



مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند ٢ من جدول الأعمال: المسائل المحددة ذات الصلة باقتصاديات المطارات وإدارتها

٢-٢: أساس التكلفة لحساب الرسوم

٢-٣: توزيع التكاليف ونظم حساب الرسوم

أساس تحديد الرسوم والتكاليف الملائمة

(ورقة مقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية)

الموجز

الهدف من هذه الورقة هو إبراز أوجه القصور المحتملة المرتبطة بالنهج المتبع في توزيع التكاليف وتحديد الرسوم والمدرج في ورقة العمل WP/8. وتقدم هذه الورقة نهجا بديلا يتناسب بدرجة أكبر مع سياسات الإيكاو. ويتميز النهج المبين في هذه الورقة بكونه يتيح قدرا من المرونة فيما يخص تحديد الرسوم المشار إليها في ورقة العمل WP/8 ويحد في الوقت نفسه من العيوب المحتملة الناتجة عن وجود عدد كبير من العناصر المنفصلة لتحديد الرسوم. وأخيرا، يقترح في هذه الورقة إدخال بعض التعديلات على سياسات الإيكاو. يرد الإجراء المطلوب من المؤتمر في الفقرة ٤.

١- المقدمة

١-١ من الأهداف الرئيسية لوثيقة سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082) ضمان استناد رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية على التكاليف المخصصة بشكل عادل. ولكي تكون الرسوم معقولة، يوصي مجلس الإيكاو بالألا تفرض الدول رسوما إلا على الخدمات والمهام المقدمة لعمليات الطيران المدني أو المرتبطة بها ارتباطا مباشرا أو المفيدة لها في نهاية المطاف. ولا ينبغي أن يكون هناك أي تمييز ضد الطيران المدني الدولي مقارنة بوسائل النقل الدولي الأخرى.

٢-١ ويقدم دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562)، كخطوة أولى في تحديد الرسوم، إرشادات مفصلة بشأن كيفية قيام ملاك/مشغلي المطارات بتحديد أساس التكلفة الفردية. وكما تشير إلى ذلك ورقة العمل WP/8، يحدد دليل المطارات ١١ نوعا من أسس احتساب التكلفة التي يمكن أن تساعد ملاك/مشغلي المطارات على تحديد الرسوم. وينطوي تحديد هذا المستوى من التقسيم على ميزة تتمثل في ضمان تحقيق ارتباط وثيق بين الرسوم وتكلفة الخدمات. ويمكن أن ييسر هذا المستوى من التفصيل في كثير من الأحيان عملية التشاور مع المنتفعين والمساعدة. ومن جهة ثانية، فإن

استخدام عدد كبير من فئات التكاليف الفردية كأساس لتحديد الرسوم قد تترتب عليه أوجه قصور إدارية بالنسبة لملاك/مشغلي المطارات والمنفعيين بها.

٣-١ ويقترح في ورقة العمل WP/8 اعطاء ملاك/مشغلي المطارات قدرا من المرونة لوضع أساس موحد لاحتساب التكاليف من شأنه أن يساعد على تحديد العديد من رسوم المطارات^١. وفي حين يمكن أن يخفف هذا النهج من العبء الإداري على ملاك/مشغلي المطارات في تحديد ووضع أسس مختلفة لاحتساب التكاليف على النحو الوارد أعلاه، من المرجح أن تخلف هذه الممارسة المتبعة نتائج سلبية، حتى مع وجود ضمانات. ويبدو أن هذا النهج، بشكله الوارد في ورقة العمل WP/8، ينتهك المبدأ الأساسي "لارتباط الرسوم بالتكاليف"، الذي تقوم عليه أغلب سياسات الإيكاو بشأن استرداد التكاليف.

