



## مؤتمر اقتصاديات المطارات

### وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند ١ من جدول الأعمال: المسائل التي تتطلب تبادل الآراء بين الدول ومقدمي الخدمات والمنتفعين بها  
٣-١: التشاور مع المنتفعين

### التشاور مع المنتفعين

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

#### الملخص

ترمي ورقة العمل هذه الى وضع مبادئ توجيهية ينبغي أن تلتزم بها المطارات ومقدمو خدمات الملاحة الجوية لضمان التشاور على نحو ملائم مع المنتفعين بشأن المسائل التي قد تؤثر فيهم مادياً، أي مستويات الرسوم وهيكلها، وتنمية القدرات والاستثمارات. وتخلص الورقة الى أنه ينبغي وضع عملية تشاور دائمة ومنتظمة اذا لم توجد بالفعل ترتيبات للتعاون بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها. ومن ثم يقترح تعديل نص سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9082 Doc).

يرد الاجراء المعروف على المؤتمر في الفقرة ٥.

#### ١- المقدمة

١-١ تعتبر العلاقات الطيبة بين الجهات المنظمة ومقدمي الخدمات والمنتفعين بها من الأمور الهامة لضمان التنمية السليمة للنقل الجوي. ويعتبر التشاور بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها من العوامل الضرورية في سياق الجهود الرامية الى رفع الكفاءة وزيادة فعالية الكلفة في اطار تشغيل المطارات وتقديم خدمات الملاحة الجوية. وتسعى هذه الورقة الى وضع مبادئ توجيهية للتشاور بهدف تعزيز التعاون بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها.

٢-١ ينبغي أن يشمل التشاور مع المنتفعين بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية وعملية التخطيط جميع الجوانب الأخرى المشار اليها في سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9082 Doc) التي تشمل بعض المبادئ التي تشير الى التشاور، وبصفة خاصة ادارة الأداء، والتمويل المسبق للمشاريع، وتحصيل رسوم خدمات الركاب، واسترداد تكاليف التدابير الأمنية، والرسوم البيئية.

## ٢- المناقشة

١-٢ يوجد تباين كبير بين مقدمي الخدمات في درجة التشاور وإشراك المنتفعين. وفي حين وضعت بعض المطارات ترتيبات تعاونية مثل اتفاقات مستوى الخدمة (أي تحديد مستوى الخدمة المقدمة والقواعد التي تحكم العلاقة بين المطار والمنتفعين بشأن الخدمات المتفق عليها)، فإن العديد من المطارات الأخرى ومقدمي خدمات الملاحة الجوية في مختلف أنحاء العالم لا توجد لديهم عملية تشاور سليمة ومنظمة، أو لا يتشاورون مع المنتفعين على الإطلاق.

٢-٢ بدون التشاور أو أي آلية تعاونية أخرى، هناك خطر أن لا يعرف المنظمون ومقدمو الخدمات احتياجات ومتطلبات المنتفعين، مما قد يؤدي إلى عدم بلوغ المستوى الأمثل في تطوير المطارات ونظم خدمات الملاحة الجوية. وعلى سبيل المثال، قد تنتج عن الاستراتيجيات الفردية استثمارات غير ضرورية ومكلفة، ومسائل مرتبطة بالسعة أو السلامة تؤدي إلى زيادات في التكاليف والرسوم على المنتفعين وعملائهم. وعلى العكس، قد لا توفر الخدمات والسعة التي توجد حاجة ماسة إليها في الوقت المناسب للمنتفعين.

٣-٢ عندما لا توجد ترتيبات تعاونية مقبولة لمقدمي الخدمات والمنتفعين، ينبغي أن تضمن الدول التشاور بصورة ملائمة مع جميع المنتفعين المعنيين بشأن المسائل التي يمكن أن تؤثر عليهم مادياً، أي مستويات وهيكل الرسوم وتنمية القدرات والاستثمارات. وأهداف التشاور هي زيادة التفاهم المتبادل بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها، وإعطائهم وعياً ومعرفة بخطط ونوايا الأطراف الأخرى وزيادة فرصة النجاح لأي تغيير رئيسي في السياسة العامة أو أي استثمار كبير مع عمل جميع الأطراف على التحرك في نفس الاتجاه. والمسألة هنا هي أي نوع من آليات التشاور تؤدي على أفضل وجه لتحقيق هذه الأهداف.

