



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٣-٤: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي

الارتباط بالتكلفة باعتباره حداً أدنى عادلاً: إطاراً اقتصادياً للمناولة الأرضية

(مقدمة من رابطة خدمات الطيران (ASA))

الموجز التنفيذي

بالتعديل رقم ١٨ على الملحق الرابع عشر، المجلد الأول، والتعديلات التكميلية على الملحق السادس والملحق التاسع وإجراءات الملاحة الجوية (PANS) - المطارات (الوثيقة Doc 9981)، اعترفت الإيكاو بالمناولة الأرضية باعتبارها نشاطاً حاسماً للسلامة يخضع لرقابة الدولة. غير أن معاملتها الاقتصادية لم تواكب ذلك. فخلافاً للمطارات وخدمات الملاحة الجوية، تُعدّ المناولة الأرضية صناعةً مُجرّاةً يتنافس فيها مقدمون متعدّدون على شركات طيران تشتري أساساً على أساس السعر الأدنى — وهي دَوّامةٌ تكلفية هابطة تُنتهَج على حساب الاستثمار في السلامة ورفاه القوة العاملة، وتتجاهل فيها شركات الطيران على نحو معتاد حتى الأعراف التعاقدية التي وضعتها هي نفسها في اتفاق الإيكاو SGHA. وتُقدّم هذه الورقة أن تُمدّد المبادئ الأربعة للرسوم الواردة في الوثيقة (Doc 9082) "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" — الارتباط بالتكلفة، وعدم التمييز، والشفافية، والتشاور — إلى المناولة الأرضية، مع تكييف واحد: فعند تطبيقها على متلقين للأسعار يواجهون قوةً شرائيةً مُركّزة، يعمل الارتباط بالتكلفة لا باعتباره سقفاً على رسوم مقدّم مهيم بل باعتباره حداً أدنى عادلاً. وتُقدّم إطاراً من ستة عناصر: أسعارٌ تعكس التكلفة الكاملة للتقديم الآمن والمستدام؛ واستعادة التوازن التعاقدية في ظلّ اتفاق SGHA؛ واسترداد التكاليف التي يفرضها إطار السلامة الجديد، كما هو الحال للمطارات ومقدّم خدمات الملاحة الجوية؛ ومعايير مناقصاتٍ تتجاوز السعر الأدنى؛ ورسوم رقابةٍ مقصورة على تكلفة الرقابة المنفّذة؛ وتطبيق المبادئ الأربعة على الرسوم المفروضة على مقدّم خدمات المناولة الأرضية. والمؤتمر مدعوٌ إلى إقرار المبدأ وإلى الطلب إلى المجلس تحديث الوثائق Doc 9082 و Doc 9562 و Doc 10121 و Doc 9587 وفقاً لذلك.

الإجراءات: إنّ المؤتمر مدعوٌ إلى الموافقة على التوصيات المعروضة في الفقرة ٦-٢

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

^١ قدمت رابطة خدمات الطيران (ASA) النسخة باللغات العربية والإسبانية والإنجليزية والروسية والصينية والفرنسية

الوثيقة Doc 9082 — سياسات الإيكاو بشأن الرسوم المفروضة على المطارات وخدمات الملاحة الجوية الوثيقة Doc 9562 — دليل اقتصاديات المطارات الوثيقة Doc 9587 — السياسة والمواد الإرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي الوثيقة Doc 10121 — دليل المناولة الأرضية التعديل رقم ١٨ على الملحق الرابع عشر — المطارات، المجلد الأول — تصميم المطارات وعملياتها اللائحة المفوضة للمفوضية (EU) 2025/20 (المكملة لللائحة 2018/1139 (EU)، التي تحدّد متطلبات التقديم الآمن لخدمات المناولة الأرضية وللتنظيمات التي تقدّمها EASA، إشعار التعديل المقترح ٢٠٢٣-١٠٦ — المناولة الأرضية (RMT.0728) HLCC 2021-WP/243، تقرير مسار السلامة بشأن بند جدول الأعمال ٣ (المناولة الأرضية) ، المؤتمر رفيع المستوى بشأن جائحة كورونا (HLCC 2021) ورقات العمل A42-WP/545 و A42-WP/550 و A42-WP/552 (مقدمة من رابطة خدمات الطيران (ASA))	المراجع:
--	-----------------