٤-١ وترمي هذه الورقة إلى إبراز أوجه القصور المحتملة المرتبطة بالنهج المتعلق بتوزيع التكاليف وتحديد الرسوم المدرج في ورقة العمل WP/8 وإتاحة نهج بديل يتناسب بدرجة أكبر مع سياسات الإيكاو - ويتسق فعليا مع الإرشادات الحالية. ويتميز النهج البديل بكونه يتيح قدرا من المرونة في تحديد الرسوم المشار إليها في ورقة العمل WP/8 ويحد في الوقت نفسه من العيوب المحتملة الناتجة عن وجود عدد كبير من عناصر تحديد الرسوم. وأخيرا، يقترح في هذه الورقة إدخال بعض التعديلات على الوثيقة Doc 9082.

٢- المناقشة

١-٢ يعتبر مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم من المبادئ الأساسية في سياسات الإيكاو والوثائق المساندة. وكما هو وارد في الفقرة ٢-٥ من ورقة العمل WP/8، يبدو أن اقتراح الإيكاو يضعف من درجة الاعتماد على هذا المبدأ الأساسي. فنتيجة للسماح لملاك/مشغلي المطارات من وضع أساس موحد لاحتساب التكلفة يساعدهم على اشتقاق عدد كبير من الرسوم، ستتراجع العلاقة بين تكلفة الخدمة والرسوم بشكل كبير إن لم تكن في طريقها إلى الاختفاء. ومع أن الهدف المعلن من تمكين ملاك/مشغلي المطارات من وضع الرسوم بهذا الشكل يتمثل في إتاحة الفرصة لهم لتعديل الرسوم والتأثير على سلوك المنفعيين، فإن هذا النوع من التسعير مسموح به من الأصل ومبين على نحو مفصل في الوثيقة Doc 9562. وبناء على ذلك، فإن إدخال التعديلات المقترحة أمر غير ضروري بل وزائد ويمكن أن يخلف آثارا إضافية غير مقصودة.

٢-٢ أولا، يمكن أن يؤدي اعتماد التعديلات المقترحة إلى الحد بشكل كبير من الشفافية بين الرسوم وتكاليف الخدمات. وأعطت الإيكاو الأولوية لمسألة إقامة علاقة متينة ولموسة بين رسوم المطارات وتكاليف الخدمات. ثانيا، دون وجود علاقة واضحة بين الرسوم وخدمات المطارات، تتراجع قدرة الدول على إجراء مراقبة اقتصادية حقيقية والتشجيع على التشاور مع المنفعيين.

٣-٢ وإذا كانت لدى المؤتمر رغبة في التشجيع على توخي مزيد من المرونة في كيفية وضع ملاك/مشغلي المطارات للرسوم، يمكن تعديل الإرشادات الحالية لتعكس هذه الرغبة، مع الحفاظ في الوقت ذاته على الشفافية والمراقبة الاقتصادية والتشاور مع المنفعيين.

٤-٢ بدلا من تشجيع ملاك/مشغلي المطارات على توحيد تكاليفهم في أساس موحد لاحتساب التكلفة وثم اشتقاق عدد من الرسوم من الأساس الموحد لاحتساب التكلفة - مما يضعف العلاقة بين الرسوم والخدمات المقدمة - وهناك نهج

^١ يعتبر في ورقة العمل WP/8 أن هناك سببا آخر لتحديد الرسوم على أساس موحد لاحتساب التكاليف هو تمكين المطارات الصغيرة والمتوسطة من القدرة على تعديل الرسوم بحيث تؤثر على سلوك المنفعيين. غير أن الإرشادات القائمة تسمح باتباع هذه الممارسة ضمن حدود سياسات الإيكاو (انظر الفقرات من ٣-٥ إلى ٨-٥ من الوثيقة Doc 9562). وبناء عليه، يبدو أن مسألة إدخال التعديلات المقترحة على سياسات الإيكاو على النحو الوارد في ورقة العمل WP/8 أمر غير ضروري بل وزائد.

