



## مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند رقم ١ : الموضوعات التي تتضمن العلاقات التفاعلية بين الدول ومقدمي الخدمات والمستخدمين  
البند رقم ١-١ : المراقبة الاقتصادية

### المراقبة الاقتصادية

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

#### الملخص

لقد ظلت المطارات على مدار العقود السابقة تعمل على إدخال تحسينات مستمرة في ضوء جودة الخدمات والكفاءة وفعالية التكلفة. علاوة على ذلك، فقد تعرضت لضغوط تجارية جديدة بالاعتبار من قبل بعض الركاب ومشغلي الطائرات ونماذج أعمال شركات الخطوط الجوية الجديدة، بل ومن بعض المطارات الأخرى أيضاً. فبدأت ذي بدء، يجب أن يتم تناول أية موضوعات خاصة بإخفاق السوق المحتمل (على سبيل المثال إساءة استخدام المراكز المسيطرة) بموجب قانون التنافس المحلي في إطار مسؤولية الدولة عن المراقبة الاقتصادية. ويتمثل الغرض الأساسي لقانون التنافس كجزء من عملية المراقبة الاقتصادية في حماية مصالح المستخدم النهائي، أي المستهلك.

كما أن تطبيق معايير مماثلة على المطار ومقدمي خدمات الملاحة الجوية يغفل عن الفروق والاختلافات بين كلا مقدمي الخدمات في ضوء موقفهم التنافسي وعملائهم ومنتفعيهم وتنوعهم وأصولهم ومزاياهم الاجتماعية والاقتصادية.

يجب أن تظل أية تدخلات رقابية عند أدنى حد ممكن، كما يجب أن تخضع هذه التدخلات لتحليل تكاليف ومزايا وتضمن ضخ الاستثمارات الكافية للإيفاء بالاحتياجات المستقبلية. للاطلاع على الإجراءات المتخذة من قبل المؤتمر، انظر الفقرة رقم ٥.

#### ١ - المقدمة

١-١ إن تحويل صناعة المطارات أثناء العقود الماضية - من جهة مقدمة لخدمات البنية التحتية ومملوكة من قبل الحكومة إلى جهة تمت خصصتها وتحويلها إلى شركة بشكل جزئي وإلى جهة تقديم خدمات تتاجر بغرض الربح على

<sup>1</sup> تم تقديم جميع النسخ المقدمة باللغات المختلفة من قبل المجلس الدولي للمطارات.

نطاق واسع - تم بناءً على بعض المتطلبات العديدة لحركة النقل الجوي والنمو المطرد في هذه الحركة والذي يتم تحفيزه من خلال تحرير الطرق والاقتصاديات النامية، وخاصة في الأسواق الناشئة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاحتياج إلى استثمار مبالغ هائلة في عمليات توسيع وتحديث بنية تحتية جديدة أدى إلى المطالبة بتوفير حوكمة مطارات جديدة وهياكل ملكية ومستثمرين أفراد. وبما أن الحكومات تراجعت عن إدارة وامتلاك المطارات، فيجب مراقبة هذه الجهات الجديدة فيما يتعلق بأسعارها وتخطيطها في إطار المراقبة الاقتصادية القومية لمخاطبة المخاطر المتنوعة والمتمثلة في إساءة استخدام المراكز المسيطرة.

٢-١ أما اليوم فيركز مشغلو المطارات على تقديم خدمات لركابهم ومجتمعاتهم. وقد تم الإقرار بجهودهم الفعالة في ضوء إسهاماتهم الهامة في ازدهار الاقتصاديات القومية والمحلية. لقد شهدت المطارات تطوراً هائلاً كجهات تعمل على خلق قيم اقتصادية تتمتع بالكفاية الذاتية وتعمل على تمويل نفسها مع الأخذ في الاعتبار إجازة وضرورة تحقيق الأرباح.

