



مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند رقم ١ : موضوعات تتضمن العلاقات التفاعلية بين الدول ومقدمي الخدمات والمستخدمين
البند رقم ٣-١ : التشاور مع المستخدمين

التشاور مع المستخدمين

(ورقة مقدمة من من المجلس الدولي للمطارات "ACT")

الملخص

تعتبر المشاورات مع المستخدمين عنصراً هاماً من عناصر تطوير رسوم مستخدمي المطار والتخطيط للبنية التحتية للمطار. وتتميز المطارات بأنها لديها تشكيلة مختلفة من المستخدمين بما في ذلك مشغلي الطائرات والركاب والشاحنات وأي مستخدمين نهائيين آخرين. وفي إطار سياسات المنظمة الدولية للطيران المدني بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة ٩٠٨٢)، يجب تعريف المشاورات بصورة أكثر تحديداً بأنها مشاورات تتم مع مشغلي الطائرات. إن الأطراف المتضمنة تتحمل مسؤولية المشاركة في عملية التشاور بصورة فعالة وبناءة، كما يجب أن تأخذ في الاعتبار بصفة أساسية المصالح الحالية والمستقبلية للركاب والمستخدمين النهائيين الآخرين. وعلى الرغم من ذلك، فتختلف المشاورات - وفقاً لتعريفها - عن المفاوضات. كما أنها لا تتطلب الوصول إلى أي اتفاق بين الأطراف.

إن مقدمي خدمات المطار يتعين عليهم الاحتفاظ باستقلاليتهم وحریتهم في تحديد الرسوم بعد الأخذ في الاعتبار كافة المعلومات التي يتم الحصول عليها من المستخدمين أثناء إجراء عملية التشاور. ومن الضرورة بمكان أن تظل أية عملية الاحتكام متوافقة مع شكل المراقبة الاقتصادية التي تقوم بها الدولة المعنية.

يمكنكم الاطلاع على الإجراءات المتخذة أثناء المؤتمر في الفقرة ٥.

١- المقدمة

١-١ تمثل العلاقات الطيبة القائمة بين مقدمي الخدمات والمستخدمين أهمية قصوى بالنسبة لعملية التطوير السليم لحركة النقل الجوي. وترتكز السياسة الحالية والمادة الاسترشادية (الوثيقة ٩٠٨٢) للمنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) على الحاجة إلى التشاور قبل مراجعة أية رسوم حالية أو فرض أية رسوم جديدة وقبل تمويل خطط التطوير والمشروعات الخاصة برأس المال.

^١ تم تقديم جميع النسخ المقدمة باللغات المختلفة من قبل المجلس الدولي للمطارات.

٢-١ لقد قام المجلس الدولي للمطارات (ACI) بتأييد عملية المشاورات مع المستخدمين بوصفها أداة ديناميكية وفعالة لتحديد الرسوم لمستخدمي المطار ولتحسين عملية تطوير المطارات إلى أقصى حد ممكن من أجل تجنب تدخل الغير، أي الحكومات أو المنظمين.

٢-٢ النقاط المطروحة للمناقشة

١-٢ بدون وجود أية اتصالات فعالة بين مقدمي الخدمات والمنتفعين منهم، تظل هناك خطورة بأنه لن يتم تقديم تعزيزات البنية التحتية الضرورية والتوسعات في الوقت المناسب، مما يؤدي إلى تزامم المستخدمين بشكل مكلف وكذلك التنافس المحدود في المطارات وبين المطارات مما يضر بمصلحة المستهلكين وكذلك الصالح العام.

٢-٢ لقد تم تصميم فكرة المشاورات من أجل زيادة التفاهم المشترك بين مقدمي الخدمات والمستخدمين ومنحهم الوعي والمعرفة بكل خطط ونوايا الجانب الآخر. كما أنه يجب أن ينتج عنها دفع جميع الأطراف إلى نفس الاتجاه من أجل ضمان الاستثمار والتمويل الضروري.

