



الجمعية العمومية - الدورة السادسة والثلاثون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٤١ : تنظيم تقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية

التطور الاقتصادي وتنظيم خدمات المطارات والملاحة الجوية

(ورقة مقدمة من مجلس الايكاو)

الملخص التنفيذي

تتضمن هذه الورقة تقريراً عن الأعمال الرئيسية التي أنجزتها الايكاو منذ الدورة الماضية للجمعية العمومية في مساعدة الدول على تشغيل خدمات المطارات والملاحة الجوية بأسلوب يتسم بالكفاءة والجدوى الاقتصادية، لا سيما من خلال تحديث ونشر سياسة الايكاو وموادها الارشادية ذات الصلة. كما أنها تقدم نظرة عامة موجزة على التوجهات التنظيمية وتوجهات الصناعة وتطوراتها في ادارة هيئات المطارات وخدمات الملاحة الجوية. وتحدد الورقة، عند تقييمها للمستقبل، المسائل الرئيسية التالية: التحول الى الطابع التجاري والمراقبة الاقتصادية وأفضل الممارسات التجارية وقياس الأداء والانتاجية. وتعرض بعد ذلك خطة عمل المنظمة للفترة الثلاثية المقبلة، بما في ذلك رصد التطورات عن قرب ونشر السياسة والارشادات الراهنة والحفاظ على حداثتها وتليبيتها لاحتياجات الدول، ووضع مواد ارشادية جديدة حسب الضرورة، وتعزيز التعاون بين أصحاب المصالح، وإعداد الدورات التدريبية المتعلقة بإدارة خدمات المطارات والملاحة الجوية.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

(أ) أن تصدق على خطة العمل المستقبلية للمنظمة في مجال الجوانب الاقتصادية والتنظيمية لإدارة البنية الأساسية.

(ب) أن تطلب من الدول المتعاقدة التعاون مع الايكاو لدعم أعمالها في هذا المجال.

الأهداف الاستراتيجية:	سيعزيز الإجراء المقترح في هذه الورقة الهدف الاستراتيجي D، لا سيما فيما يخص الكفاءة والجدوى الاقتصادية في تقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية.
الآثار المالية:	ستنفذ أعمال المستقبل الواردة في الفقرة ٤ وفقاً للأولويات وبالموارد المتاحة في ميزانية الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠.
المراجع:	Doc 9082، سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية Doc 9161، دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية Doc 9562، دليل اقتصاديات المطارات Doc 9847، تقرير اللجنة الاقتصادية للدورة الخامسة والثلاثين للجمعية العمومية Doc 9848، القرارات سارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (٣٥-١٨) A36-WP/xxxx، البيان الموحد بسياسات الايكاو المستمرة في مجال النقل الجوي

١- المقدمة

١-١ منذ الدورة الخامسة والثلاثين للجمعية العمومية شهدت البيئة الاقتصادية والتنظيمية التي تقدم فيها خدمات المطارات والملاحة الجوية عددا من التطورات. وحظي السياق الاقتصادي العام لخدمات النقل الجوي بالاهتمام منذ سنة ٢٠٠٤ أكثر مما كان عليه في فترة السنوات الثلاث السابقة على ذلك، ولكنه تأثر بزيادة تكلفة الوقود وتدبير الأمن المشددة. وكان على خدمات المطارات والملاحة الجوية أن تكيف وضعها مع الطلب المتجدد على خدمات النقل الجوي الذي يعد، في الوقت ذاته، العامل الرئيسي وراء تحسن الوضع الاقتصادي والمالي.

٢-١ وتقدم هذه الورقة تقريرا عن المسائل التي بحثها المجلس في مجال ادارة البنية الأساسية في الدورة الثلاثية الماضية. كما أنها تحمل رؤية لبعض المسائل الرئيسية والتوجهات الجديدة في الصناعة التي سيتعين دراستها في خطة العمل في أثناء الفترة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠.

٢- الأعمال الرئيسية التي أنجزتها الايكاو

١-٢ في أثناء السنوات الثلاث الماضية وعملا بقرارات الجمعية العمومية ومقرراتها ذات الصلة والأهداف الاستراتيجية للمنظمة، أنجزت الأمانة العامة المهام الرئيسية التالية في إطار برنامج إدارة المطارات وتسهيلات الطرق. (يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن العمل المنجز في التقرير السنوي للمجلس).

٢-٢ ظلت وثيقة السياسات العامة التي عنوانها سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082) قيد المراجعة بغية ضمان تحديثها وتبليتها لمتطلبات الدول. ويجري حاليا اعداد تعديلات لإدخالها عليها في الطبعة القادمة. وتم أيضا تحديث المواد الارشادية الواردة في دليل اقتصاديات المطارات ودليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9562 و Doc 9161 على التوالي) وقدمت المشورة للدول حسب الضرورة في مسائل محددة.

