

المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال : بحث القضايا الرئيسية وإطار تنظيم اللوائح ذي الصلة
٧-٢ : اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

إدارة وأداء "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs)
(ورقة مقدمة من منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية (CANSO))

الموجز التنفيذي

يمكن الأداء الجيد لـ "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs) في الإدارة الجيدة، التي تمثل أحد الاعتبارات الرئيسية في وضع السياسات الحكومية. فالكثير من الحكومات تبحث عن طرق لتحسين إطار "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) الوطني لديها وذلك لتلبية توقعات الأداء المرتفع في مجال الطيران في الوقت الحالي. تقترح ورقة العمل هذه أن وضع السياسات يجب أن ينظر بعين الاعتبار إلى العناصر العديدة للإدارة والتي تحفز أداء "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs)، وذلك بدلاً من الاعتماد المفرط للغاية على آليات الإشراف التنظيمي.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر اعتماد التوصية الواردة في الفقرة ٤.

المراجع:
يمكن الاطلاع على مراجع المؤتمر السادس للنقل الجوي على موقع الانترنت التالي:
www.icao.int/meetings/atconf6

١- مقدمة

١-١ تؤدي الإدارة الجيدة إلى الأداء الجيد لـ "خدمات الملاحة الجوية" (ANS). وترجع الإدارة الجيدة بدورها إلى وضع السياسات الحكومية على نحو جيد. لا تلقى الإدارة - وهي مجموعة العمليات والأعراف والسياسات والقوانين والتنظيمات والمؤسسات التي تؤثر على الطريقة التي يتم بها إدارة وتوجيه والتحكم في "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) - الاهتمام المناسب من جانب واضعي السياسات. وبدلاً من ذلك، يتم إعطاء قدر كبير من التركيز إلى الآليات التنظيمية لضمان الأداء. ومن الهام الانتباه إلى أن الإشراف التنظيمي ما هو إلا عنصر واحد فقط من هيكل الإدارة الخاص بـ "خدمات الملاحة الجوية" (ANS).

٢-١ تتواجد أشكال تنظيمية وملكية مختلفة - وهي في الأساس، الإدارة الحكومية والسلطة المستقلة والكيانات ذات الصبغة المؤسسية وشركات القطاع الخاص - وكلها لديها القدرة على تقديم خدمة فائقة وممتازة، ما دام هناك هيكل إدارة مناسب.

¹ قدمت منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية هذه الورقة باللغة العربية، والصينية، والفرنسية، والروسية، والأسبانية.

٣-١ على الجانب الآخر، فقد أدت الاستقلالية الكبرى وإضفاء الصبغة التجارية على "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) إلى تحسن في الأداء. إذ تعمل الاستقلالية على تمكين الإدارة من اتخاذ قرارات مستقلة بشأن القضايا التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، بما في ذلك استخدام الإيرادات التي تُدرّها العمليات. وكلما كان تدخل الحكومة في قرارات الإدارة أقل، لأسباب سياسية أو اجتماعية - اقتصادية، كان أداء "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) أفضل. وقد ساعدت عملية إضفاء الصبغة التجارية - وهي منهج إدارة يتم فيه تطبيق المبادئ التجارية - في تحسين أداء مقدمي خدمات الملاحة الجوية.

٤-١ ورغم ذلك، يدعو غياب قوى السوق التنافسية إلى وجود إدارة رشيدة فيما يتعلق بمقدم الخدمة من أجل تلافي سوء استخدام سلطة الاحتكار. ومن ثم يجب تصميم هيكل الإدارة لكي يحفّز التميز في العمليات، كما يمثل هذا الهيكل اعتباراً سياسياً رئيسياً عند التفكير في استقلالية أكبر لـ "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP).

٢- المناقشة

١-٢ من أجل تحقيق أداء فائق في "خدمات الملاحة الجوية" (ANS)، يجب أن ينصبّ التركيز في وضع السياسات على سلوك الإدارة وكيف يتأثر على أفضل نحو. من الممكن تحقيق أداء فائق على أفضل نحو عن طريق هيكل الإدارة الذي يلائم بوضوح الأهداف التي من أجلها يجب التحكم في كيان "خدمات الملاحة الجوية" (ANS)، ويحمل الإدارة مسؤولية النتائج التي يتم تحقيقها.