٤-٢ توصي الفقرات ٣١-٣٢ و ٤٩-٥٠ من الوثيقة Doc 9082 بالتشاور قبل تعديل الرسوم أو فرض رسوم جديدة، وقبل وضع خطط التنمية في صورتها النهائية. غير أنه، حسبما نوقش في الفقرة ٢-١، قد يغفل أو يتجاهل مقدمو الخدمات بسهولة آليات التشاور الخاصة. ولذلك يوصى بأن تتضمن الوثيقة Doc 9082 آلية تشاور أقوى ينبغي الحفاظ عليها حتى في الأوقات التي لا يتوقع فيها أي مقدم تغييرات في الرسوم أو تنمية القدرات أو الاستثمارات.

٥-٢ ينبغي أن تقرر على أساس كل حالة على حدة إجراءات محددة لمثل هذا التشاور الدائم والمنظم، مع مراعاة شكل المراقبة الاقتصادية التي تعتمدها الدولة المعنية وكذلك حجم ونطاق أنشطة مقدم الخدمات. وبصرف النظر عن الإجراءات، ينبغي اتخاذ جميع الخطوات الممكنة للتوصل إلى توافق الآراء قبل الشروع في تغييرات كبرى، على الرغم من أنه ينبغي الاعتراف بأنه قد لا يكون من الممكن، أو حتى من المرغوب فيه، التوصل إلى توافق الآراء في كل وضع. وينبغي النظر بقدر الامكان في المعلومات المسترجعة من المنتفعين التي يتم الحصول عليها خلال المشاورات قبل التوصل إلى قرار بصدد أي اقتراح.

٦-٢ يتمثل أحد عوامل التشاور الناجح في توفر حسن النية لدى جميع الأطراف المعنية. والطرف الذي يجري التشاور معه (المنتفع) على عاتقه مسؤولية مماثلة كالتطرف الذي يقوم بالتشاور (مقدم الخدمة) عن أن يشترك بصورة نشطة في عملية التشاور. ومن العوامل الأخرى التي يتعين النظر فيها الشفافية والوضوح. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون خطط تنمية القدرات مدعومة بحالات أعمال، وينبغي أن تكون الاستثمارات الكبرى مدعومة بالافصاح عن المعلومات المالية الملائمة مع شرح جميع الافتراضات على نحو سليم، بما في ذلك تحليلات التأثير على الأطراف المعنية.

٧-٢ توصي الفقرتان ٣١ و ٤٩ من الوثيقة Doc 9082 بأن يعطي مقدمو الخدمات اشعاراً مسبقاً قبل أربعة أشهر على الأقل بالتعديلات المقترحة للرسوم أو فرض رسوم جديدة، وبأن يعطي اشعار مسبق ملائم بالقرار النهائي إلى المنتفعين. وبالنسبة للأخير، فإن فترة اشعار دنيا، أي شهر واحد على الأقل قبل التنفيذ، ستنجح للمنتفعين بعض الوقت

لإدخال تعديلات على أسعارهم، إذا كانت هناك حاجة لذلك، وستتيح لهم أيضا بعض الوقت للاحتكام الى آلية لحل النزاعات، حيث تتوفر، قبل سريان الرسوم المعدلة.

٢-٨ في الوثيقة Doc 9082، فإن المشاورات مع المنتفعين بصدد المطارات وخدمات الملاحة الجوية تعالج حاليا بصورة منفصلة، أي الفقرات ٣١-٣٣ للمطارات والفقرات ٤٩-٥١ لخدمات الملاحة الجوية، على الرغم من أنها متماثلة. ونظرا لأن الاطار العام للتشاور مع المنتفعين مشترك بين المطارات وخدمات الملاحة الجوية ولأسباب الأيجاز وسهولة الرجوع، يمكن ادماج هذه الفقرات في مجموعة واحدة تطبق على كلا النوعين من الخدمات، مع التعديلات الضرورية التي تعبر عن المناقشة الواردة أعلاه، وادراجها في القسم ١ من الوثيقة Doc 9082.

