



المؤتمر الثاني عشر للملاحة الجوية

مونتريال، من ١٩ إلى ٣٠ نوفمبر ٢٠١٢

البند رقم ٦ من جدول الأعمال: التوجه المستقبلي
١-٦: خطط ومنهجيات التنفيذ

التخلص من العوائق التي تقف في طريق تحديث "إدارة الحركة الجوية"

(ورقة مقدمة من منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية "CANSO")

الملخص

يُعتبر إطار "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBU) منهجًا جديدًا وهامًا قائمًا على البرامج، وسوف يعمل هذا الإطار على تسهيل عمليات التخطيط والتنفيذ العالمية المنسقة استنادًا إلى التقنية المتوفرة والتحسينات التشغيلية المتوقعة. ومع ذلك، هناك عدد من العوائق والعقبات الموجودة في المجال التنظيمي والاجتماعي والاقتصادي والتي تقف في طريق تحقيق تحسينات الأداء التشغيلي، ومن ثم يحتاج التخلص منها إلى إرادة سياسية والتزام.

الإجراء: ينعقد المؤتمر من أجل دراسة التوصية الواردة في الفقرة ٤-١.

١- مقدمة

١-١ قَدِّمَت الإيكاو إطارًا جديدًا لتتسق المجال الجوي وقابلية تشغيله البيئي على المستوى العالمي، يُسمى "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBUs). وإطار "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBU)، الذي تم تطويره حسب اهتمامات الدول والصناعة، عبارة عن منهج جديد وهام قائم على البرامج، ويقدم هذا الإطار عمليات التخطيط والتنفيذ العالمية المنسقة استنادًا إلى التقنية المتوفرة والتحسينات التشغيلية المتوقعة. وتقوم منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية بدعم هذا التركيب من أجل تحديث نظام "إدارة الحركة الجوية" المخطط له لأنه يتماشى ويتوافق بشكل كامل مع الأهداف الإستراتيجية للمنظمة ومع رؤيتها لنظام ملاحة جوية متناسق وقابل للتشغيل البيئي عالميًا، وقادر على تقديم خدمة تتسم بالكفاءة بشكل لا مثيل له.

٢-١ مع ذلك، نجد أن تحقيق التناسق والتشغيل البيئي عالميًا في إدارة الحركة الجوية ليس تحديًا فنيًا فحسب - ففي أغلب الأحوال، تكون القدرات الفنية موجودة بالفعل، أو سوف تتواجد. وعلى العكس من ذلك، يتواجد عدد من العوائق ولا سيما في المجالات التنظيمية والاجتماعية والمالية. ومن ثم، يتعين علينا ضمان وجود الإطار المؤسسي والتنظيمي المناسب حتى يمكن إدخال حزم التحسينات هذه وتحقيق إمكاناتها الكاملة. ولتحقيق هذا الأمر، يجب الالتزام من جهة السياسة، مما سيعمل على تسهيل تحقيق تحسينات الأداء التشغيلي وفقًا لما تتصوره "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBUs).

٢- لمحة تاريخية

١-٢ لا تزال إدارة الحركة الجوية في الوقت الحالي مجزأة بكل ما تحمله الكلمة من معنى، وتؤثر هذه التجزئة بدورها على جوانب السلامة والكفاءة والقدرة كما أن لها آثارًا ضارة على البيئة. ومن هنا، يتعرض أداء "إدارة الحركة الجوية" للخطر. لقد أوصلتنا برامج التنفيذ والرؤى الوطنية والإقليمية، التي يشعب الكثير منها من التخطيط العالمي لأسباب عديدة،

^١ وفرت منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية (كانسو) النسخ العربية والصينية والانجليزية والفرنسية والإسبانية والروسية.

إلى المكان الذي نحن فيه الآن. وتأتي مبادرة ASBU عقب تاريخ طويل من جهود الإيكاو التي بُذلت لتنسيق عمليات التخطيط العالمي في سبيل دعم نظام "إدارة الحركة الجوية" العالمي.