٣-١ تعمل المطارات - بوصفها جزء من نظام الطيران - على الاتصال بالاقتصاد العالمي وتساهم في تطويره. كما أنها تعتبر أحد العوامل الأساسية المساهمة في تنشيط السياحة، التي تعد أكبر صناعة في العالم. وتحقق صناعة المطارات بمنظورها على المدى الطويل فيما يتعلق بنمو الصناعة والاحتياج إلى الإعداد للمطلبات المستقبلية التي ستستمر في النهوض على المدى الطويل. وتظل عملية إضافة قدرات جديدة لنظام النقل الجوي بمثابة مهمة أساسية ومسئولية كبيرة ملقاة على عاتق صناعة المطارات، كما أنها تتطلب مرونة وقابلية للتعديل في ضوء المراقبة الاقتصادية القومية

## ٢- النقاط المطروحة للمناقشة

١-٢ لقد ظلت المطارات على مدار العقد الماضي واقعة تحت ضغط تجاري جدير بالاعتبار من قبل الركاب ومشغلي الطائرات ونماذج شركات الخطوط الجوية الجديدة مثل حاملات الطائرات الزهيدة التكلفة والاتحادات ومن المطارات النظيرة لها. هذا، وتتنافس المطارات على الركاب وشركات الطيران كما تتنافس مع المطارات الأخرى بالنسبة لجهة الإقلاع وجهة الوصول والاتصال بحركة النقل. وفي الوقت نفسه، تتعامل العديد من المطارات مع حاملات طائرات أساسية أو مجموعات حاملات طائرات ذات حصص في الأسواق الكبرى التي تمارس بعض الضغوط على أسعار المطارات وكفاءتها وغالباً ما تفرض حواجز دخول لحاملات طائرات أخرى مما يعمل على تقييد المنافسة مما يضر بالمستهلك.

٢-٢ وبعيداً عن ممارسة أي ضغوط على رسوم المستخدمين، فقد أصبحت شركات الخطوط الجوية واتحادات شركات الخطوط الجوية تفرض المزيد من المطالب فيما يتعلق بخدمات مباني الركاب والتصميم والتخطيط الذي يتطلب تقديم خدمات معدلة وفقاً لحاجة العملاء والمرافق والمنشآت الخاصة بمبنى الركاب أو المناطق الخاصة بمباني الركاب المعدلة وفقاً لاحتياجات العملاء. وفي كثير من الأحوال يتم قبول واستيعاب الآثار التشغيلية والمالية على مشغلي المطارات من أجل الحفاظ على عملية تشغيل الخطوط الجوية أو القيام بتوسيعها وليس من أجل فقدها مقارنةً بالمطارات المنافسة.

٣-٢ بالإضافة إلى ما سبق ذكره، أصبح الركاب أيضاً لديهم المزيد من المتطلبات فيما يتعلق بالعمليات الخاصة بالمطار والخدمات وتصميم مباني الركاب والأنشطة التجارية بالمطارات. وهنا تحتاج المطارات للاستجابة إلى هذه التوقعات المتزايدة لكي تظل كعهدتها دائماً تتميز بالجاذبية بصفتها جهات مغادرة أو وصول أو انتقال، وذلك في مصلحة الركاب ومصلحة صناعة الخطوط الجوية. وبينما تستمر شركات الخطوط الجوية في بذل أقصى جهودها لتدعيم خبرتها على متن الطائرة (في الجو)، فتحتاج المطارات بالمثل للاستثمار في الخبرات على سطح الأرض (في البر).

٤-٢ لم تعد المطارات عبارة عن شركات تعمل في مجال واحد حيث أنها تطورت من مجرد شركات مقدمة لخدمات البنية التحتية إلى شركات مقدمة للخدمات وشركات تعمل بالبيع بالتجزئة ومديري عقارات ومطورين وما إلى ذلك.

واليوم، أصبح تركيز إدارة المطارات إلى حد كبير على مدى رضا الركاب، ذلك أن خبرة المطار أصبحت عاملاً حاسماً بالنسبة لعملية تخطيط السفر مما يعكس مباشرة مدى الرضا عن شركات الخطوط الجوية.