٣-٢ تختلف المشاورات - وفقاً لتعريفها - عن المفاوضات، حيث أنها لا تتطلب إبرام أي اتفاق بين الطرفين، كما أنها لا تمنح المستخدمين حق الرفض، ومن ثم يجب على أي مطار أن يأخذ بعين الاعتبار أي مجموعة متنوعة من المصالح التي لا تتوافق دائماً مع مصالح مشغلي الطائرات. وقد تختلف الاستراتيجيات التجارية والتنافسية لمشغلي الطائرات والمطارات - على سبيل المثال إذا كانت قدرة المطارات الإضافية تعني خفض الحواجز لدخول أية حاملات طائرات جديدة. وبالتالي، فإنه من الأهمية بمكان أن يحتفظ مقدمي الخدمات باستقلاليتهم وحريرتهم لفرض الرسوم والتخطيط للاستثمارات المستقبلية بينما يتم الأخذ في الاعتبار المدخلات والمخرجات الناتجة عن تلك المشاورات.

٤-٢ يجب تحديد الإجراءات المحددة للمشاورات على أساس قومي أو محلي وذلك بخصوص محتواها وتكرارها، مع الأخذ في الاعتبار حجم خطط وأنشطة مقدمي الخدمات بالإضافة إلى عدد المستخدمين والمنتفعين ذوي الصلة. هذا، وتحمل المشاورات الدائمة قدرًا من الخطورة بالنسبة لمقدمي الخدمات من حيث فقدان استقلاليتهم أو الإفصاح عن المعلومات ذات الحساسية الشديدة من الناحية التجارية. إن الأساس الذي تقوم عليه أية مشاورات يجب أن يكون قائماً على عرض محدد. بالإضافة إلى ذلك، قد تؤدي المشاورات إلى خلق فرص محددة تضمن إرشاد مقدمي الخدمات لإدارة أعمالهم اليومية كما أنها قد تمثل عبئاً مفرطاً على إدارة المطار.

٥-٢ يتعين الأخذ في الاعتبار الآراء والمعلومات التي يتم الحصول عليها أثناء المشاورات بقدر الإمكان قبل أن يصل مقدم الخدمات إلى قراره. وعلى الرغم من أن هدف الأطراف يجب أن ينحصر في الوصول إلى اتفاق جماعي مشترك، إلا أنه يجب الإقرار بأنه لا يمكن الوصول إلى هذا الاتفاق الجماعي في أي موقف أو بالنسبة لأي عرض. ومن أجل تبسيط عملية المشاورات، يحتاج مشغلو الطائرات إلى تمييز دورات تخطيط المطارات وتقديم المعلومات التي تأخذ في الاعتبار نطاق تخطيط المطار الذي يغطي فترة زمنية تصل إلى عشرة أعوام أو أكثر. أما بالنسبة للمعلومات المقدمة من قبل مشغلي الطائرات، فإنها يجب أن ترتبط بالأنواع المستقبلية وسمات وأعداد الطائرات والزيادة المتوقعة في عدد الركاب والبضائع التي يجب مناوالتها والمنشآت المحددة التي يرغب المستخدمون في استخدامها.

٦-٢ تدرك المطارات مدى تعقد الخطط والاستراتيجيات المتوقعة للخطوط الجوية على وجه التحديد فيما يتعلق بالمطارات الفردية. وعلى الرغم من ذلك فيحتاج أي مطار إلى عرض صورة أكبر تشمل على احتياجات الركاب وعملية التطوير وأهداف المجتمع الذي يخدمه بالإضافة إلى الاقتصاد القومي واستراتيجيتها المستقبلية واحتلال وضع ومركز محدد في هذه الصناعة. وتعتبر تخطيطات واستراتيجيات الخطوط الجوية بمثابة أحد العوامل الهامة بالنسبة لتطوير المطارات في المستقبل، إلا أنها تعتبر جزءاً فقط من الصورة التي يجب على المطارات أن تنظر إليها.

٧-٢ بصفة عامة، يعتبر وضع خطة زمنية لإعلان مقدم الخدمة لقراره النهائي بمثابة إجراء مبالغ فيه وخطوة معقدة غير ضرورية. إن الغرض من سياسات المنظمة الدولية للطيران المدني ينحصر في وضع توجيهات معينة للدول المتعاقدة. وفي مقابل هذه الخلفية، تبدو عملية قياس فترات الإعلان عملية غير ملائمة ويجب أن تتم وفقاً لما يترأى للدول.

