



مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

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

البند ٢-٢ من جدول الأعمال: أساس التكلفة لحساب الرسوم

البند ٢-٣ من جدول الأعمال: توزيع التكاليف ونظم حساب الرسوم

أساس التكلفة وتوزيع التكاليف ونظم فرض الرسوم

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

المُلخَص

تناقش هذه الورقة مسألتين ناشئتين فيما يخص تخصيص تكاليف المطارات ونظم فرض الرسوم، أي استخدام أساس موحد للتكاليف لتغطية سلة من الرسوم وفرض رسوم على المنتفعين على أساس كل راكب على حدة. وأُعرب عن شواغل إزاء مدى مواءمتها للمبادئ المنصوص عليها في الوثيقة سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082). وتلُخص هذه الورقة، في إطار ضمانات ملائمة، إلى أنه يمكن تطبيق مبدأ ارتباط التكاليف برسوم المطارات على مستوى آخر غير المعمول به حالياً. وستمكن هذه المرونة الإضافية مشغلي المطارات من تعديل الرسوم المحققة من تحديد أساس موحد للتكلفة أو عدة أسس للتكلفة. وتلُخص هذه الورقة أيضاً إلى أنه ينبغي توخي الحذر الشديد في خيار استرداد التكاليف المتعلقة بالطائرات بسبب الأثر على مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم، وعلى الشفافية وحماية المستهلكين. واقترح في هذا السياق إدخال تعديلات على الوثيقة Doc 9082. يرد الإجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٥.

١- المقدمة

١-١ أعد مشغلو المطارات أنواعاً مختلفة من أساليب تخصيص التكاليف ونظم فرض الرسوم، وفقاً للمتطلبات التنظيمية والاحتياجات التجارية والظروف المحددة. ويتسق العديد من هذه الأساليب والنظم مع المبادئ المنصوص عليها في وثيقة سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082) مثل مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم عند تحديد الرسوم، وعدم التمييز في تطبيق الرسوم، وتوخي الشفافية في أساس التكلفة لاحتساب الرسوم، والتشاور مع المنتفعين، وعدم تبادل الإعانات بين الخدمات. غير أنه قد لا تتسق بعض الأساليب والنظم الجديدة التي يطبقها مشغلو المطارات مع بعض هذه المبادئ.

٢-١ وتناقش هذه الورقة مسألتين ناشئتين هما: أ) استخدام أساس موحد للتكاليف لتغطية عدة رسوم أو "سلة" من الرسوم؛ ب) فرض رسوم على المنتفعين على أساس كل راكب على حدة وذلك باسترداد التكاليف المرتبطة بالطائرات بواسطة الرسوم حسب عدد الركاب. كما تستعرض هذه الورقة النص ذا الصلة الحالي للوثيقة Doc 9082.

٢- المناقشة

١-٢ تنص الفقرة ٢٢ من الوثيقة Doc 9082 على أنه ينبغي أن تحدد على أساس عادل نسبة التكاليف المنسوبة إلى مختلف فئات المنتفعين، حتى لا تحمل على أي من المنتفعين تكاليف لم تنسب إليهم بصورة ملائمة وفقا للمبادئ المحاسبية السليمة. ويقدم دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562)، لدى تناوله السياسات بالتفصيل، مناقشة مستفيضة عن تحديد أساس التكلفة لاحتساب الرسوم الفردية، فيما يخص الأنشطة المتعلقة بالطيران وغير المتعلقة بالطيران. وينبغي تطبيق الإرشادات بشأن توزيع التكاليف سواء اتبع المطار لدى تحديد الرسوم نهج جهة التحصيل الموحدة أو نهج التحصيل المزدوجة.

الأساس الموحد للتكاليف لاحتساب مختلف الرسوم

٢-٢ في العادة، بمجرد تحديد التكاليف المنسوبة إلى الحركة الجوية للطيران المدني، فإنها تخصص ضمن أسس التكاليف لاحتساب الرسوم الفردية. وعلى هذا النحو، يُستمد كل رسم من أساس محدد للتكاليف. وتقدم الوثيقة Doc 9562 وصفا للأسس الممكنة للتكاليف فيما يخص أحد عشر نوعا مختلفا من الرسوم .

٣-٢ وظهر في السنوات الأخيرة نهج مختلف يستخدم بموجبه مشغلو المطارات أساسا موحدا للتكاليف أو عددا قليلا من أسس التكاليف في مختلف أغراض الرسوم بدلا من تحديد أسس مختلفة للتكاليف فيما يخص كل نوع من أنواع الرسوم. وبسبب أن الوثيقة Doc 9082 لا تشير إلى أي سياسة محددة بهذا الشأن، يجوز لمشغلي المطارات تحديد أسس أوسع نطاقا للتكاليف بالنسبة لأغراض فرض الرسوم، على النحو الوارد في الوثيقة Doc 9562.