٣-٢ وأجريت دراسة عن الوضع المالي لخدمات المطارات والملاحة الجوية. وأظهرت تلك الدراسة أن نصيب رسوم المطارات ورسوم خدمات الملاحة الجوية، بوصفها جزءا من مجموع تكاليف التشغيل التي تتكبدتها شركات الطيران، قد واصل انخفاضه على مدار الفترة من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٣. واستردت غالبية المطارات الدولية في الدول المتعاقدة التي أبلغت ببياناتها التكاليف التي تكبدتها بالكامل والتي حقق الكثير منها أرباحا بالفعل، ولكن هناك أيضا عدد كبير من المطارات الدولية التي ينخفض فيها حجم الحركة مازالت تحقق خسائر. ويتشابه وضع مقدمي خدمات الملاحة الجوية مع وضع المطارات ومن المتوقع أن تؤكد دراسة جديدة تستند على بيانات سنة ٢٠٠٥ استنتاجات الدراسة السابقة. وستوضع الدراسات على موقع الايكاو العام على شبكة الانترنت قبل الجمعية العمومية.

٤-٢ فيما يخص موضوع الخلافات التي يثيرها استرداد الديون بواسطة مقدمي خدمات الملاحة الجوية في سياق تحصيل الرسوم، وهي مسألة أثرت في الدورة الخامسة والثلاثين للجمعية العمومية، فقد اعتبرت لجنة النقل الجوي أنه من غير الملائم وضع ارشادات بشأن الاجراءات السابقة على المحاكمة واجراءات المحاكم ذلك أن هذه المسائل ستتعامل معها محاكم دول ذات سيادة وليس على مستوى متعدد الجنسيات. وبدلا من ذلك تقرر التركيز على المجالات التي يمكن تعزيز الارشادات الراهنة فيها مثل التشاور مع المنتفعين.

٥-٢ ووجهت الأمانة العامة وفريق الخبراء المعني باقتصاديات خدمات الملاحة الجوية انتباههما بشكل أكبر نحو الحاجة الى وضع مواد ارشادية جديدة أو معدلة بشأن إنشاء وتمويل آليات اقليمية أو اقليمية فرعية للبحث والانتقاد

وهي مسألة تتمتع بأهمية خاصة في القارة الأفريقية. وفي أثناء مناقشة هذه المسألة اقترح أن أفضل نهج لتمويل خدمات البحث والانتقاد في أفريقيا سيكون إنشاء صندوق محدد للبحث والانتقاد بتلك القارة.

٦-٢ والموضوع الآخر الذي كان يجب على الأمانة العامة أن تدرسه، بمساعدة فريق الخبراء المعني باقتصاديات خدمات الملاحة الجوية، هو تمويل وكالات الرصد الإقليمية لتنفيذ الحدود الدنيا المخفضة للفصل الرأسي بين الطائرات. وجابهت عدة أقاليم صعوبات في هذا الصدد واقترح وضع نهج عالمي له. بعد ذلك وضعت الأمانة العامة منهجية تقوم على الارشادات الراهنة الخاصة بإنشاء تجهيزات وخدمات متعددة الجنسيات تتكون من اجراء تدريجي لتنفيذ ترتيبات استرداد التكاليف على المستوى الاقليمي. وأيدت هذا النهج الهيئة الشاملة للمجموعات الإقليمية للتخطيط والتنفيذ وأيده بعد ذلك المجلس.

٧-٢ وأدرجت المسألة المتعلقة بتوزيع تكاليف النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية بين مجموعات المنتفعين المختلفة في برنامج عمل المنظمة في أثناء الأعوام القليلة الماضية. وأيد فريق الخبراء المعني باقتصاديات خدمات الملاحة الجوية، الذي كُلف بمساعدة الأمانة العامة في إجراء الدراسة، بعض المبادئ والاقتراحات التي يتعين تطبيقها على توزيع التكاليف بين الطيران المدني وباقي المنتفعين الآخرين. ووفقا لهذه المبادئ ينبغي أن يحدث أي توزيع لتكاليف الخدمات النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية على مستوى الاقليم وينبغي أن يستند التوزيع على متطلبات الفئات المختلفة للمنتفعين. وأحد أوجه القلق الرئيسية هو إيجاد سبل لضمان عدم فرض رسوم زائدة على الطيران تتجاوز نصيبه العادل والمنصف في تكاليف النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية. وعُرضت استنتاجات الدراسة على المجلس والذي اعتمد في دورته رقم ١٨٠ المبادئ التي وضعها فريق الخبراء المعني باقتصاديات خدمات الملاحة الجوية بوصفها ارشادات سياسية مؤقتة عن توزيع تكاليف النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية.