٢-٢ ومن أجل تشجيع الأداء الجيد لـ "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP)، يجب أن نتناول السياسة الحكومية الجوانب الرئيسية التالية للإدارة:

١-٢-٢ مهمة وأهداف "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) — يجب أن يكون التأكيد على السلامة والقدرة وفعالية التكاليف والخدمة التي تركز على العملاء والمسؤولية البيئية المتزايدة، مثل، توقعات خدمة الملاحة الجوية. يجب أن نتناول السياسة الحكومية بعض الأسئلة الأساسية المطروحة إلى حد ما - "ما سبب وجود "خدمات الملاحة الجوية" (ANS)؟"؛ "من سيقدم تلك الخدمة؟" و"ما هو المتوقع من "خدمات الملاحة الجوية" (ANS)؟"

٢-٢-٢ تمكين التشريعات والتنظيمات — ينبغي عند منح استقلالية أكبر أو إضفاء الصبغة المؤسسية على "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP)، أن يؤدي تمكين التشريعات و/ أو التنظيمات إلى تحديد أدوار ومسؤوليات "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP)؛ والتزاماته في مراعاة المعايير والاتفاقيات الدولية، وبخاصة فيما يتعلق بتحديد التكاليف والرسوم؛ وآلية الإشراف التنظيمي التي يمكن أن تقدم لأصحاب المصالح الحق في الاستئناف في حالة وجود خلافات.

٣-٢-٢ هيكل الإدارة الخاص بـ "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) — المجلس الإشرافي أو مجلس الإدارة المتسم بالاحترافية والاستقلالية والعدالة، والذي يمكن أن يتألف من تمثيل مجموعات أصحاب المصالح المختلفة التي لديها مصلحة في نجاح خدمة الملاحة الجوية، على سبيل المثال، الحكومة ومجموعة العملاء والعمال والمصالح التجارية، الخ. وينبغي أن يتحكم المجلس في الاتجاه العام لـ "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP)، بحيث يضمن أن تتماشى رؤيته ومهمته وأهدافه مع الالتزامات الدولية للدولة وتوقعات أصحاب المصالح. كما ينبغي على المجلس أيضاً أن يضمن تحمّل الإدارة للمسؤولية وخضوعها للمساءلة.

٤-٢-٢ الإدارة المستقلة والممكنة والاحترافية — تُعتبر الإدارة المُمكنة والمؤهلة أمراً محورياً لنجاح أية منظمة. ينبغي على إدارة "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) أن تتحمل المسؤولية وتخضع للمساءلة فيما يتعلق بتقديم الخدمات بما يتفق مع التوقعات. وسوف يتطلب هذا مهارة إدارية احترافية في الموارد البشرية والعمليات والتقنية والتمويل وخدمة العملاء.

٥-٢-٢ علاقات العملاء — هي العلاقة الناضجة الشفافة المفيدة التي تتميز بمشاركة العملاء المفيدة وتسعى إلى الاتفاق حول الأهداف التي تتعلق بالسلامة والقدرة وفعالية التكاليف. وتُعتبر مثل هذه العلاقة عاملاً محورياً في تحقيق أداء فائق لـ "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) ومن الممكن أن تعمل كبديل للتنظيمات التدخلية من جانب الدول. يدرك الكثير من

"مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs) فوائد العلاقات الوثيقة بالعملاء والتي تساعد من خلال "منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية" (CANSO) على تطوير العلاقات الفعالة والشفافة.

٦-٢-٢ *العلاقات الأخرى بأصحاب المصالح والحوار الاجتماعي* — يجب وجود وسيلة تعامل واتصال مناسبة مع أصحاب المصالح، والتي يمكن تحقيقها من خلال الهيئات الاستشارية المناسبة أو من الترتيبات الأخرى. يمكن اعتبار العلاقة الناضجة والبنّاءة بين صاحب العمل/الموظف، والتي تعمل على تعزيز الاتصالات في القضايا المتعلقة بالعمل وتبادل الآراء والتشاور والتفاوض، أداة لإدارة أفضل.

٧-٢-٢ *إدارة الأداء* — إن التأكيد على قياس وتقييم الأداء له تأثير إيجابي على أداء "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) حيث يساعد على تحسين فهم الأداء الفعلي مقارنةً بالأهداف السنوية والأهداف طويلة الأجل، فضلاً عن تقييمات الصناعة. وتعزز مبادرة التقييم العالمي الخاصة بـ"منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية" (CANSO) من فهم العوامل التي تحفز الأداء الجيد في "إدارة الحركة الجوية" (ATM)، وتعرض أفضل الممارسات التي من شأنها مساعدة "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs) الفرديين في تحسين أدائهم (يُرجى الرجوع إلى ورقة العمل الخاصة بـ"منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية" (CANSO) التي تناقش قياس وتقييم أداء "خدمات الملاحة الجوية" (ANS).

