

## مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند رقم ٢ : المسائل المحددة ذات الصلة باقتصاديات المطارات وإدارتها

البند رقم ٢-٤ : جوانب ٢ عدم التمييز

### الرسوم التفاضلية

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

#### الملخص

تناقش هذه الورقة التأثيرات الايجابية والسلبية المرتبطة بالرسوم التفاضلية وكيفية حماية المنتفعين من التأثيرات السلبية. وبينما يمكن للرسوم التفاضلية أن تزيد من الفوائد الاقتصادية، مثل الاستعمال الفعال للموارد، فيمكنها أن تنطوي على تشويه المنافسة بين المطارات وبين المنتفعين، ويتفاوت تأثيرها الصافي بشكل عام وفقا لطائفة من العوامل. وتخلص الورقة الى أن الدول ينبغي أن تعالج هذه التأثيرات على أساس كل حالة على حدة، وأن تكفل التزام الرسوم التفاضلية بمبادئ اللاتمييز، وتجنب الدعم المزدوج، وضمان الشفافية واحترام الحد الزمني لتلك الرسوم. وتقترح الورقة تعديلا على النص ذي الصلة في وثيقة الايكاو بعنوان سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082).  
يرد الإجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٥.

#### ١- المقدمة

١-١ في السنوات الأخيرة، طوّر مشغلو المطارات أشكالاً مختلفة من الرسوم التفاضلية لاجتذاب خدمات جوية جديدة والابقاء عليها، مثل خطط الحوافز لمنتفعين معينين وخصومات على رسوم خدمة الركاب. وبالرغم من أن تباين رسوم المطارات في حد ذاته يتمشى مع سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082)، وهو أسلوب تجاري معترف به في صناعة الطيران، ثمة قلق من أن بعضاً من هذه الرسوم قد يكون تمييزياً وغير شفاف وبالتالي مضاد للمنافسة.

٢-١ تناقش هذه الورقة التأثيرات الايجابية والسلبية المرتبطة بالرسوم التفاضلية، وكيفية تقييم التأثير الصافي بشكل عام للشكل المحدد للرسوم التفاضلية، وتبحث في سبل حماية المنتفعين من التأثيرات السلبية. وهي تستعرض أيضاً النص الحالي المتعلق بالرسوم التفاضلية في الوثيقة (Doc 9082).

## ٢- المناقشة

١-٢ هناك أشكال متعددة للرسوم التفاضلية، مثل منح خصومات تشجيعية أو تخفيضات لشركات الطيران التي تنشئ خدمات جديدة (معاونات بدء المشروع)، أو خصومات مربوطة بالحجم، وفرض مستويات مختلفة للرسوم في أوقات مختلفة من اليوم (أسعار الذروة والأسعار خارج ساعات الذروة)، وفرض رسوم أقل لخدمة الركاب في المطارات التي تصمم بالتحديد لاستقبال شركات الطيران ذات التكلفة المنخفضة. وإذا كانت الرسوم المختلفة تعكس اختلافات في تكلفة تقديم الخدمة، فيمكن اعتبارها قائمة على أساس التكلفة. غير أن الاختلافات في الرسوم، في حالات كثيرة، لا تنفق مباشرة مع الاختلافات في التكاليف المتكبدة في تقديم خدمات المطارات، بل تعكس بدلا من ذلك استعداد المنتفعين لدفع مقابل الخدمات المعنية. وتركز المناقشة أدناه على هذه الرسوم التفاضلية.

٢-٢ من ناحية، يمكن للرسوم التفاضلية أن تعزز الرفاه الاقتصادي من منظور المنتجات والاستثمارات إذا صممت هذه الرسوم بصورة سليمة. فعلى سبيل المثال، إن تقديم معونة بدء المشروع لشركات الطيران يمكن، في المطارات الصغيرة، أن تقلل من خطر فتح طرق جديدة، وقد تمكن تلك الشركات من اجتذاب خدمات جوية جديدة، وبذلك تصل إلى الكتلة الحرجة وإلى نقطة التعادل. وفي بعض المطارات المزدهمة، فإن رسوم ساعة الذروة قد تشجع على الاستعمال الأكثر كفاءة للطاقة الاستيعابية الراهنة، بالمقارنة إلى نظام فرض رسوم موحدة. وفي الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية مثل المطار، فإن الرسوم المتفاوتة قد تحسن أيضا من اشارات الاستثمار في سوق هذا المطار بالذات، وتسهل استرداد النفقات الاستثمارية مما يساعد على حدوث الاستثمارات في التوقيت المناسب.