٣- التطورات الجديدة والمسائل التنظيمية الرئيسية

١-٣ ستشهد السنوات المقبلة استمرارا في التحول الى الطابع التجاري وخصخصة ملكية وإدارة المطارات وهو الأمر الذي جرى بالفعل في السنوات الماضية. ولكن كانت سرعة هذا التطور تتباطأ حيث أن كثيرا من المطارات الواعدة (من منظور المستثمرين) قد انتقلت إلى الملكية الخاصة أو دخل عليها الطابع التجاري بالفعل وأيضا نتيجة لأزمة النقل الجوي التي حدثت بعد ٢٠٠١/٩/١١ في الولايات المتحدة. وسوف تستمر الاستثمارات العابرة للحدود وترتيبات الإدارة الدولية طالما تشعر أوساط الأعمال والمؤسسات المالية أن المطار يمكن أن يمثل استثمارا آمنا. أما فيما يخص خدمات الملاحة الجوية فقد قامت دول كثيرة في العالم بتقييم خيار الطابع التجاري واتخذت قرارها حسب وضعها المحدد. وتجري تغييرات هامة في إقليمين رئيسيين يحققان حركة كبيرة وهما أمريكا الشمالية (تجديد هيكل الجهة التي تقدم خدمات الملاحة الجوية في الولايات المتحدة) وأوروبا (تنفيذ السماء الأوروبية الموحدة).

٢-٣ ويوصي المجلس بإنشاء آلية تنظيم اقتصادي تكفل عدم إساءة استخدام سلطة الاحتكار، لا سيما فيما يتعلق برسوم الانتفاع، وذلك في الدول التي حدث فيها التحول الى الطابع التجاري أو تمت فيها الخصخصة أو التي تشهد مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات المطارات (أو الملاحة الجوية). وتتوقف طبيعة التنظيم المطلوب على الدرجة التي تحقق بها الطابع التجاري أو تحققت بها الخصخصة، وعلى النظام القانوني الراهن في الدولة بما في ذلك الأحكام الدستورية، وعلى الهيكل القانوني للطيران المدني، وعلى الهدف من التغييرات المقترحة. وتحقق الفصل المحبذ بين المهام التنظيمية ومهام تقديم الخدمة في عدد متزايد من الدول. وينبغي أن تحظى الهيئة المسؤولة عن المهام التنظيمية بدعم من إطار تشريعي ملائم ويفضل أن تكون مستقلة عن هيئة تقديم الخدمة كي تستطيع تجنب تعارض المصالح. وبالنسبة للدول التي

يصعب إنشاء آلية تنظيمية مستقلة فيها تظهر ضرورة قيام الحكومة ذاتها بممارسة المراقبة الاقتصادية من خلال سلطة الطيران المدني.

٣-٣ ولا تزال عملية التحول الى الطابع التجاري في تقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية في مرحلة التطور في دول كثيرة. والمواد الإرشادية الراهنة بشأن الجوانب الرئيسية في هذا التحول التجاري مثل المراقبة والتنظيم الاقتصادي وأفضل الممارسات التجارية وتحديد النقاط المرجعية وقياس الأداء والانتاجية وتطبيق مبادئ التسعير الاقتصادي ستحتاج بالتالي إلى أن تظل قيد المراجعة والتنقيح والتوسيع حسب الضرورة. ويعد هذا الأمر ضروريا بغية التشجيع على الكفاءة والجدوى الاقتصادية وزيادتهما في تقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية.

٤-٣ وظهرت توجهات جديدة مؤخرا في قطاع النقل الجوي قد تمثل بعض التحديات لمقدمي الخدمات والقائمين بتنظيمها وذلك مثل تطور الناقلين منخفضي التكاليف الذين أتوا بمقتضيات معينة دفعت مشغلي المطارات إلى تفصيل أوضاع معينة لهم (مثل محطات ركاب منفصلة لركاب الرحلات منخفضة التكاليف). ولكن تحمل بعض هذه التدابير في طياتها إمكانية وجود معاملة تمييزية أو على الأقل أن ينظر إليها بهذا الشكل.

٥-٣ وتعد تكلفة وقود الطائرات وتوافره جانبا رئيسيا أثر بالفعل على قطاع النقل الجوي بشكل عام وسيشكل قلقا أكبر في السنوات المقبلة. وبغض النظر عن الاعتبارات البيئية المرتبطة بانبعاثات محركات الطائرات، ستكون هناك تحديات عديدة يتعين على قطاع النقل الجوي التصدي لها سواء من حيث تعديل السعة أم من حيث تكاليف التشغيل. وقد تؤدي تكاليف وقود الطائرات إلى عواقب واسعة النطاق لن تؤثر فقط على شركات الطيران (وجمهور المسافرين) بل أيضا على طريقة تصميم المطارات وخدمات الملاحة الجوية وتشغيلها وإدارتها، لا سيما فيما يخص السعة في المستقبل.