٨-٢-٢ *الإشراف الاقتصادي* — علاوة على الإشراف الفعال على السلامة، ربما تكون هناك حاجة إلى إنشاء آلية إشراف اقتصادية مناسبة لضمان عدم إساءة استخدام موقف الاحتكار. ومع ذلك، سوف تعتمد الطبيعة والمجال والمدى، حيث قد يكون هذا الإشراف مطلوباً، على كيفية التعامل مع باقي العناصر الأخرى في هيكل الإدارة الخاص بـ "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs). ومع وضع ذلك في الاعتبار، قد يأتي الإشراف الاقتصادي في أشكالٍ مختلفة، مع الوضع في الاعتبار الظروف الخاصة في الدولة. ومن ثم يمكن أن يأتي الإشراف الاقتصادي ببساطة في شكل إطار قانوني يبين بوضوح "قواعد اللعبة" — كما هو الحال في التشريعات أو التنظيمات — ويسمح بوجود عملية احتكام منفصلة ملزمة (وربما تكون تأديبية) عند انتهاك تلك القواعد. ويجب أن يشجع هذا بدوره على إرساء هيكل الإدارة السليمة والآليات الاستشارية من أجل تلافي اليد القوية للقانون. على الجانب الآخر، من الممكن أن يأخذ التنظيم الاقتصادي الشكل الأكثر تدخلاً المتمثل في تنظيم الأسعار أو معدل العائد. وعلى الرغم من أن تنظيم معدل العائد قد يتعامل مع قضية الأرباح الزائدة في ظل الاحتكار، فمن المحتمل ألا يقدم حوافز واضحة لتحسين الأداء والكفاءة. أما تنظيم الأسعار، فيمكن أن يقدم حوافز لفعالية التكاليف، في حين أن له تأثيراً سلبياً على استثمار رؤوس الأموال.

٣- الاستنتاجات

١-٣ ينتج الأداء الجيد لـ"خدمات الملاحة الجوية" (ANS) من الإدارة الجيدة، التي تأتي في النهاية من وضع السياسات الحكومية على نحو جيد. من أجل تحفيز الأداء في تقديم الخدمة، يجب أن يتركز اهتمام أكبر حول الإدارة، واهتمام أقل حول الآليات التنظيمية، حيث لا تمثل الأخيرة سوى خيار واحد من خيارات الإشراف العديدة التي يجب دراستها والتفكير بها عند إنشاء هيكل إدارة مناسب. يجب أن يتناول وضع السياسات الجوانب الرئيسية التالية:

(أ) مهمة وأهداف "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) — التأكيد على السلامة والقدرة وفعالية التكاليف والخدمة التي تركز على العملاء والمسئولية البيئية؛

(ب) تمكين التشريعات والتنظيمات — الأدوار والمسئوليات ومراعاة الالتزامات الدولية؛

(ج) هيكل الإدارة الخاص بـ "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) — العمليات والأعراف والسياسات والقوانين والتنظيمات والمؤسسات التي تضمن أن تتماشى رؤيته ومهمته وأهدافه مع الالتزامات والتوقعات؛

(د) الإدارة المستقلة والممكنة — ممكنة ومؤهلة ومسئولة وتخضع للمساءلة؛

هـ) علاقات العملاء - علاقة ناضجة وشفافة تسعى نحو تحقيق الأهداف المتفق عليها؛
و) العلاقات الأخرى بأصحاب المصالح والحوار الاجتماعي - آليات اتصال مناسبة ومفيدة بأصحاب المصالح؛

ز) قياس الأداء - إن قياس وتقييم الأداء له تأثير إيجابي على أداء "خدمات الملاحة الجوية" (ANS)؛
ح) الإشراف الاقتصادي - تعتمد طبيعة ومجال ومدى هذا الإشراف على عناصر أخرى في إدارة "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP)، مع الأخذ في الاعتبار تكلفة هذا الإشراف.

٢-٣ على الرغم من الأشكال التنظيمية والملكية المختلفة لـ "مقدم خدمات الملاحة الجوية" (ANSP) الموجودة حول العالم، فقد ثبت أن الاهتمام الجيد بمجالات الإدارة تلك ذو فعالية كبرى في تحفيز أداء "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) في الكثير من البلدان.

٤- التوصيات

يرجى من المؤتمر النظر في التوصيات المقترحة التالية:

أ) الاعتراف بأن الأداء الجيد لـ "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs) ينتج من إدارة "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) الجيدة، والتي تأتي بدورها، من وضع السياسات على نحو جيد؛ و

ب) حثّ الدول على النظر بعين الاعتبار إلى عناصر الإدارة الجيدة المبينة في الفقرة ٢-٢ والتي يمكنها تشجيع أداء "خدمات الملاحة الجوية" (ANS) الفائق.

- انتهى -