٥-٢ اعتباراً من أغسطس/ آب ٢٠٠٨، بدأ ما يربو على ١٢٠ مطاراً في جميع أنحاء العالم في التركيز على برنامج المقارنة المعيارية لمدى رضا العملاء الذي يقدمه المجلس الدولي للمطارات، حيث يقيس البرنامج مدى رضا العملاء على ما يزيد على ٣٠ مجالاً من مجالات الخدمات، كما يقدم كافة البيانات الهامة ذات الصلة ويقوم بإجراء تحليل عن كيفية تحسين مدى الرضا بصورة أكثر كفاءة وفعالية. ولا يزال البرنامج ينمو بسرعة كبيرة، مما يشير إلى تطور لم يكن ليتم تفسيره ما لم يكن من أجل المطارات التي تعاني من ضغط الركاب وشركات الخطوط الجوية من أجل تحسين خدماتهم وأدائهم بصفة مستمرة.

٦-٢ لا تزال الحاجة إلى السفر الجوي في ارتفاع مستمر. وبالتالي فقد قامت شركات الخطوط الجوية بإعداد سجلات بالطلبات للطائرات الجديدة التي سيتم تقديمها خلال العشرة أعوام القادمة، مع الأخذ في الاعتبار إعداد نفسها لمضاعفة حركة النقل الجوي كما هو متوقع في عام ٢٠٢٥. ومن الواضح أن القدرة الحالية في البر ليست كافية للتكيف مع هذا النمو. كما أن الإخفاق في تقديم بنية تحتية جديدة سوف ينتج عنه نتائج حتمية متمثلة في ارتفاع التكاليف بالنسبة للاقتصاد والبيئة والمنفعيين ومستخدمي المطارات. كما أن القدرات الضئيلة المتوفرة سوف تعمل أيضاً على تقليل مستوى التنافسية والتنافس بين المطارات، ذلك أن حالة الاكتظاظ سوف تمنع المطارات من جذب الشركات الجديدة والمزيد من الركاب.

٧-٢ تحتاج المراقبة الاقتصادية إلى الأخذ في الاعتبار دورات تخطيط المطارات التي تختلف بصفة أساسية عن الدورات الخاصة بشركات خطوط الطيران. فبينما يمكن لشركات الخطوط الجوية أن تتكيف مع الدورات الاقتصادية على المدى القصير نوعاً ما وبينما تحتاج إلى أن تتكيف مع هذه الدورات عن طريق تقليل القدرات وتعطيل الطائرات بناءً على طبيعة أصولها، فحتاج المطارات إلى نظرة طويلة الأجل على عملية تطوير السوق في المستقبل والتي تغطي فترة تصل إلى ٢٠ عاماً. وعند التخطيط لأية استثمارات مستقبلية والتخطيط للتكاليف ذات الصلة، تستطيع المطارات أن تلقي نظرة عامة طويلة الأجل على الاقتصاد والاحتياجات ومصالح المستهلكين والمجتمعات المختلفة.

٨-٢ إن الغرض من المراقبة الاقتصادية يكمن في حماية المصالح الحالية والمستقبلية للمستهلكين والصالح العام. وبالتالي، فيجب تطبيق العديد من الأشكال الأكثر صرامة للمراقبة الاقتصادية (على سبيل المثال تنظيم الأسعار والأصول)، ولكن شريطة أن يتم ذلك بعد تقييم مدى المنافسة ومعالجة البنية القانونية والمؤسسية والحكومية (أي قانون التنافس المحلي). وبناءً على ذلك، يجب أن يظل أي تدخل رقابي عند أدنى حد ممكن، كما يجب أن يكون فعالاً من حيث التكلفة، أو بالأحرى يمكننا أن نقول أن التكاليف المباشرة وغير المباشرة لعملية التنظيم لا يجب أن تفوق المزايا الخاصة بها.

