عن اعتماد تكنولوجيات جديدة سوف لا يؤدي إلى التشديد على الحد الأقصى للأسعار الذي وضعه (حرف "x" كبير).

الحوافز التي يمكن أن تُمنح لمستخدمي الفضاء الجوي

٥-٢ تتيح الحوافز للمنتفعين إما فرصة الحصول على مزايا مالية وإما التعرض إلى خسائر مالية، ويتوقف ذلك على القرار الذي يُتخذ. وفي إطار إدارة الحركة الجوية، ربما تُقدم للمنتفعين ثلاثة أنواع من الحوافز حسب الآفاق الزمنية المختلفة.

٦-٢ يؤثر النوع الأول من حوافز المنتفعين في قراراتهم التكتيكية أو التشغيلية على مستوى كل رحلة من حيث التوقيت، أو الطريق الجوي، أو مستوى الطيران. ورغم أن القرارات التكتيكية تُتخذ حالياً دون اعتبار لأي صفقات مالية، فمن المفهوم على سبيل المثال أنه في المجال الجوي المزدهم لا يتردد بعض المنتفعين في قبول تكاليف إضافية (في حالة التأخير عند المغادرة، أو الطيران على مستوى غير مثالي، أو السرعة غير المثالية) مقابل مكافأة مالية. وقد تكون الحوافز من هذا النوع مناسبة إذا أفضت إلى تقليل التكلفة الإجمالية، أي إذا كانت الحوافز الممنوحة لبعض المنتفعين زائداً التكلفة الإجمالية الناجمة عما نتج من عناء أقل من التكلفة الإجمالية التي يتم تحملها في حالة العناء والتي لولا ذلك لكان سيتم تحملها أيضاً في حالة عدم وجود حوافز.

٧-٢ ويستهدف النوع الثاني من الحوافز الطلب على خدمات إدارة الحركة الجوية عن طريق التأثير في قرارات المنتفعين فيما يتعلق بخدماتهم، مثل الجدولة الزمنية أو تخصيص الأساطيل. وسينطوي ذلك على تعديل الرسوم أو الأخذ بنهج الرسوم المتفاوتة. فعلى سبيل المثال، تُطبق رسوم أعلى في أوقات الذروة عندما يتنافس عدد أكبر من المنتفعين في الوقت الذي تكون فيه الإمكانيات المتنافسة عليها محدودة، بينما تُطبق رسوم أقل في غير أوقات الذروة. والآثار الإيجابية والسلبية المصاحبة لهذا النوع من الحوافز مماثلة للآثار التي نُوقشت في ورقة العمل (WP/10) في سياق موضوع المطارات.

٨-٢ والنوع الثالث من الحوافز يُؤثر في قرارات المنتفعين الخاصة بالاستثمارات في التكنولوجيا الجديدة في مجال المعدات المحمولة على الطائرة. وقد أوضحت التجارب أن المنتفعين يميلون بقدر ما استطاعوا إلى تأجيل الاستثمارات في معدات الطائرات، ويفضلون الوفورات القصيرة الأجل (تأجيل الاستثمار) على الفوائد الجماعية غير المضمونة التي تعتمد على الاستثمارات في مزامنة المعدات الأرضية والمعدات المحمولة على الطائرة. ومن ثم، فإن الحوافز التي تشجع على الاعتماد المبكر للمعدات المحمولة على الطائرة قد تساعد على دعم تنفيذ تكنولوجيات جديدة، ويمكن أن تسهم بمرور الزمن في تكييف قدرات إدارة الحركة الجوية بشكل أفضل لتلبية احتياجات صناعة النقل الجوي.

٩-٢ ويعتمد تطبيق الثلاثة أنواع من هذه الحوافز على ظروف معينة. وبصورة عامة، يكون التطبيق في مجال محدد أو على المستوى الإقليمي أنسب بالنسبة للنوعين الأول والثاني من الحوافز. أما بالنسبة للنوع الثالث (والنوع الثاني في بعض الحالات)، فالوضع الأمثل هو وضع هذا النوع من الحوافز لأغراض التطبيق دون الإقليمي أو الإقليمي عن طريق التعاون بين الدول ومقدمي الخدمات باعتبار أن تشغيل العديد من الطائرات يتم بصورة جيدة عند تجاوز الإقليم الذي يقع تحت إدارة مقدم خدمات واحد.

