



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
١-٣: تعزيز الربط الجوي من خلال أطر الطيران الاقتصادية والتنظيمية التقدمية للنقل الجوي الدولي

تصميم السوق من أجل قطاع مرِن للمناولة الأرضية: أطر الترخيص والمناقصات
والأطر التجارية التي تكفل استدامة السلامة والمهارات والاستثمار

(مقدمة من رابطة خدمات الطيران (ASA World) والاتحاد الدولي لعمال النقل (ITF)
والاتحاد الدولي لرابطات طياري الخطوط الجوية (IFALPA))

الموجز التنفيذي

المناولة الأرضية هي الواجهة التشغيلية التي يُقدّم من خلالها الربط الجوي: فقد حقّق القطاع رقم أعمال بلغ ٦٤ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢٤، ويمثّل نحو ٧ في المائة من سلسلة القيمة في مجال الطيران التجاري، ويُشغّل بصورة مباشرة ١,١ مليون شخص. وتُحدّد قدرته على الاستثمار في السلامة والمهارات والمعدّات إلى حدّ كبير بتصميم السوق — أي الأطر التي يُخصّص من خلالها الحق في تقديم خدمات المناولة الأرضية في المطار، والشروط التي يُتعاقد على هذه الخدمات بموجبها. ويُسجّل التحليل المستقل خسائر اقتصادية عبر سلسلة القيمة في مجال الطيران في عام ٢٠٢٤، مع انتقال قطاع المناولة الأرضية من متوسط ربح اقتصادي قدره ٩٨٢ مليون دولار أمريكي في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٩ إلى خسارة قدرها ٢٦٩ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٢٤. وتقرّر هذه الورقة أن تقوم الدول ومشغّلو المطارات وشركات الطيران، ممن يملكون بالفعل الصكوك ذات الصلة، بتطبيق أطرٍ للتخصيص والمناقصات والتعاقد تكفل الشروط التي تعتمد عليها عمليات المناولة الأرضية الآمنة والماهرة والمرنة، بما يتّسق مع استنتاجات المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6) وقرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى الإحاطة علماً بالإجراءات المبيّنة في القسم ٥ واعتمادها.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الأثار المالية:	لا توجد.

^١ قدمت رابطة خدمات الطيران (ASA World) النسخ العربية والانجليزية والإسبانية والصينية والفرنسية والروسية.

- وثيقة الإيكاو Doc 9082 — سياسات الإيكاو بشأن الرسوم المفروضة على المطارات وخدمات الملاحة الجوية - توجيه المجلس الصادر عن المفوضية الأوروبية EC/٦٧/٩٦	المراجع:
--	-----------------

١- المقدمة

١-١ تُعرّف الإيكاو المناولة الأرضية بأنها الخدمات اللازمة لوصول الطائرة إلى المطار ومغادرتها منه، عدا خدمات الحركة الجوية. وقد حَقّق القطاع رقم أعمال بلغ ٦٤ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢٤، بما يمثل نحو ٧ في المائة من سلسلة القيمة في مجال الطيران التجاري. ويُشغّل بصورة مباشرة أكثر من ١.١ مليون شخص على مستوى العالم — أي ما يقارب في المتوسط خُمس الموظفين الموجودين في مطارٍ معيّن — ويدعم ما يقرب من ٣ ملايين وظيفة عند احتساب سلاسل التوريد، محققاً ٣٨ مليار دولار أمريكي من القيمة المضافة الإجمالية المباشرة وما يقارب ١٠٠ مليار دولار أمريكي في المجموع.

٢-١ وكما تلاحظ الورقة ATConf/7-WP/5، فإن الربط الجوي هو نتيجة على مستوى المنظومة تنشأ عن تفاعل الظروف التنظيمية والتشغيلية والسوقية، لا عن أي تدبيرٍ منفردٍ بعينه. فالنفاذ إلى السوق يُرسي الحق في خدمة سوقٍ ما؛ أما المناولة الأرضية فتُحدّد ما إذا كان من الممكن ممارسة ذلك الحق على نحوٍ موثوقٍ ومنضبطٍ وآمن. ومن ثمّ، تُكَمِّل هذه الورقة الورقة ATConf/7-WP/5 من خلال تناول الظروف الأرضية التي تعتمد عليها نتائج الربط الجوي في نهاية المطاف.

٣-١ وتُعنى هذه الورقة بتصميم السوق: أي الأطر التي يُخصّص من خلالها الحق في تقديم خدمات المناولة الأرضية في المطار، والشروط التي يُتعاقد على هذه الخدمات ويُدفع مقابلها بموجبها لاحقاً.