### ٣- الاستنتاجات

٣-١ يمكن التوصل الى الاستنتاجات التالية من المناقشة الواردة أنفا:

أ) ينبغي أن تضمن الدول اقامة عملية تشاور دائم ومنتظم مع جميع المنتفعين في هيئاتهم للمطارات وخدمات الملاحة الجوية حيث لم يسبق وجود ترتيبات للتعاون بين مقدمي الخدمات والمنتفعين بها.

ب) ينبغي أن تضمن الدول، كجزء من تلك العملية، التشاور مع المنتفعين بشأن مستوى وهيكل الرسوم بل أيضا بصدد تنمية القدرات والاستثمارات، والنظر، بقدر الامكان، في المعلومات المسترجعة من المنتفعين التي تم الحصول عليها خلال المشاورات قبل التوصل الى قرار يتعلق بأي اقتراح.

ج) ينبغي أن تعدل الايكاو الوثيقة Doc 9082 لادراج مفهوم عملية تشاور دائم ومنتظم في اطار فقرات جديدة بشأن التشاور مع المنتفعين تشمل المطارات وخدمات الملاحة الجوية على السواء.

### ٤- التعديلات المقترحة للسياسات

٤-١ وفقا للاستنتاج ج) من الفقرة ٣-١، يقترح الاستعاضة عن الفقرات ٣١-٣٣ و ٤٩-٥١ من الوثيقة Doc 9082 بالفقرات الجديدة الأربع التالية بشأن التشاور مع المنتفعين، التي ينبغي ادراجها بعد الفقرة ١٧ الحالية مباشرة:

#### \*التشاور مع المنتفعين\*

#### الرسوم

xx - يشدد المجلس على أهمية التشاور مع المنتفعين بالمطارات وخدمات الملاحة الجوية قبل تغيير نظم فرض الرسوم أو مستويات الرسوم. والغرض من هذه المشاورات هو ضمان أن مقدم الخدمة يوفر معلومات كافية للمنتفعين عن التغييرات المقترحة ويولي اهتماما كبيرا آراء المنتفعين وأثر فرض الرسوم عليهم. ويجب أن يكون الغرض هو أن تتم التغييرات بالاتفاق بين المنتفعين ومقدمي الخدمات متى أمكن ذلك. وعند تعذر ذلك يستمر مقدم الخدمة في فرض الرسوم المعنية ويستطيع المنتفعون التظلم أمام هيئة مستقلة عن مقدم

\* ينبغي أن يشمل التشاور مع المنتفعين جميع الجوانب الأخرى للرسوم التي تتضمنها هذه الوثيقة السياسية حيث توجد المبادئ التي تشير الى التشاور (المشاورات).

الخدمة، حيثما أتيح ذلك، ولكن يجب أن يكون إجراء التظلم المستخدم متماشيا مع شكل المراقبة الاقتصادية المعتمد في الدولة المعنية. وإذا لم توجد آلية للتظلم فمن الأهم أن يبذل مقدمو الخدمة والمنتفعون كل جهودهم للتوصل الى اتفاق على أي تغييرات في نظم فرض الرسوم أو مستويات الرسوم قبل إجراء هذه التغييرات.

#### تخطيط خدمات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

yy - يرى المجلس كذلك أنه من المهم استشارة المنتفعين أو منظمات تمثيل المنتفعين بخصوص خطط تنمية القدرات والاستثمار. والغرض من هذه الاستشارة هو ضمان أن تلبى التطورات المعنية حاجات المنتفعين وأن المنتفعين على وعي بالمتطلبات المالية من حيث الرسوم التي ينبغي عليهم تسديدها. وبالمثل، ولكي تتمكن هيئات المطارات ومقدمو خدمات الملاحة الجوية على نحو أفضل من اعداد الخطط الخاصة بالمتطلبات المالية المتوقعة، ينبغي للمنتفعين، ولا سيما الناقلين الجويين، اعطاء البيانات التخطيطية المسبقة لهيئات المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية، كل على حدة، في صورة تنبؤات تغطي من خمس الى عشر سنوات، وذلك فيما يتعلق بأنواع وخصائص وأعداد الطائرات المتوقع استخدامها، والزيادة المنتظرة لتحركات الطائرات والركاب والبضائع، وغير ذلك من الأمور ذات الصلة.