٨-٢ إذا لم تؤد المشاورة إلى اتفاق جماعي في الرأي بين الأطراف، فيجب أن يظل مقدم الخدمات حراً في تنفيذ قراره. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتوافق أي حق احتكام لمشغلي الطائرات مع شكل المراقبة الاقتصادية التي تتم في الدولة. إلا أن هذه الحرية التجارية لا يجب أن يتم التوصل إليها في أي سوق عاملة عن طريق عملية احتكام قد تتداخل مع قرار مقدم الخدمة. ولكن إذا أخفقت السوق في القضاء على خطورة إساءة استخدام أي مركز مسيطر عن طريق مقدم الخدمة، يجب أن يكون قرار مقدم الخدمة خاضعاً للمراجعة من قبل جهة احتكام معينة.

٣- الاستنتاجات

١-٣ بناءً على النقاط السابقة المطروحة للمناقشة، يمكننا استخلاص الاستنتاجات التالية:

(أ) يتعين على الدول أن تقوم بالتشجيع على إقامة عمليات تشاور منتظمة بين المستخدمين ومقدمي خدمات البنية التحتية للمطار، وذلك في أي مكان لا تتوفر به الترتيبات المشتركة التي يتم اتخاذها بتعاون الأطراف. يجب أن تتسم إجراءات التشاور بالمرونة وأن تكون قائمة على عروض محددة مقدمة من قبل مقدم الخدمات.

(ب) يجب أن تؤكد المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) على أنه يتعين على المشاورات أن تأخذ في الاعتبار الاحتياجات الحالية والمستقبلية للركاب والمستخدمين النهائيين الآخرين.

(ج) يتعين على المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) أن تقوم بتعديل الفقرات من ٣١ إلى ٣٣ بالوثيقة ٩٠٨٢ من أجل تحديد سمات عملية التشاور والغرض منها. سوف يترك للمؤتمر قرار تجميع الفقرات من ٣١ إلى ٣٣ والفقرات من ٤٩ إلى ٥١ في فقرة واحدة جديدة وجعلها جزءاً من مقدمة الوثيقة ٩٠٨٢.

٤- التعديلات المقترحة إدخالها على السياسات

١-٤ وفقاً للاستنتاج (ج) من الفقرة ٣-١، يقترح تعديل الفقرات من ٣١ إلى ٣٣ من الوثيقة ٩٠٨٢ على النحو التالي:

التشاور مع المستخدمين

الرسوم

٣١- يؤكد المجلس على أهمية التشاور مع مستخدمي المطار مشغلي الطائرات قبل إدخال أية تغييرات على أنظمة تحميل الرسوم أو مستويات الرسوم. ويجب أن تأخذ هذه المشاورات بعين الاعتبار وبشكل أساسي الاحتياجات الحالية والمستقبلية للركاب والمستخدمين الآخرين. وينحصر الغرض من التشاور في ضمان تقديم مقدم الخدمات لمعلومات كافية للمستخدمين فيما يتعلق بالتغييرات المقترحة ومراعاة وجهات نظر المستخدمين وتأثير هذه الرسوم عليهم، على أن يكون الهدف من ذلك هو إجراء هذه التغييرات بالاتفاق بين المستخدمين ومقدمي الخدمات، كلما أمكن. وفي حالة الإخفاق في التوصل إلى هذه الاتفاق، سوف يتسنى للمطارات حرية فرض الرسوم ذات الصلة وفقاً للمستخدمين الذين يخول لهم الحق في الاحتكام إلى جهة مستقلة عن المطار، كلما توفر ذلك، إلا أنه يجب أن تتوافق عملية الاحتكام المستخدمة مع النظام الرقابي شكل المراقبة الاقتصادية التي يتم القيام بها في الدولة المعنية (انظر أيضاً الفقرة ٣٣). إنه ليس من الممكن أن يتم وضع إجراءات

محددة للمشاورات بناءً على هذا النوع الذي يرجع إلى التنوع في البنية الإدارية والمالية والقانونية التي تعمل في إطارها المطارات. كما أن الإجراءات التي يتم اتخاذها في المطارات الفردية سوف تحتاج أيضاً إلى أن تأخذ في الاعتبار حجم ومعدل الأنشطة الخاصة بالمطار. وعلى الرغم من ذلك، وبناءً على هذه الآراء، يوصي المجلس بما يلي:

(١) في حالة اعتزام أي مشغل مطار أو أية جهة مختصة أخرى القيام بمراجعة الرسوم أو فرض رسوم جديدة، يجب إخطار المستخدمين أو الجهات الممثلة لهم قبل ذلك بأربعة أشهر على الأقل وفقاً للوائح السارية في كل دولة.