٢-٢ ومع ذلك، لن تحقق حزم التحسينات الدور المراد لها إلا إذا نجح كل أصحاب المصالح المعنيين في تنسيق أنشطتهم حسبما هو متصور في إطار ASBU. ولتنفيذ ASBU أساسه الراسخ في عملية وضع السياسات الخاصة بالدول، وسوف يتطلب ذلك جهدًا تعاونيًا ومتعدد الاختصاصات على المستوى العالمي، بحيث يشمل واضعي السياسات والجهات التشريعية والتنظيمية؛ والشركات المشغلة ومقدمي الخدمة؛ والشركات المصنّعة ومقدمي الحلول - حيث يعمل كل هؤلاء بالتعاون معًا. ويجب أن يكون الهدف من وراء ذلك هو زيادة الدرجة الكلية من السعة والكفاءة وفعالية التكلفة وتحسين السلامة وتقليل الأثر الواقع على البيئة.

٣-٢ كما أن الموافقة من جانب هذا المؤتمر على تبني طريقة جديدة للتخطيط العالمي ووضع المعايير وتحديد وتنفيذ التحسينات التشغيلية، يجب أن تحمل بين طياتها التزامًا من جانب الدول للتخلص من العوائق والعقبات التي تقف في طريق التقدم. إن تحديث إدارة الحركة الجوية ليس تحديًا فنيًا في المقام الأول؛ فهو يُعتبر تحديًا اقتصاديًا ومؤسسيًا يتطلب قيادة وإرادة سياسية. وقد أدركت وأقرت الدورة الخامسة والثلاثون للجمعية العمومية أن "الدور الرئيسي الذي يجب أن تلعبه منظمة الإيكاو ... هو تسهيل توفير المساعدة للدول فيما يتعلق بجوانب التنفيذ الفنية والمالية والإدارية والقانونية والتعاونية".^١ مع ذلك، فإن التقدم نحو تحقيق الرؤية الخاصة بنظام ملاحية جوية يتسم بالتكامل والتناسق وقابلية تشغيله البيئي على المستوى العالمي كان بطيئًا نظرًا للعقبات المؤسسية التي تمت مواجهتها.

٤-٢ يتم تذكير هذا المؤتمر بقرار الجمعية العمومية رقم A35-15، والتأكيد عليه مجددًا خلال دورة انعقاد الجمعية العمومية السادسة والثلاثين، بضرورة اتخاذ خطوات عاجلة لضمان استناد نظام "إدارة الحركة الجوية" العالمي المستقبلي إلى الأداء ودعوة الدول "لاستخدام المفهوم التشغيلي لنظام "إدارة الحركة الجوية" العالمي التابع لمنظمة الإيكاو باعتباره الإطار العام لتوجيه تخطيط وتنفيذ نظم CNS/ATM".^٢ وانتهت دورة انعقاد الجمعية العمومية الخامسة والثلاثون إلى قرار يقضي بأن "سيادة الدول وحدودها ينبغي ألا تتأثر بتنفيذ نظم CNS/" وأشارت إلى أن "المشكلات الاقتصادية والمؤسسية، وبخاصة تحليل التكلفة/الفوائد وتمويل المرافق والتسهيلات واسترداد التكاليف والجوانب التعاونية، يجب التعامل معها من جانب الدول بشكل فردي و/أو جماعي".^٣

٣- العوائق التي تقف في طريق تحديث "إدارة الحركة الجوية"

١-٣ على المستوى السياسي، يجب أن تعترف الحكومات بفهم أكثر نضجًا للسيادة؛ والذي يكون متماشياً ومتزامناً مع النقل الجوي في القرن الحادي والعشرين. ومن ثم، يجب تنظيم المجال الجوي وتقديم خدمات الملاحة الجوية، بما يتماشى مع المتطلبات التشغيلية لمستخدمي الجوي، لا أن يتم تعيينه وتخطيطه طبقاً للحدود الوطنية. كما يتعين إدخال السياسات والتشريعات والتنظيمات الملائمة من جانب الدول والتي سوف تشجع التنسيق والتعاون في المجال المدني/العسكري، كما ستشجع تصميمًا واستخدامًا أكثر تناسبًا للمجال الجوي.