بديل هو تجميع التكاليف المرتبطة ببعضها في فئات أقل للتكاليف. ويمكن أن يقلل ملاك/مشغلو المطارات عند الضرورة من عدد أسس احتساب التكاليف من ١١ أساسا، كما هو وارد أعلاه، إلى عدد يكون تنظيمه أيسر. ويمكن أن يسهم تقليل عدد أسس احتساب التكاليف في تخفيف العبء الإداري على جميع الأطراف وبشجع على توخي المرونة في تحديد الأسعار. وهكذا، يمكن وضع رسوم المطارات على أساس التكلفة الجامع مع الحفاظ في الوقت نفسه على الارتباط المباشر بين التكاليف والرسوم.

٥-٢ على سبيل المثال، يمكن لملاك/مشغلي المطارات تجميع كل التكاليف المتعلقة ببعضها في منطقة العمليات الجوية ضمن فئة واحدة للتكاليف وثم وضع رسم موحد لاسترداد هذه التكاليف. ويكمن الفرق بين هذا النهج والنهج المقترح في ورقة العمل WP/8 في أنه لا يوجد في الحالة الثانية أي ارتباط بين الرسوم والخدمات المقدمة، أما في الحالة الأولى فقد تم الإبقاء على هذه العلاقة. بالإضافة إلى ذلك، ولضمان المواءمة مع الإرشادات الحالية للإيكاو، يجب توخي الحرص عند تجميع التكاليف للتأكد من أن هذه العملية لا تؤدي إلى تحميل مجموعة من المنتفعين تكاليف أي مجموعة أخرى. ويمكن القول هنا إن الإرشادات القائمة تسمح بالفعل بهذا النوع من التجميع، غير أن الإرشادات الأخرى في هذا المجال يمكن أن تبرز مدى ملاءمتها في بعض الحالات. وتجدر الإشارة إلى أنه في حين تؤيد هذه الورقة تجميع التكاليف في فئات أقل بهدف تحديد الرسوم، ينبغي أن يحافظ ملاك/مشغلو المطارات على القدرة على تصنيف التكاليف إلى فئات أدق للمساعدة على تشجيع التشاور مع المنتفعين وتمكين الدولة من إجراء المراقبة الاقتصادية بفعالية.

٣- الاستنتاج

١-٣ يوصى بناء على المناقشة الواردة أعلاه بعدم إدخال أي تغييرات على الفقرة ٢٣ من الوثيقة 9082 Doc؛ كما هو مقترح في ورقة العمل WP/8. في المقابل، يقترح في هذه الورقة إضافة بعض الإرشادات التوضيحية على سياسات الإيكاو من خلال إدراج النص التالي في الفقرة ٢٢ من الوثيقة 9082 Doc. ويرد هذا النص على النحو التالي ويمكن إدراجه كفقرة فرعية جديدة بعد البند (٣):

(٤) في حين ينبغي أن تحافظ المطارات على بيانات التكاليف بقدر كاف من التفصيل للتشجيع على التشاور والشفافية والمراقبة الاقتصادية، فقد يكون من المفيد وضع مزيد من الأسس المجمعلة لاحتساب التكاليف في بعض الحالات بغرض تحديد الرسوم. غير أنه ينبغي أن تجري عملية التجميع بطريقة منطقية وشفافة لضمان تحميل التكاليف على المنتفعين الفعليين وعدم التمييز بينهم في تحديد الرسوم.

٤- الإجراءات المعروض على المؤتمر

١-٤ يرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

- (أ) النظر في الحاجة إلى منح ملاك/مشغلي المطارات مزيد من المرونة فيما يخص تحديد الرسوم؛
- (ب) استعراض وتأييد التعديلات المقترحة إدخالها على الفقرة ٢٢ من الوثيقة 9082 Doc؛
- (ج) رفض التعديلات المقترحة إدخالها على النحو الوارد في ورقة العمل WP/8 في الفقرة ٢٣ من الوثيقة 9082 Doc نظرا للأسباب المذكورة أعلاه؛