#### آلية التشاور الدائم والمنتظم

zz - عندما لا توجد ترتيبات للتعاون بين مقدم الخدمة والمنتفعين مقبولة لدى جميع الأطراف المعنية، يشجع المجلس الدول وهيئاتها للمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية على انشاء عملية للتشاور الدائم والمنتظم مع جميع فئات المنتفعين و/أو منظمات تمثيلهم العاملة في المطار أو في مجال جوي معين. وينبغي تقرير الاجراءات المحددة للتشاور الفعال على أساس كل حالة على حدة مع مراعاة شكل المراقبة الاقتصادية المعتمد في الدولة المعنية. وهناك حاجة أيضا لأن تراعي الاجراءات في المطارات والمجالات الجوية المنفردة حجم ونطاق أنشطة المطار ومقدم خدمات الملاحة الجوية. ومع مراعاة هذه الاعتبارات، يوصي المجلس بما يلي:

(١) عندما يفكر مشغل مطار أو مقدم خدمات الملاحة الجوية أو أي هيئة مختصة أخرى، في ادخال تعديل على الرسوم أو في فرض رسوم جديدة، ينبغي عادة اعطاء اشعار مسبق ملائم بذلك قبل أربعة أشهر على الأقل الى المنتفعين أو منظمات تمثيل المنتفعين، وذلك وفقا للقواعد والأنظمة المطبقة في كل دولة.

(٢) عند ادخال مثل هذا التعديل على الرسوم أو عند فرض رسوم جديدة، ينبغي اعطاء المنتفعين الفرصة لتقديم آرائهم وللتشاور مع مشغل المطار أو مقدم خدمات الملاحة الجوية أو الهيئة المختصة الأخرى. وينبغي أن يزود المنتفعون بالمعلومات المالية والتشغيلية الملائمة والمعلومات الأخرى التي تتسم بالشفافية والمناسبة التي تمكنهم من ابداء تعليقات استنادا الى دراية.

(٣) ينبغي اعطاء المنتفعين اشعارا مسبقا معقولا، قبل شهر على الأقل، بالقرار النهائي بشأن أي تعديل للرسوم أو فرض رسوم جديدة. ولا حاجة لأن تكون فترة الشهر هذه بالاضافة الى فترة الأشهر الأربعة المنصوص عليها في الفقرة ١ أعلاه.

٤) ينبغي أن توضح المشاورات بصفة عامة طبيعة الاقتراحات، والأطراف التي على الأرجح أنها تتأثر، وحالات الأعمال للاقتراحات، والتحليلات المالية التي أجريت، والمسائل المحددة المطلوب الحصول على معلومات مسترجعة عنها، والجدول الزمني لتقديم الردود. وينبغي إتاحة الفرصة لجميع الأطراف المهتمة بالأمر لتقديم آرائهم. وينبغي أن تتضمن الوثائق الخاصة بالقرارات أسباباً واضحة للنتيجة (للنتائج) المختارة وأن توضح الكيفية التي روعيت، أو لم تراعى، بها الردود.

#### آلية الملجأ الأول

xy- يعتبر المجلس انه بالنسبة للرسوم بوجه خاص، وفي ظل الزيادة السريعة في عدد المطارات المستقلة ومقدمي خدمات الملاحة الجوية المستقلين عن السيطرة الحكومية المباشرة، قد يكون من مصلحة المطارات والمنافعين بها، ومقدمي خدمات الملاحة الجوية والمنافعين بهم، إيجاد طرف محايد على المستوى المحلي لدرء وحل النزاعات قبل الدخول الى الساحة الدولية (آلية الملجأ الأول). وينبغي أن تكون تلك الآلية مرنة وأن تركز على المصالحة أو الوساطة ولكن يمكنها أن تصل الى حد التحكيم الكامل اذا قررت الدولة المعنية ذلك. ويمكن أن تدرج مثل هذه المهمة في صلاحيات هيئة مستقلة ذات مسؤوليات أكثر اتساعاً تتضمن مراقبة عمليات مقدمي الخدمات المستقلين، المشار إليها في الفقرة ١٥، أو في صلاحيات هيئة تنشأ بصورة منفصلة.

#### ٥- الاجراء المعروض على المؤتمر

١-٥ يرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

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

ب) استعراض وقرار التعديلات المقترحة للوثيقة Doc 9082 الواردة في الفقرة ٤-١.

- انتهى -