٣-٢ ومن ناحية أخرى، يمكن للرسوم التفاضلية أن تتطوي على تأثيرات سلبية كامنة على المنافسة لكل من المطارات والمنتفعين. فعلى سبيل المثال، عندما تتمتع المطارات بدرجة كبيرة من القوة في السوق، فإن فرض رسوم متباينة قد يكون جزءا من استراتيجية معقولة لمنع بعض مقدمي خدمات المطارات من دخول السوق. وعندما تكون المطارات مملوكة ومدارة بواسطة سلطات عامة (التي لا تتصرف مثل مستثمر خاص في سوق ما) أو عندما تتلقى اعانات من الدولة، فإن عرض رسوم مطار أقل على منتفعين معينين ربما شكل نوعا من معونة حكومية لهؤلاء المنتفعين. ويمكن لاعانة الدولة للمطار أن تشوه المنافسة بين المطارات وتعود بالنفع بصورة غير مباشرة على منتفعين معينين، وذلك مثلا من خلال رسوم المطار الأقل، وهذا من شأنه أن يشوه المنافسة بين المنتفعين.

٤-٢ يتفاوت حجم التأثير الصافي الشامل المرتبط بشكل معين من أشكال الرسوم التفاضلية، يتفاوت وفقا لمجموعة من العوامل، من بينها درجة القوة السوقية للمطار (بصفة عامة كلما كانت الأسواق أكثر تنافسا كلما قل احتمال حدوث تأثيرات سلبية من جراء التسعير التفاضلي للخدمات)، ودرجة ابتعاد الرسوم عن التكاليف، ومدة خطة فرض الرسوم التفاضلية، وعدد وفئات المنتفعين المتأثرين. وسواء أكانت الرسوم التفاضلية المحددة مفيدة أو ضارة للمنتفعين، هو لذلك أمر يتطلب تقريره إجراء تقييم لكل حالة على حدة وفقا لوضع معين. ونظرا لأن شكلا معينيا من الرسوم التفاضلية يمكن أن يضر بالمنتفعين في بعض الحالات ولكنه يمكن أن يكون مفيدا لآخرين، فلن يكون من العملي محاولة تحديد أشكال معينة من الرسوم التفاضلية في سياسات الايكارو في الوثيقة Doc 9082. وبدلا من ذلك، سيكون ملائما بدرجة أكبر أن تقتصر السياسات على وصف مبادئ رقيقة المستوى لحماية المنتفعين من التأثيرات السلبية المحتملة للرسوم التفاضلية.

٥-٢ في هذا الخصوص، أضيفت بعض المبادئ بالفعل في الفقرة ٢٣(٢) من الوثيقة (Doc 9082)، التي توصي بأن الرسوم التفاضلية ينبغي أن تكون متمشية مع المادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو، Doc 7300) وغير ذلك من المبادئ التي تتضمنها السياسات، بما فيها مبدآن واردة في الفقرة ٢٣ وهما: أ) عدم التمييز بين المنتفعين الأجانب والمحليين، وبين منتفعين أجنيين اثنين أو أكثر، و ب) تجنب الدعم المزدوج، أي أن أي نقص في استرداد التكاليف التي تنسب على نحو ملائم للمنتفعين المعنيين يجب ألا يحمل على منتفعين آخرين. ومن الناحية العملية، يجب أن يفسر مبدأ عدم التمييز باعتبار "أن جميع فئات المنتفعين الذين يستوفون نفس المعايير ويقدمون نفس الخدمات الجوية أو خدمات جوية مماثلة يجب أن يعاملوا على قدم المساواة".

٦-٢ والشفافية مبدأ مهم آخر في سياق الرسوم التفاضلية، ويجب أن تذكر في الفقرة ٢٣. وينبغي ملاحظة أن هذا المبدأ لا يعني أن على المطارات افضاء أي معلومات تجارية حساسة للجمهور العام، بل أن تعلن عن وجود رسوم تفاضلية

مع الإشارة الى غرض هذه الرسوم والمعايير التي تعرض على أساسها. وأيضاً، حين تستخدم معونة الدولة لفرض رسوم تفاضلية للمطارات (أو للابقاء على الرسوم عند مستوى أدنى بشكل مصطنع)، فإن على الدول أن تطبق الاستنتاج الذي خرج عن المؤتمر العالمي للنقل الجوي الخامس لسنة ٢٠٠٣ ومفاده أن من واجب الدول اتخاذ إجراءات تتسم بالشفافية والفاعلية تكون مصحوبة بمعايير ومنهجية واضحة للحيلولة دون تأثير المعونات/الدعم على نحو ضار بالمنافسة في السوق.