٢- الوضع الاقتصادي لقطاع المناولة الأرضية

١-٢ سياق سلسلة القيمة. يُسجّل التحليل المستقل لسلسلة القيمة في مجال الطيران خسارةً اقتصادية قدرها نحو ١٤ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢٤ عبر القطاعات الفرعية الأحد عشر المشمولة بالرصد، مقارنةً بمبلغ ٦ مليارات دولار أمريكي في عام ٢٠٢٣ ومتوسط خسارة سنوية قدره نحو ١٠ مليارات دولار أمريكي على مدى الفترة ٢٠١٢-٢٠١٩. وبلغت الخسائر التي سجّلتها خدمات المناولة الأرضية ٠,٣ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢٤. وقد أبلغت جهات التصنيع والمطارات وشركات الطيران جميعها عن خسائر في العام نفسه. ومن ثمّ، فإن الضغط على القطاع هو ضغطٌ يشمل المنظومة بأكملها.

٢-٢ وضع القطاع الأرضي. ضمن هذه الصورة، انتقل قطاع المناولة الأرضية من متوسط ربح اقتصادي قدره ٩٨٢ مليون دولار أمريكي على مدى الفترة ٢٠١٢-٢٠١٩، بما يعادل ٣,٤ في المائة من إيرادات القطاع الفرعي، إلى خسائر قدرها ٣٧٤ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٢٣ و٢٦٩ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٢٤، بما يعادل في كلتا الحالتين ناقص ٠,٧ في المائة من الإيرادات. ويبلغ التدهور مقارنةً بخط الأساس الخاص به قبل الجائحة نحو ١.٣ مليار دولار أمريكي. وخلافاً لسائر المشاركين في سلسلة القيمة، فإن منظمات المناولة الأرضية تتمتع بقدرة محدودة على تعديل السعر أو السعة أو الشبكة استجابةً لذلك، إذ تحدّها شركات النقل وشروط التراخيص التي تعمل بموجبها.

٣-٢ **التباين بين عبء العمل والأجر.** في عام ٢٠٢٤، كانت الحركة الجوية العالمية أعلى بنحو ٥ في المائة مما كانت عليه في عام ٢٠١٩ مقيسةً بعدد الركاب المناولين، لكنها بقيت دون تغييرٍ يُذكر مقيسةً بعدد الرحلات المنفّذة. ويتقاضى قطاع المناولة الأرضية أجره إلى حدٍ كبيرٍ مقابل الوقت المستغرق لتجهيز الطائرة على الأرض بين رحلتين (turnaround). ومن ثم، يُعالج مزيدٌ من الركاب والأمتعة والشحن عبر عددٍ ثابتٍ في مجمله من العمليات المأجورة. وبحلول عام ٢٠٢٣ كانت أنشطة تجهيز الطائرة قد تعافت إلى ٩٤ في المائة من مستويات عام ٢٠١٩، في حين بلغ عدد الموظفين ٨٨ في المائة من مستويات عام ٢٠١٤. والمكاسب الإنتاجية من هذا النوع تعكس زيادةً في العبء المحمول على قوةٍ عاملةٍ مُخفّضة، لا تحسناً في العملية أو المعدّات.

٤-٢ **النتائج.** تُمثّل العمالة أكبر مكونٍ منفردٍ من مكونات التكلفة في المناولة الأرضية. وحيثما ينخفض الإيراد لكل استدارة بينما يرتفع الحجم لكل استدارة، يُستوعب التكيف أساساً من خلال القوة العاملة ومن خلال تأجيل الاستثمار. والآثار الملحوظة هي ارتفاع معدل دوران العمالة، وصعوبة التوظيف والاستبقاء، وآثارٌ على الصحة والسلامة، وتقييدٌ للإنفاق على التدريب وتجديد المعدّات وكهربية الأسطول. وهذه الآثار على القوة العاملة ذات طابعٍ تراكمي. فارتفاع معدل الدوران، وتراجع الخبرة، وتزايد عبء العمل، وتقييد الاستثمارات، أمورٌ تجتمع لتقويض مرونة المنظمات بمرور الوقت، فتزيد من الهشاشة التشغيلية حتى حين يُحافظ على الامتثال التنظيمي.

٣- تصميم السوق باعتباره المتغير الحاسم

١-٣ في معظم المطارات، يكون عدد مقدّمي خدمات المناولة الأرضية المرخّص لهم بالعمل، ومدة ترخيصهم، والمعايير التي يُختارون على أساسها، والشروط التي يتعاقدون بموجبها، نتيجةً لقراراتٍ تتخذها الدول ومشغلو المطارات وشركات الطيران. وهناك أربعة متغيّرات تصميمية حاسمة، ويمكن تعديل كلّ منها دون التزاماتٍ دولية جديدة.