٤-٢ وتخلص الفقرتان ٣١-٤ و ٣٢-٤ من الوثيقة Doc 9562 إلى أن نطاق التكاليف التي تشكل أساس احتساب مختلف الرسوم الفردية على الحركة الجوية سوف يعتمد على عدد أنواع تلك الرسوم التي يفرضها المطار. وبالتالي، فكلما قل عدد الرسوم اتسع نطاق أساس التكلفة لاحتساب كل واحد منها. وعلى سبيل المثال، يمكن لأساس التكاليف لاحتساب رسوم الهبوط أن يشمل تكاليف المدارج وممرات السير، وما يرتبط من إضاءة ومواقف الطائرات، وخدمات إطفاء الحرائق والإسعاف، ومراقبة الحركة الجوية، وخدمات الأرصاد الجوية، والمرافق والخدمات المستخدمة للدخول برا إلى المطار.

٥-٢ أما فكرة استخدام أساس موحد للتكاليف لكي تشمل سلة الرسوم فتطرح مسألة المستوى الملائم النظر في مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم. وإذا كان ينبغي تطبيق مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم على إحدى المطارات بمستوى يختلف عما هو متبع حاليا، فيمكن لمشغل المطار أن يحدد مجموعة من أسس التكاليف بالنسبة لمختلف أغراض الرسوم. ومن شأن ذلك أن يزود مشغلي المطارات، لا سيما المطارات الصغيرة والمتوسطة، بأداة لتعديل الرسوم التي تغطيها أسس التكاليف لدعم التطوير المنشود لمطاراتها. ولتيسير إتباع نهج تجاري صرف عند تحديد رسوم المطارات وتبسيط نظام فرض الرسوم، يجوز للدول أن تنظر في رفع المستوى الذي يتحدد معه ارتباط التكاليف بالرسوم فيما يخص مطار من المطارات.

٦-٢ ويمكن أن تثير هذه المرونة الإضافية بدورها شواغل إزاء الشفافية والتمييز في تطبيق الرسوم. ومن ثم، ينبغي أن تكون هذه المرونة مصحوبة بضمانات ملائمة من قبيل وضع قيود على تطبيق أسس موسعة للتكاليف على المطارات مع خدمات متجانسة يستخدمها منتفعون متجانسون، وإجراء التشاور، وكذلك إبرام قدر الإمكان اتفاقات مع المنتفعين قبل اتخاذ أي قرار بشأن تنفيذها.

٧-٢ ولتوخي هذه المرونة الإضافية في مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم، ينبغي تعديل الفقرة الفرعية ٢٣ ٨ من الوثيقة Doc 9082. وتتناول هذه الفقرة الفرعية في الوقت الراهن مسألة المرونة في تطبيق الأساليب المستخدمة في فرض الرسوم، غير أنه لا يصرح بهذه المرونة " بما يسمح بإدخال أساليب محسنة عند ظهورها". وبناء عليه، سيكون من الملائم إضافة بعض الأجزاء بشأن الضمانات المطلوب إرفاقها بهذا الأسلوب الجديد المستخدم لفرض الرسوم كي تبقى متسقة مع سياسات الايكاو.

الرسوم حسب عدد الركاب

٨-٢ تلاحظ الوثيقة Doc 9562 بوضوح أنه ينبغي تصميم نظام تخصيص التكاليف لربط التكاليف بالمنتهجين الذين يستهلكون بشكل مباشر الخدمات المعنية. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تقتصر رسوم خدمة الركاب عموماً على التكلفة المتعلقة بإجراءات تسجيل الركاب في محطة الركاب، وعلى الخدمات الأمنية ذات الصلة (إذا لم تفرض بشكل مستقل) وتكاليف التسهيلات والخدمات الأرضية التي تنسب إلى الوصول إلى مبنى الركاب. ونظراً لأن تكاليف الجسور المؤدية إلى الطائرة غير مدرجة في أساس التكلفة التي تنسب إلى مشغلي الطائرات، يمكن أن تدرج هذه التكاليف أيضاً في رسوم خدمة الركاب.