١ - المقدمة

١-١ حققت المناولة الأرضية — خدمات الركاب والأمتعة والساحة والطائرات والشحن — إيرادات بلغت ٦٤ مليار دولار أمريكي ودعمت ما يقرب من ٣ ملايين وظيفة على مستوى العالم في عام ٢٠٢٣. ويعتمد عليها كل خدمة جوية دولية: فهي نشاطٌ ملاحيٌّ أساسي، لا وسيلةً تجاريةً ثانوية، وتُشكّل متانتها المالية أداء المنظومة بأكملها. وقد وثّقت رابطة خدمات الطيران (ASA) في الوثائق A42-WP/545 و A42-WP/550 و A42-WP/552 كلاً من انتقال القطاع إلى إطار السلامة لدى الإيكاو، والهشاشة الاقتصادية التي تقوض قدرته على الاستثمار في السلامة.

٢-١ تتناول هذه الورقة البُعد الاقتصادي لذلك الانتقال. فمع تحوّل المناولة الأرضية إلى نشاطٍ خاضعٍ للتنظيم وحاسمٍ للسلامة بموجب قواعد الإيكاو وتوصياتها (SARPs)، ينبغي أن تُمدّ إليها المبادئ التي تطبقها الإيكاو على المطارات وخدمات الملاحة الجوية — الارتباط بالتكلفة، وعدم التمييز، والشفافية، والتشاور. وثمة تمييزٌ جوهري واحد: فتلك السياسات تضبط مقدّمي البنية التحتية المهيمنين، في حين تقلّب المناولة الأرضية ذلك الهيكل — عرضٌ مُجزأ يواجه قوةً شرائيةً مركّزة. ومن ثم، فإن الارتباط بالتكلفة هنا ليس سقفاً على رسوم مقدّم مهيمن، بل حدٌّ أدنى عادل يكفل ألا تهبط أسعار خدمة حاسمة للسلامة دون تكلفة تقديمها على نحو آمن. والهدف هو منافسةً عادلةً ومستدامةً وشفافة، لا حماية الجهات القائمة.

٢ - الوضع التنظيمي الجديد للمناولة الأرضية بموجب الإيكاو

١-٢ في ٢٨ مارس ٢٠٢٥، اعتمد مجلس الإيكاو التعديل رقم ١٨ على الملحق الرابع عشر، المجلد الأول، الواجب التطبيق في ٢٦ نوفمبر ٢٠٢٦ — أي قبل أيامٍ من انعقاد هذا المؤتمر. ولأول مرة، يتناول إطار الملحق المناولة الأرضية مباشرة: إذ يتعيّن على الدول أن تقيم بانتظام أثرها في سلامة الطيران وأن تضع معايير للرقابة على سلامتها، وتتناولها صراحةً أحكاماً تصميم المطارات وإدارة ساحة خدمة الطائرات. وتعمل تعديلاتٍ تكميلية على الملحق ٦ والملحق ٩ وإجراءات الملاحة الجوية للمطارات (الوثيقة Doc 9981) على مواءمة الرقابة والتدريب واستخدام المعدات، كما اعتمد الاتحاد الأوروبي أول لائحةٍ إقليمية شاملة (EU 2025/20) تفرض الرقابة على مقدّمي خدمات المناولة الأرضية (GHSPs) وعلى نظم إدارة السلامة (SMS) الخاصة بهم.

٢-٢ لقد رحّبت رابطة خدمات الطيران (ASA) بهذا التطوّر وأيدته، مدركةً أن الرقابة التنظيمية تضيف تكلفةً لم يتحمّلها القطاع من قبل: التزاماتٌ يحددها المنظم بدلاً من التفاوض عليها بالعقد، وغير قابلةٍ للاسترداد بموجب أيٍّ منهما. أما ما لم يتطوّر فهو المعاملة الاقتصادية للقطاع. فمقدّمو خدمات المناولة الأرضية يدفعون رسوم التراخيص، ورسوم الامتياز، ورسوم البنية التحتية المركزية، والإيجارات ورسوم النفاذ التي يحددها مشغلو المطارات، وعلى نحوٍ متزايد رسوم إصدار الشهادات

والرقابة. إنهم يدفعون في نظام الرسوم المطارية؛ لكن أوجه الحماية التي يوفرها ذلك النظام لا تمتد إليهم. فالشئ المتعلق بالسلامة من الإطار يُعالج على نحو متزايد؛ أما الشئ الاقتصادي فمفقود.