٢-٣ **معايير التأهيل وارساء العقود.** حيثما تُقيّم المناقصات في الغالب على أساس السعر، فإن الإطار يختار أدنى العطاءات بدلاً من أكثرها استدامةً، ويُكافأ المتنافسون على خفض الإنفاق ذاته — التدريب والإشراف وصيانة المعدّات — الذي تعتمد عليه العمليات الآمنة. والمسألة التصميمية هي ما التقل الذي ينبغي إعطاؤه للكفاءة المُثبتة للقوة العاملة، ومعايير التوظيف، والتدريب المتكرّر، واستبقاء الموظفين، وسجل السلامة وثقافتها، والامتثال لقانون العمل المنطبق، إلى جانب السعر.

٣-٣ **عدد التراخيص.** يُحدّد عدد المقدّمين المرخّص لهم في مطارٍ ما ما إذا كان أيٌّ منهم قادراً على بلوغ نطاقٍ مجدٍ اقتصادياً. وحيثما تُصدّر التراخيص دون مراعاة حجم الحركة أو سعة ساحة خدمة الطائرات (apron)، تكون النتيجة التجزؤ، والمنافسة غير المنضبطة، وازدواج المعدّات، والاحتفاظ، دون فائدةٍ مقابلةٍ للمستخدمين وما يترتب على ذلك من كفاءاتٍ بيئية.

٤-٣ **مدة التراخيص.** لمعدّات الدعم الأرضي عمرٌ تشغيلي يُقاس بالسنوات، وتتطلّب الكهربية مركباتٍ وبنيةً تحتيةً ثابتةً للشحن على حدٍّ سواء. وحيثما تكون فترات الترخيص أقصر من فترة استرداد تكلفة تلك المعدّات، يتعدّر تمويل الاستثمار أو استرداده، ويُؤجّل إزالة الكربون من ساحة خدمة الطائرات بصرف النظر عن أهداف السياسة البيئية. وتشير الممارسة في الولايات القضائية التي تنظّم عملية الاختيار إلى نطاقٍ عملي قابلٍ للتطبيق: إذ يحدّد توجيه المجلس الصادر عن المفوضية الأوروبية EC/٦٧/٩٦ فترة اختيارٍ قصوى قدرها سبع سنوات، وتُمنح الامتيازات في بروكسل وأمستردام سخيبول على هذا الأساس.

٣-٥ **توزيع المخاطر واسترداد التكاليف.** يوفر الاتفاق الموحد للمناولة الأرضية الصادر عن الاتحاد الدولي للنقل الجوي (IATA Standard Ground Handling Agreement) خط أساساً راسخاً في القطاع لتوزيع المخاطر بين شركات النقل وشركات المناولة. وحيثما تحيد الممارسة التجارية عن خط الأساس هذا — في فترات الدفع، أو حدود المسؤولية، أو أحكام القوة القاهرة، أو مدى توافر آليات تعديل الأسعار — تُنقل المخاطر إلى الطرف الأقل قدرةً على استيعابها. وتشير نتائج الدراسة الاستقصائية للعقود التي أجرتها رابطة خدمات الطيران (ASA World) إلى أن آلية تعديل الأسعار لا تؤدي وظيفتها على النحو السليم في استرداد الزيادات في التكاليف على مدى مدة عقد نموذجية، إذ تخلف نصف المجيبين بنسبة أحد عشر في المائة أو أكثر. وتمثل العمالة الفئة الأسرع تضخماً، ومن ثم فإن المؤشرات السعريّة العامة تُعوّض عنها تعويضاً ناقصاً من حيث البنية.

٣-٦ ويجري بالفعل تطبيق معايير تصميمية من هذا النوع. ففي ديسمبر ٢٠٢٥، أطلق مطار أمستردام سخيبول مناقصةً تخفّض عدد مقدّمي خدمات المناولة الأرضية من ستة إلى ثلاثة. وسيعمل المقدّمون المختارون بموجب امتياز مدته سبع سنوات اعتباراً من أوائل عام ٢٠٢٧، ويُطلب منهم تقاسم معدّات المناولة لتخفيف الاكتظاظ في ساحة خدمة الطائرات والحدّ من الازدواج، ويُختارون في ضوء متطلباتٍ تتعلّق بظروف العمل وجودة الخدمة إلى جانب السعر. وقد وقّعت شركات المناولة والنقابة العمالية والمطار ميثاقاً يكفل الوظائف وشروطها طوال المرحلة الانتقالية، بناءً على اتفاق العمل الجماعي الشامل للقطاع لعام ٢٠٢٣. ويطبّق مطار بروكسل نموذجاً مماثلاً، إذ يحدّ من امتيازات مناولة الركاب ويمنحها لمدة سبع سنوات.