٩-٢ ربما يكون تطبيق بعض المعايير الاقتصادية المماثلة على المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية مضللة بعض الشيء. وبالتالي، فإنها يجب أن تتم بحذر شديد. فتختلف هاتان الصناعتان عن بعضهما البعض جذرياً بالنسبة لمدى المتاجرة فيها بغرض الربح وخصصتهما وقاعدة المستخدمين الخاصة بهما وتنوعهما وخدماتهما وأصولهما ومركزهما في السوق. والجدير بالذكر أن مقدمي خدمات الملاحة الجوية لا يتنافسون مع بعضهم البعض، حيث أنهم ليس لديهم أية علاقات اجتماعية محلية، كما أنهم لا يخدمون الركاب بشكل مباشر. علاوة على ذلك، يمارس مقدمو خدمات الملاحة الجوية سيطرة تامة على المجال الجوي المحلي ويقومون بتنظيمه وحمايته. إلا أن دوافع مقدمي خدمات الملاحة الجوية لزيادة الكفاءة تعتبر محدودة نظراً لأن مستخدميهم ليس لديهم أية خيارات أو بدائل أخرى. وبما أن سياسات المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) - والتي يتم تعديلها - تعتبر منمائلة على نطاق واسع ويجب أن تستمر في التطبيق على مجموعتي مقدمي الخدمات، فحتاج السياسات المستقبلية إلى أن تصبح عالمية وشاملة بصورة كافية لكي لا تتدخل بصورة غير ملائمة في أي من الصناعتين.

١٠-٢ تحتاج الاستنتاجات المقترحة وكذلك التعديلات المقترحة التي تشير إلى المزيد من الأشكال الأكثر تحديداً للمراقبة الاقتصادية أو مبادئ فرض الرسوم العامة إلى أن تصبح متوافقة مع الافتراض الأساسي الذي تنص عليه هذه الورقة والذي يشير إلى أن المطارات يتم تشغيلها بصفة أساسية في بيئة تنافسية. وبناءً على ذلك، يجب ألا تقتضي الأهداف المقترحة ضمناً بالنسبة للمراقبة الاقتصادية في الوثيقة ٩٠٨٢ أية التزامات من قبل الدولة لاتخاذ أية إجراءات تتجاوز إطارها القانوني والمؤسسي والحكومي الحالي.

### ٣- الاستنتاجات

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

(أ) يجب على الدول أن تضمن تطبيق المراقبة الاقتصادية على كافة مقدمي الخدمات بهدف تجنب أي إساءة استخدام لأي مركز مسيطر لمصلحة المستهلكين والصالح العام.

(ب) يتعين على الدول أن تحدد الشكل الملائم للمراقبة الاقتصادية لكل حالة بناءً على درجة التنافس، كما يجب أن تأخذ بعين الاعتبار بنيتها القانونية والمؤسسية والحكومية، بل وتأخذ في حسابها أولاً وقبل كل شيء قانون التنافس. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يظل أي تدخل رقابي عند أدنى حد ممكن، كما يجب أن يكون فعالاً من حيث التكلفة، أو بالأحرى يمكننا أن نقول أن التكاليف المباشرة وغير المباشرة لعملية التنظيم لا يجب أن تفوق المزايا الخاصة بها.

(ج) يجب على الدول أن تلقي نظرة طويلة على صناعة الطيران وحاجة المستهلكين وتتأكد من أن المطارات لديها قدرة مالية وإمكانية تطبيق للاستثمار - بصورة ملائمة وفي الوقت المناسب - في البنية التحتية المستقبلية التي تشكل أساس النمو المستقبلي، كما أنها ستعمل على تشجيع المنافسة والتنافسية داخل صناعة المطارات والخطوط الجوية.