٤ - أعمال المستقبل

١-٤ خلال الفترة الثلاثية ٢٠٠٨-٢٠١٠ سيتواصل إعداد سياسات و مواد إرشادية بشأن المراقبة والتنظيم الاقتصادي وأفضل الممارسات التجارية وتحديد النقاط المرجعية وقياس الأداء الاقتصادي وتطبيق مبادئ التسعير الاقتصادي. وسيكون هذا الأمر حاسما في دعم الدول على ممارسة حسن ادارتها وواجباتها الرقابية بأسلوب ملائم في السياق الحالي الذي يتسم بوجود المطارات وخدمات الملاحة الجوية التجارية أو التي خضعت للخصخصة. ويعد تحسين السياسة والمواد الإرشادية بهذا الشكل مسألة جوهرية للمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية في أنحاء العالم في جهودهم لتلبية مطالب شركات الطيران والمنتفعين الآخرين بالمجال الجوي لزيادة الكفاءة والجدوى الاقتصادية في تشغيل نظام البنية الأساسية للطيران المدني.

٢-٤ وتعد العلاقات القوية والفعالة بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها عنصرا حاسما لتطوير النقل الجوي في المستقبل، خاصة في أوقات الصعوبات الاقتصادية. وهناك حاجة إلى تنقيح السياسات والمواد الإرشادية وتوسيع نطاقهما فيما يتعلق بعملية التشاور بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها بحيث تنظم هذه المشاورات بصورة أكثر تواترا وتصبح رسمية بشكل أكبر وتعالج كل جوانب العلاقة بما فيها الأداء الاقتصادي لمقدمي الخدمات وجودة الخدمات.

٣-٤ ويعد تطوير السياسات والمواد الإرشادية بشكل أكبر أمرا جوهريا لتنفيذ النظام العالمي للملاحة الجوية، يكون من شروطه الأساسية مشاركة جميع أصحاب المصلحة فيه (أي القائمون بالتنظيم على المستوى الوطني و/أو الاقليمي ومقدمو الخدمات وجميع المنتفعين بالمجال الجوي) بشكل فعال وفهمهم للنهج التجاري المطلوب وذلك لتحقيق تحسين الجدوى الاقتصادية من خلال التعاون الاقليمي والعالمي. وسيقدم برنامج عمل المنظمة في مجال إدارة البنية الأساسية أيضا في الوقت ذاته مواد إرشادية ومساعدة عملية للأقاليم والأقاليم الفرعية في أنحاء العالم بغية تيسير تنفيذ النظام العالمي للملاحة الجوية في التوقيت المناسب.

٤-٤ وأدت البيئة التي اتسمت بالتحول الى الطابع التجاري والخصخصة والتوجهات الجديدة في الصناعة التي تشغل فيها خدمات المطارات والملاحة الجوية الى ضرورة العمل بنشاط أكثر على نشر وتعميم سياسات الايكاو بشأن رسوم الانتفاع. وبغية تحقيق ذلك أطلقت الايكاو بالاشتراك مع المجلس الدولي للمطارات دورات تدريب عن رسوم المطارات على أساس استرداد التكاليف. ويجري التفكير حاليا في دورات أخرى قد تشمل التعاون مع منظمات دولية أخرى.

٥-٤ في البيئة التنظيمية الراهنة، لا سيما مع مراعاة الطبيعة المحددة للمطارات وخدمات الملاحة الجوية، ستكون هناك حاجة إلى متابعة تطور أوضاعها المالية وأثرها الواقع على رسوم الانتفاع بما يضمن وجود توازن ملائم بين مصالح كل الأطراف المعنية.

٦-٤ ويمكن أن تشمل المجالات الأخرى التي تستلزم عملا جوهريا خلال الفترة الثلاثية المقبلة ما يلي: وضع مواد ارشادية أكثر شمولاً لتوزيع التكاليف واسترداد تكاليف تدابير الأمن ونظم فرض الرسوم في المطارات وخدمات الملاحة الجوية.

٧-٤ وستعم الفائدة من مناقشة عدد من المواضيع المذكورة أعلاه في مؤتمر عالمي بشأن اقتصاديات خدمات المطارات والملاحة الجوية المقرر عقده في سبتمبر ٢٠٠٨. وسيكون أحد الأهداف الرئيسية لهذا الاجتماع وضع الأساس لمسائل اقتصادية ومسائل مؤسسية أخرى لإيجاد تعاون قوي بين أصحاب المصالح الرئيسيين في قطاع الطيران. ويتمتع هذا الأمر بأهمية خاصة نظرا لأن عوائق تنفيذ مفهوم إدارة الحركة الجوية في المستقبل والنظام العالمي للملاحة الجوية هي ذات طبيعة مؤسسية أكثر منها فنية أو تشغيلية.

— انتهى —