١٠-٢ وبغض النظر عن نوع الحوافز، يجب أن تكفل الجهات المنظمة كقاعدة، وذلك في إطار وظيفتها في مجال الرقابة الاقتصادية، وعن طريق عملية تشاورية، اتساق الحوافز المقدمة للمنتفعين مع المبادئ المنصوص عليها في الوثيقة ٩٠٨٢. وكما نُوقش في ورقة العمل (WP/10) في سياق بحث موضوع المطارات، تشير هذه المبادئ إلى عدم التمييز، وعدم منح إعانات تناقصية، فضلاً عن انتهاج الشفافية والتقييد بالمهلة الزمنية. ومن أجل تسليط الضوء على هذه المبادئ في سياق تطبيق الحوافز في إطار خدمات الملاحة الجوية، ينبغي تعديل الفقرة ٤١ من الوثيقة ٩٠٨٢ على نحو ما هو مُقترح بالنسبة للفقرة ٢٣ من ورقة العمل (WP/10). وتجدر الإشارة إلى أن عنصر المهلة الزمنية لا يرتبط بخدمات الملاحة الجوية بقدر ما يرتبط بالمطارات.

١١-٢ وعلى الرغم من أن الوثيقة ٩٠٨٢ ودليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (الوثيقة ٩١٦١) لا يقدمان أي مبادئ توجيهية إضافية تتجاوز هذه المبادئ العامة، حُددت بعض المجالات على أنها في حاجة إلى المزيد من الإرشادات بهدف تحقيق النتائج المرجوة من تطبيق الحوافز. وهناك حاجة، من بين جملة أمور، إلى الاستعراض المنتظم لتقييم مدى تلبية الحوافز للأهداف المنصوص عليها، وما إذا كان الحد الأدنى من الوفورات الناجمة عن رفع مستوى الكفاءة التشغيلية يعوض تكلفة الحوافز خلال إطار زمني معقول.

٣- الاستنتاجات

١-٣ يمكن استنتاج ما يلي من المناقشة السابقة:

أ) يمكن أن تتظر الدول، في إطار مهامها في مجال الرقابة الاقتصادية، وعن طريق عملية تشاورية، استحداث الأشكال الملائمة من الحوافز لمقدمي الخدمات والمنتفعين منها من أجل الارتقاء بعملية تقديم خدمات الملاحة الجوية والاستفادة منها إلى المستوى الأمثل، مع تقليل التكلفة الإجمالية لهذه الخدمات، ورفع مستوى كفاءتها.

ب) ينبغي أن تضمن الدولة أن الحوافز التي يمنحها مقدمو الخدمات للمنتفعين تلبى المبادئ المنصوص عليها في الوثيقة ٩٠٨٢، فضلاً عن الأهداف الواردة في هذه المبادئ، وأن الفوائد المُقدرة تعوّض تكلفة الحوافز خلال إطار زمني معقول.

ج) ينبغي أن تُعدل الإيكو الفقرة ٤١ من الوثيقة ٩٠٨٢ على نحو يُبرز بشكل أفضل مبدأ الشفافية فيما يتعلق بتنفيذ خطط الحوافز، ووضع مواد إرشادية بشأن حوافز التطبيق.

٤- التعديلات المقترحة على السياسات

١-٤ وفقاً للاستنتاج (ج) من الفقرة ٣-١، يُقترح تعديل الفقرة الفرعية ٤١ (٥) من الوثيقة ٩٠٨٢ على النحو التالي:

٥) عندما تُقدم إلى فئات معينة من المنتفعين رسوم تفضيلية، أو تخفيضات خاصة، أو أي شكل من أشكال تخفيضات الرسوم الأخرى التي تدفع عادة نظير استخدام خدمات الملاحة الجوية، ينبغي على الدول الحكومات انتهاج الشفافية من حيث وضع هذه الرسوم والتخفيضات وغرضها والمعايير التي تُقدم على أساسها. وأن تكفل، إلى الحد الممكن عملياً، أن كما لا ينبغي أن يتحمل المنتفعون الآخرون أي جزء لم يتم استرداده من التكاليف الموزعة بصورة سليمة على المنتفعين المعنيين.

٥- الإجراءات المعروض على المؤتمر

١-٥ يُطلب من المؤتمر ما يلي:

أ) استعراض الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٣-١ واعتمادها؛

ب) استعراض التعديلات المقترحة على الفقرة ٤-١ من الوثيقة ٩٠٨٢ وإقرارها.

— انتهى —