(د) يجب على الدول أن تأخذ في اعتبارها دائماً تطبيق سياسة المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) بالنسبة للمراقبة الاقتصادية - التي يتم تعديلها - على كل من المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية، وأنها سوف تستمر في القيام بذلك. وبالتالي، فلا بد أن تراعي أية تعديلات على سياسة المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) الحالية والفروق الدقيقة والمميزة بين كلا مقدمي الخدمات، وخاصة درجات التنافس المختلفة.

(هـ) يتعين على المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) أن تأخذ في الحسبان أن الاستنتاجات المقترحة وكذلك التعديلات المقترحة التي تشير إلى الأشكال الأكثر تحديداً للمراقبة الاقتصادية أو مبادئ فرض الرسوم العامة تحتاج إلى أن تصبح متوافقة مع الافتراض الأساسي الذي تنص عليه هذه الورقة والذي يشير إلى أن المطارات ليس لديها مركز مسيطر في السوق. وبناءً على ذلك، فإن تحديد أهداف السياسة العامة داخل إطار المراقبة الاقتصادية لا يجب أن يدل ضمناً أو يقتضي أو يشكل أي التزام من قبل الدول بشكل يتجاوز بنيتها القومية القانونية والمؤسسية والحكومية الحالية.

### ٤- التعديلات المقترحة إدخالها على السياسات

١-٤ وفقاً للاستنتاج (هـ) من الفقرة ١/٣، يقترح تعديل النص الجديد من الوثيقة ٩٠٨٢ بالنسبة للمراقبة الاقتصادية والمقترح من قبل سكرتارية المنظمة الدولية للطيران المدني (إيكاو) في المستند WP/4 على النحو التالي:

### المراقبة الاقتصادية

xx - يوصي المجلس بأنه يجب على الاتجاه المستمر نحو المتاجرة بقصد الربح والخصخصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات للمطارات وتشغيلها وتقديم خدمات الملاحة الجوية والمراقبة الاقتصادية أن تسعى نحو

تحقيق توازن بين جهود الجهات المستقلة أو الخاصة من أجل الحصول على الآثار النموذجية لعملية المتاجرة بقصد الربح والخصخصة وكذلك أهداف السياسة العامة التي تشتمل على سبيل المثال لا الحصر على ما يلي:

(١) منع المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية من أية ممارسات مضادة للتنافس أو إساءة استخدام أي مركز مسيطر.

(٢) ضمان عدم التمييز والشفافية عند تطبيق نظام فرض الرسوم.

(٣) تقديم الحوافز للمطارات تشجيع المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية بالإضافة إلى المستخدمين على إبرام اتفاقات بشأن الرسوم ومستويات الخدمة.

(٤) التأكد من إعداد نظم إدارة الأداء الملائمة وتنفيذها من جانب المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية التشجيع على تطوير مؤشرات الأداء الملائم من قبل جميع مقدمي الخدمات.

(٥) ضمان ضخ استثمارات للقدرة على الإيفاء بالاحتياجات المستقبلية.

٧٧ - يوصي المجلس بأنه يتعين على الدول أن تبقى التدخلات الرقابية الاقتصادية عند أدنى حد ممكن وحسبما يقتضي الأمر. وعندما يتم تحديد ما إذا كانت المراقبة الاقتصادية بصورة تتجاوز مقتضيات قانون التنافس ضرورية من عدمه، يجب أن يتم الأخذ في الاعتبار درجة التنافس والتكاليف والمزايا المتعلقة بأشكال المراقبة البديلة وكذلك البنية القانونية والمؤسساتية والحكومية. ويعتبر إجراء المراقبة الاقتصادية بصورة تتميز بالشفافية والفاعلية وفاعلية التكلفة أمراً يصب في مصلحة جميع الأطراف.

٥ - **الإجراءات المتخذة من قبل المؤتمر**

٥-١ يرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

(أ) استعراض الاستنتاجات الواردة في الفقرة ١/٣ والإقرار بها؛ و

(ب) استعراض التعديلات المقترحة بشأن الوثيقة رقم ٩٠٨٢ في الفقرة رقم ١/٤ والمصادقة عليها.

— انتهى —