٩-٢ ويجري الآن في بعض المطارات إدراج التكاليف المرتبطة بالطائرات في رسوم الركاب. وبناء عليه، يطلب من الركاب دفع هذه التكاليف، التي جرت العادة على توزيعها على مشغلي الطائرات، بواسطة شكل من أشكال رسوم الركاب. وتثير هذه الممارسة المتبعة شواغل إزاء أمور من جملتها مبادئ الشفافية ومبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم. وعمليات الطائرات هي التي تحرك تكاليف منطقة التحركات المراقبة ولا ترتبط هذه التكاليف إلا بشكل غير مباشر بالعدد الفعلي للركاب من خلال حجم الطائرات. ومن ثم، فإن عملية تخصيص تكاليف منطقة التحركات المراقبة على أساس كل راكب على حدة ومن ثم فرض هذه التكاليف على الركاب بواسطة رسوم الركاب يؤدي إلى تبادل الإعانات من الركاب إلى مشغلي الطائرات، ويحد من الشفافية في تخصيص التكاليف بين مختلف المنتهجين ولا يتماشى مع مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم. كما يمكن أن تثير عملية تحويل نسب كبيرة من التكاليف المرتبطة بالطائرات على الركاب شواغل فيما يتعلق بحماية مصالح الركاب. وبالمقارنة مع مشغلي الطائرات، فإن الركاب أكثر تنوعاً وغير منظمين لتقديم شكل مماثل من المشاركة في عملية التشاور. أضف إلى ذلك أنه، من منظور المطار، يمكن أن ينجم عن استرداد تكاليف منطقة التحركات المراقبة من الركاب بعض الغموض إزاء تدفق الإيرادات المتوقعة. ويعزى ذلك إلى أن مستوى الإيرادات يمكن أن يتوقف مباشرة على حجم حركة الركاب، التي يمكن أن تشهد تقلبات أكثر من عدد حركات الطائرات.

١٠-٢ ونظراً للشواغل المشار إليها أعلاه، ينبغي توخي الحذر الشديد عند النظر في تحويل التكاليف المرتبطة بالطائرات إلى رسوم حسب عدد الركاب. وفي كل الأحوال، ولضمان تحديد الرسوم القائمة لخدمة الركاب تحديداً جيداً والتأكد أنها تقتصر على الخدمات المقدمة داخل محطة الركاب وحولها (تسهيلات وخدمات المنطقة المفتوحة للجمهور)، ينبغي توسيع نطاق الفقرة ٢٨ من الوثيقة Doc 9082 لتشمل وصفاً عن التكاليف التي سيتم إدراجها في العادة.

٣- الاستنتاجات

١-٣ بناء على المناقشة السابقة، يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية:

أ) يجوز للدول النظر في تطبيق مبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم على مستوى المطار وليس على مستوى الرسوم الفردية حتى يتسنى لمشغلي المطارات استخدام الأساس الموحد للتكاليف لتشمل سلة الرسوم. وينبغي أن تصاحب هذه المرونة بضمانات ملائمة فيما يتعلق، على سبيل المثال، بالتشاور مع المنتهجين ونطاق تطبيق ذلك؛

- ب) ينبغي أن تتبع الدول نهجا حذرا يتعلق بخطط لفرض الرسوم، بما في ذلك مختلف أشكال الرسوم حسب عدد الركاب، التي تحدّ من الشفافية ومبدأ ارتباط التكاليف بالرسوم؛
- ج) ينبغي أن تعدل الايكاو الوثيقة Doc 9082 لتوخي مزيد من الشفافية بخصوص استخدام أساس موحد للتكاليف وتقديم وصف للتكاليف التي ينبغي إدراجها في رسوم خدمة الركاب.

٤- التعديلات المقترحة إدخالها على السياسات

- ٤-١ وفقا للاستنتاج ج) في الفقرة ٣-١، يقترح تعديل الفقرة الفرعية ٢٣-٨) وإضافة فقرة جديدة أولى على الفقرة ٢٨ من الوثيقة Doc 9082 على النحو التالي:

نظم فرض رسوم المطارات

- ٢٣- يوصي المجلس باختيار نظم فرض رسوم...

٨) ينبغي ممارسة أكبر قدر ممكن من المرونة عند تطبيق جميع الأساليب المستخدمة بما يسمح بإدخال أساليب محسنة عند ظهورها - لاتباع نهج تجارية جديدة عند ظهورها، إلى جانب ضمانات ملائمة، فيما يخص التشاور مع جميع الأطراف المعنية والاتفاق معها، وكذلك نطاق تطبيق هذه الأساليب المستخدمة في فرض الرسوم.

رسوم خدمة الركاب

- ٢٨- يوصي المجلس بأنه ينبغي أن تستند رسوم خدمة الركاب إلى تكاليف مرافق محطة الركاب التي تنسب إلى إجراءات الركاب بما في ذلك تكاليف الأمن المنسوبة إليها (إلا إذا فرضت رسوم مستقلة بالنسبة لخدمات الأمن) وتكاليف التسهيلات والخدمات الأرضية التي تنسب إلى الوصول إلى مبنى الركاب. ونظرا لأن رسوم الجسور المؤدية إلى الطائرة غير مدرجة في أساس التكلفة التي تنسب إلى مشغلي الطائرات، فيمكن إدراج هذه التكاليف أيضا في رسوم خدمة الركاب. ويعترف المجلس بأن الإيراد الناتج عن رسوم خدمة الركاب يعتبر أمرا لا غنى عنه لسلامة الوضع الاقتصادي في عدد كبير من المطارات. ومع ذلك، هناك ...

٥- الإجراءات المعروض على المؤتمر

- ٥-١ يرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

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

ب) استعراض التعديلات المقترحة إدخالها على الوثيقة Doc 9082 في الفقرة ٤-١ وإقرارها.