٢-٣ على المستوى التنظيمي، تودّ منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية أن تجذب الانتباه إلى الجوانب التالية:

١-٢-٣ تواجه صناعة الطيران العديد من التغيرات المحتملة في التنظيمات التي تحكم سلوكها لدرجة أنها لا تعرف على وجه اليقين كيفية التصرف. وللتغلب على مشكلة الحيرة وعدم اليقين هذه، ينبغي تنفيذ العمليات الإدارية اللازمة لوضع القواعد والتنظيمات بأقصى درجة من الشفافية وإمكانية التنبؤ، مع القيام في الوقت ذاته بتزويد المجتمع الذي سيخضع للتنظيمات بفرصة مفيدة للحوار مع الجهات التي تقوم بوضع السياسات والتنظيمات.

^١ قرارات الجمعية العمومية سارية التطبيق (اعتبارًا من ٨ أكتوبر ٢٠١٠)، وثيقة الإيكاو رقم ٩٩٥٨، ص ٨٥-١

^٢ نفس المصدر السابق، ص. ٨٥-١

^٣ نفس المصدر السابق، ص. ٨٤-١

٣-٢-٢ سيتعين على صناعة الطيران إجراء النقاش والجدل حول العديد من التنظيمات والتزامات الامتثال الصادرة من جانب الهيئات العديدة. ولذلك، ينبغي على الجهات التنظيمية أن تضع في اعتبارها الأثر التراكمي للتنظيمات والحد من التكرار حيثما يكون ذلك ممكناً.

٣-٢-٣ يجب فهم عملية وضع وتحديد المعايير على أنها نشاط إستراتيجي لضمان تحسينات أداء "إدارة الحركة الجوية" وأداة رئيسية للسلامة والتشغيل البيئي ونشر المعلومات وتشجيع الابتكار. سوف يتطلب استخدام برامج تحديث "إدارة الحركة الجوية" العديدة القيام، من بين أشياء أخرى، بإعداد المعايير والممارسات الموصى بها (SARPs) الضرورية الخاصة بمنظمة الإيكاو ثم تسليمها إلى الدول والصناعة. وللاستجابة سريعاً للاحتياجات المتطورة، سيلزم وجود نظام لوضع المعايير محدث فنياً ويتسم بالشمولية والكفاءة.

٣-٢-٤ يجب دعم الإجراءات الجديدة بواسطة عملية لاعتماد العمليات والموافقة عليها؛ كما تتطلب المعدات والنظم الضرورية في الطائرات وعلى الأرض برنامج اعتماد في الوقت المناسب. فضلاً عن ذلك، تتطلب عمليات الامتثال التنظيمي دراسة واعية لتجنب التكرار غير الضروري للجهود وتحويل الموارد بعيداً عن النشاط المنتج.

٣-٢-٥ يوجد الكثير من المفاهيم والحلول الفنية؛ ونحن بحاجة لتحديد مجموعة من المبادئ والسياسات التشغيلية والاقتصادية المصاحبة وذلك لتحقيق الفوائد التشغيلية. وقد ظلت منظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية تعمل مع شركاء الصناعة التابعين لها على وضع هذه المبادئ والسياسات التشغيلية والاقتصادية المساعدة.

٣-٣ وعلى المستوى الاجتماعي، يتعين علينا إدراك أن الطلب على درجة أعلى من الكفاءة والإنتاجية وإدخال التقنية الحديثة والمزيد من الأتمتة سوف يستمران في إحداث التغيير وإدخال الغموض وعدم اليقين في بيئة العمل. ومن ثم، يلزم وجود بيئة قانونية وتنظيمية تعمل على تشجيع الحوار الاجتماعي والمناهج التعاونية في علاقات العمل وذلك لكي يتم مواجهة التحديات الحالية والمستقبلية.