(٢) في حالة القيام بأية عملية مراجعة للرسوم أو فرض أية رسوم جديدة، يجب إعطاء فرصة للمستخدمين لإبداء آرائهم والتشاور مع مشغل المطار أو الجهة المختصة. ولهذا الغرض، يجب تزويد المستخدمين بكافة المعلومات المالية والتشغيلية والمعلومات الأخرى التي تتميز بالشفافية والملائمة والكفاية مما يسمح لهم بإصدار تعليقات قائمة على اكتساب معلومات في هذا الشأن.

(٣) يجب إخطار المستخدمين مسبقاً بفترة معقولة بالقرار النهائي لأية مراجعة للرسوم أو لفرض رسوم جديدة.

(٤) يجب أن تتم المشاورات بناءً على عروض محددة، كما يجب أن توضح ما هي الأطراف الأكثر احتمالاً للتأثر بذلك والأمور المحددة التي يطلب إبداء الرأي فيها والجدول الزمني للردود عليها وبعض المشروعات الهامة والأعمال الخاصة بالعروض والتحليلات المالية التي يتم إجراؤها. وبالتالي، يجب منح جميع الأطراف ذات الصلة فرصة لتقديم آرائهم.

تخطيط المطار

٣٢ - يرى المجلس أيضاً أنه من الأهمية بمكان - في ضوء التكاليف الباهظة والمتزايدة للمطارات الجديدة وأعمال التطوير الأساسية في المطارات الحالية - أن يتم التشاور مع المستخدمين أو الجهات الممثلة لهم قبل إنهاء الخطط الخاصة بالمشروعات ذات الصلة. ويعد الغرض من هذا التشاور هو ضمان إيفاء أعمال التطوير ذات الصلة باحتياجات المستخدمين - كلما أمكن - وكذلك وعي المستخدمين بالآثار المالية فيما يتعلق بالرسوم التي سيقومون بدفعها. وبالمثل، لكي تتمكن الجهات التابعة للمطار من تخطيط متطلباتها المالية المستقبلية بشكل أفضل، يتعين على مستخدمي المطارات، وخاصة ناقلات الطائرات، أن يقدموا بيانات تخطيط مسبقاً إلى الجهات التابعة للمطارات على أساس فترة تتراوح من ٥ إلى ١٠ أعوام فيما يتعلق بالأنواع المستقبلية وسمات وأعداد الطائرات المتوقع استخدامها والتزايد المتوقع للركاب والبضائع التي يتم مناوالتها والمنشآت الخاصة التي يرغب مستخدمو المطار في استخدامها وكافة الأمور الأخرى ذات الصلة. قد يتم إنجاز عملية التخطيط هذه عن طريق مناقشات ذات اتجاهين بين المطارات وحاملات الطائرات سواء بصورة مباشرة أو من خلال الجهات الممثلة لهم.

آلية "اللجوء إلى جهة احتكام كخطوة أولى"

٣٣ - يرى المجلس - بالنسبة للرسوم بشكل خاص - أنه مع النمو السريع لأعداد المطارات غير الخاضعة للسيطرة المباشرة للحكومة، ربما يكون هناك حاجة إلى جهة محايدة على الصعيد المحلي لحل أية نزاعات قبل الدخول للساحة الدولية (آلية "اللجوء إلى جهة احتكام كخطوة أولى"). وبالتوافق مع شكل المراقبة الاقتصادية التي يتم القيام بها في الدولة المعنية، يجب أن تكون هذه الآلية تتميز بالمرونة ويجب أن تركز

على تسوية أو تهدئة الأوضاع، بل أنها قد تمتد إلى الاحتكام الكلي، إذا ما قررت الدولة المعنية ذلك. ربما تكون هذه الآلية متضمنة في كراسة الشروط لأية جهة مستقلة وملتزمة بمسئوليات أكبر متمثلة في الإشراف على العمليات التي يقوم بها مقدمي الخدمات المستقلين، كما هو مشار إليه في الفقرة ١٥ أو ربما يتم تحديد ذلك بصورة منفصلة.

٥- الإجراءات المتخذة من قبل المؤتمر

١-٥ يرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

- أ) استعراض الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٣-١ والإقرار بها.
- ب) استعراض التعديلات المقترحة بشأن الوثيقة رقم ٩٠٨٢ في الفقرة رقم ٤-١ والمصادقة عليها.

— انتهى —