٧-٢ هناك مبدأ آخر يحظى بالاعتراف على نطاق واسع بالنسبة للمدة التي يمكن لأي مطار أن يمنح فئات معينة من المنتفعين خصومات أو تخفيضات خاصة أو غير ذلك من تخفيضات الرسوم. ولما كانت الخدمات الجوية التي تتلقى المعاملة التفضيلية يتوقع منها في نهاية الأمر أن تصبح مربحة (فيما عدا بعض الخدمات الجوية الحيوية التي تدخل في عداد الخدمات العامة أو الاجتماعية<sup>١</sup>)، فقد يكون من الملائم فرض حد زمني لمعونات بدء المشروع بالتحديد، ولمخطط الحوافز المشابهة، وذلك لاجتذاب و/أو الحفاظ على خدمات جوية جديدة. وقد طبقت المطارات في أجزاء كثيرة من العالم الحد الزمني على معونات بدء المشروع. ولكن في الوقت الراهن لا ترد إشارة الى مبدأ الحد الزمني إلا في دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562). وفي ضوء القبول العام لهذا المبدأ، ينبغي الإشارة أيضاً الى مبدأ الحد الزمني لمعونات بدء المشروع في الوثيقة Doc 9082.

### ٣- الاستنتاجات

١-٣ يمكن الخروج بالاستنتاجات التالية من المناقشة أعلاه:

- (أ) لدى القيام بمهمة المراقبة الاقتصادية يجب على الدول، عند الضرورة، أن تقيم التأثيرات الايجابية والسلبية المرتبطة بأشكال محددة للرسوم التفاضلية المطبقة في المطارات وذلك على أساس كل حالة على حدة وفقاً للظروف المحلية.
- (ب) يجب أن تكفل الدول تقديم الرسوم التفاضلية على أساس عدم التمييز، ويجب أن تتسم هذه الرسوم بالشفافية من حيث انشائها وغرضها والمعايير التي تقدم على أساسها، وأن التكاليف المرتبطة بتلك الرسوم يجب ألا تتسبب، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للمنتفعين الآخرين الذين لا يستفيدون منها، وأنه إذا كان الغرض اجتذاب خدمات جوية جديدة و/أو الإبقاء عليها، فيجب أن تقدم فقط على أساس مؤقت.
- (ج) ينبغي أن تعدل الايكاو الفقرة ٢٣ من الوثيقة Doc 9082 لتعكس مبدأي الشفافية والحد الزمني لمعونات بدء المشروع وذلك في تطبيق الرسوم التفاضلية.

<sup>١</sup> تشير عبارة "الخدمات الجوية الحيوية" الى الخدمات الجوية التي ترى الدولة حاجة الى تقديمها وعندما لا يكون هناك حافز كاف في السوق لتقديمها (مثل الخدمات الجوية الضرورية للبقاء والتي تخدم مناطق نائية أو هامشية). وقد نشرت الأمانة العامة للايكاو في هذا الصدد دراسة عن خطة للخدمات الجوية الحيوية وتنمية السياحة، بالتعاون مع منظمة السياحة العالمية في ٢٠٠٥

٤- تعديلات مقترحة للسياسات

١-٤ وفقا للاستنتاج ج) في الفقرة ٣-١ أعلاه، فمن المقترح تعديل الفقرة ٢٣ (٥) من الوثيقة Doc 9082 كما يلي:

(٥) عندما تقدم الى فئات معينة من المنتفعين رسوم تفضيلية، أو تخفيضات خاصة، أو أي من أشكال التخفيضات الأخرى في الرسوم التي تدفع عادة نظير الانتفاع بتجهيزات المطارات وخدماته، ينبغي للدول للحكومات أن تكفل الشفافية من حيث انشائها وغرضها والمعايير التي تقدم على أساسها. إلى الحد الممكن عملياً، وان أي جزء لم يتم استرداده من التكاليف الموزعة بصورة سليمة على المنتفعين المعنيين لا يحمل على المنتفعين الآخرين. وإذا كان الغرض اجتذاب خدمات جوية جديدة و/أو الإبقاء عليها، فإن هذا التخفيض في الرسوم يجب ألا يقدم إلا على أساس زمني محدود.

٥- الإجراء المعروض على المؤتمر

١-٥ يدعى المؤتمر الى ما يلي:

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

ب) استعراض التعديلات المقترحة في الفقرة ٤-١ أعلاه على الوثيقة Doc 9082 والتصديق عليها.

- انتهى -