٣-٤ أما على المستوى الاقتصادي والمالي، فإننا نفهم التكاليف ونعنيها ولكننا لا نفهم بشكل كامل الفوائد المترتبة على تحديث "إدارة الحركة الجوية". ومع ذلك، نتوقع استثمار المليارات. إن عملية تحديث "إدارة الحركة الجوية" يجب دعمها بواسطة حالة أعمال قوية لأنها ستتطلب نفقات مالية ضخمة لا يمكن توفيرها بسهولة عن طريق التمويل من خلال رسوم المستخدمين التقليدية. وفي وقت تسود فيه أزمات الديون ومخاطر الائتمان، من المحتمل أن يكون التمويل الحكومي محدوداً. ولذلك، يجب البحث عن مناهج غير تقليدية للتمويل وسوف يعني ذلك دائماً مشاركة أكبر من جانب القطاع الخاص. كما ينبغي على واضعي السياسات والجهات التنظيمية أن تمنع الغموض وعدم اليقين غير الضروريين لصناعة الطيران التي تحاول اتخاذ قرارات إستراتيجية، ومن ثم تجنب تأخير وإعاقة الاستثمار.

٣-٥ سوف يدعو ذلك في النهاية إلى وجود هياكل إدارة سليمة ونماذج أعمال جديدة من أجل تقديم خدمات الملاحة الجوية. تؤدي الإدارة السليمة الجيدة إلى الأداء الجيد لـ "خدمات الملاحة الجوية" (ANS). وترجع الإدارة السليمة الجيدة بدورها إلى وضع السياسات الحكومية على نحو جيد، مما يتيح وضع التشريعات والتنظيمات السليمة. كما يجب إدخال درجة أكبر من المساهلة في عملية تقديم خدمات الملاحة الجوية، ويتوقف ذلك على الإدارة السليمة الجيدة. وبدون هذه المساهلة، سيستمر التسامح مع المستويات غير المعيارية من الخدمات وأداء النظام وتنفيذ التنظيمات من جانب الدول ومقدمي خدمات الملاحة الجوية، نظراً لعدم وجود عقوبة فعلية لعدم الأداء.

٣-٦ في حين أن الملكية والشكل التنظيمي لا يُعتبران من العوامل بالغة الأهمية، فمن الضروري فصل تقديم الخدمات عن الإشراف التنظيمي. إذ يجب أن تكون عملية تقديم الخدمات مستقلة. ويساعد كذلك منهج الإدارة، الذي يتم فيه تطبيق مبادئ الأعمال وتصبح فيه خدمة العملاء بؤرة التركيز الرئيسية، في الوصول إلى مستوى أداء فائق. إن هذه الأهداف يمكن تحقيقها من خلال النماذج العديدة التي توفر درجة استقلال أكبر، ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر، إضفاء طابع الشركات أو الشركات بين القطاعين العام/الخاص أو التخصصية. ومن الضروري تمكين الإدارة من اتخاذ قرارات بشأن القضايا التي تندرج ضمن نطاق اختصاصها، بشكل مستقل عن التدخل السياسي.

٤- الختام

١-٤ إن التخلص من العوائق التي تقف في طريق عملية تحديث "إدارة الحركة الجوية" له أساسه الراسخ في عملية وضع السياسات الخاصة بالدول ووضع التشريعات والتنظيمات، وسوف يتطلب ذلك إرادة سياسية والتزام. ينعقد المؤتمر من أجل الموافقة على التوصية التالية:

التوصية ٦/... - إطار السياسات الخاص بالدول لدعم حزم التحسينات في منظومة الطيران (ASBU)

أن يوافق المؤتمر على الآتي:

أ) تقوم الدول، التي تعمل من خلال المجموعات الإقليمية للتخطيط والتنفيذ (PIRGs) وبالشراكة مع صناعة الطيران، بوضع وإعداد الخطط اللازمة للتخلص من العوائق والعقبات المحددة التي تقف في طريق عملية تحديث "إدارة الحركة الجوية" وذلك كجزء من أنشطة تخطيط وتنفيذ "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBU) الخاصة بها؛

ب) يجب على منظمة الإيكاو تسهيل عملية تقديم المساعدة إلى الدول فيما يتعلق بالجوانب العديدة لتنفيذ "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBU)؛ و

ج) تقوم منظمة الإيكاو، كأحدى الأولويات وبالشراكة مع كل المنظمات الدولية ذات الصلة، بوضع وتنفيذ إستراتيجية للاتصالات والوصول إلى أصحاب المصالح بهدف التخلص من العوائق الاقتصادية والمؤسسية التي تقف في طريق تنفيذ "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBUs).

— انتهى —