٤- الأساس القائم في سياسة الإيكاو

٤-١ المبادئ المطلوبة راسخة بالفعل. فقد خلّص المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6) إلى أن هدف التطوّر التنظيمي هو تهيئة بيئة مواتية يمكن فيها للنقل الجوي الدولي أن يتطوّر ويزدهر على نحوٍ منظمٍ وكفءٍ واقتصاديٍّ ومستدام، دون المساس بالسلامة والأمن، مع احترام المعايير الاجتماعية ومعايير العمل (المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6) - التقرير بشأن استدامة النقل الجوي (الوثيقة Doc 10009، الاستنتاج ١-٢-٣-١ ب)). ويحثّ قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦، المرفق (أ)، الدول الأعضاء على وضع قوانين وسياساتٍ للمنافسة تنطبق على النقل الجوي، وعلى إدراج مبادئ الفرصة العادلة والمتكافئة للتنافس وعدم التمييز والشفافية في تشريعاتها وقواعدها ولوائحها الوطنية.

٤-٢ ولئن كان قرار الجمعية العمومية A42-26 يشجّع الدول على تطبيق مبادئ المنافسة العادلة والشفافية وعدم التمييز في إطار التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، فإن هذه المبادئ ليست مُبيّنة صراحةً فيما يتعلّق بأسواق خدمات المناولة الأرضية. ويتناول دليل المناولة الأرضية (الوثيقة Doc 10121) الجوانب التشغيلية وجوانب السلامة للمناولة الأرضية؛ ولا يوجد توجية مماثل من الإيكاو يتناول الأطر الاقتصادية التي يُرخّص ويُشترى من خلالها خدمات المناولة الأرضية.

٥- التوصيات

٥-١ إن المؤتمر مدعوٌّ إلى النظر في التوصيات التالية:

أ) أن تضع الإيكاو توجيهاً بشأن الأبعاد الاقتصادية وأبعاد تصميم السوق للمناولة الأرضية، بما يكمل الوثيقة رقم Doc 10121 وتوجيهاتها بشأن التنظيم الاقتصادي؛

(ب) أن تكفل الدول ومشغلو المطارات أن تطبّق أطر الترخيص والمناقصات للمناولة الأرضية معايير للتأهيل والترسية، من خلال اتفاقات مستوى خدمة محدّدة، تُعطي وزناً صريحاً لأداء السلامة المُثبت والمستدام، والتدريب القائم على الكفاءة، وظروف التوظيف، ومعايير المعدّات، والامتثال لقانون العمل المنطبق، إلى جانب السعر؛

(ج) أن توافق الدول ومشغلو المطارات بين عدد تراخيص المناولة الأرضية ومدتها وبين أحجام الحركة وسعة ساحة خدمة الطائرات ودورات الاستثمار في معدّات الدعم الأرضي، بحيث يتسنى تمويل الاستثمار الحاسم للسلامة والاستثمار في إزالة الكربون واستردادتهما؛

(د) أن تكفل الدول تنفيذ ممارسة تجارية متوازنة متّسقة مع الاتفاقات القياسية للقطاع، بما في ذلك أحكام المسؤولية المتناسبة، وفترات الدفع المعقولة، وأحكام القوة القاهرة الواضحة، وآليات تعديل الأسعار؛

(هـ) أن تكفل الدول استمرارية التوظيف واستمرارية الموظفين المدربين أثناء عمليات الانتقال بين مقدّمي خدمات المناولة الأرضية، بحيث لا تؤدي إعادة طرح المناقصات التنافسية إلى فقدان يمكن تجنبه للكفاءة الحاسمة للسلامة؛

(و) أن تواصل الإيكاو دعم التطبيق التدريجي لاتفاقيات منظمة العمل الدولية، بما في ذلك الاتفاقيات الأساسية ومعايير العمل الدولية ذات الصلة، وأن تُسلّم بأن استقرار القوة العاملة وكفاءتها وظروف العمل اللاتقة عوامل مهمة تُسهم في سلامة الطيران والمرونة التشغيلية والنقل الجوي المستدام.

٦- الاستنتاجات

٦-١ تُحدّد المناولة الأرضية ما إذا كان الربط الجوي يُقدّم على نحو موثوق عند النقطة التي يلتقي فيها الركاب والشحن بالطائرة. وقدرة القطاع على استدامة السلامة والمهارات والاستثمار تتشكّل بفعل تصميم الأطر التي يُرخّص ويُتعاقد من خلالها أكثر مما تتشكّل بفعل سلوك فرادى المشاركين. ومن شأن تعديل تلك الأطر بحيث تعكس معايير ارساء العقود وفترات الترخيص وتوزيع المخاطر الشروط اللازمة للتشغيل الآمن والمستدام أن يعزّز مرونة المنظومة الأوسع بتكلفة محدودة.

— انتهى —