٣- المبادئ الاقتصادية الراسخة لدى الإيكاو بشأن المطارات وخدمات الملاحة الجوية

١-٣ تستند الوثيقة Doc 9082 إلى أربعة مبادئ رئيسية للرسوم — عدم التمييز، والارتباط بالتكلفة، والشفافية، والتشاور مع المستخدمين. ويقتضي الارتباط بالتكلفة أن تعكس الرسوم تكلفة المرافق والخدمات المقدمة، موزعة توزيعاً منصفاً ومتسقاً مع المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو؛ وألا تُفرض رسوم على خدمة واحدة مرتين؛ وألا تنبّط الرسوم استخدام المرافق والخدمات اللازمة للسلامة؛ وأن يجوز لأساس التكلفة أن يشمل تكاليف الرقابة وتكلفة رأس المال والإهلاك وعائدات معقولاً لتمويل الاستثمار بكفاءة. وهي تمس المناولة الأرضية بالفعل: إذ تستثنيها الوثيقة Doc 9082 من التشجيع على تنمية الإيرادات غير الملاحة تنمية كاملة، وتوجه الوثيقة Doc 9562 المطارات إلى رصد رسوم المناولة، وتتضمن الوثيقة Doc 9587 بنداً نموذجياً.

٤- لماذا ينبغي أن ينطبق الارتباط بالتكلفة على المناولة الأرضية

١-٤ يجب أن يتطابق الوضع التنظيمي مع المعاملة الاقتصادية: فلا يمكن أن يكون نشاط ما ملاحياً لأغراض السلامة وتجاريّاً محضاً لأغراض الرسوم. لقد عملت المطارات ومقدمو خدمات الملاحة الجوية تجاريّاً على الدوام؛ وكان ردّ الإيكاو هو الانضباط الاقتصادي، الذي بلغ ذروته في مؤتمر CEANS (٢٠٠٨) برقابة مستقلة مقترنة بالمبادئ الأربعة للرسوم. أما شركات الطيران، وإن كانت خاضعةً للتنظيم في مجال السلامة بالقدر نفسه، فتحدّد أسعار تذاكرها بنفسها وتدرج فيها تكلفة التزاماتها المتعلقة بالسلامة. ومقدمو خدمات المناولة الأرضية لا يملكون أيّاً من ذلك: فهم متلقون للأسعار، ولا يتاح لهم أيّ تصحيح. ويستدعي تغيير وضع المناولة الأرضية الاقتران نفسه.

٢-٤ بيد أن المناولة الأرضية تقلب هيكل السوق الذي بُنيت تلك المبادئ من أجله: فبدلاً من مقدّم مهيمن يواجه مستخدمين أسرى، يتقدّم مقدمو خدمات المناولة الأرضية — مهما بلغ تركّزهم عالمياً — بعبءاتهم محطة بعد محطة في مواجهة قوة شرائية بنيوية: شركات الطيران المحورية وتجمّعات التحالفات التي تشتري خدمات المناولة مركزياً، وبضعة عقود تحمل معظم إيرادات المحطة الواحدة لشركة المناولة، مع بقاء المناولة الذاتية احتياطياً على الدوام. ولا يلزم أيّ تواطؤ؛ فمزايدة كل شركة طيران بمفردها تُفضي إلى النتيجة ذاتها.

٣-٤ وليست هذه منافسةً سعرية عادية. فالممارسات التجارية المعتادة لشركات الطيران — مدفوعات مؤجلة لمدة تصل إلى ٧٥ يوماً، وتعديلات تصاعدية مقيدة أو منعدمة مرتبطة بالتضخم أو الأجور، وحدود تعاقدية للمسؤولية، وعمليات تدقيق من أطراف ثالثة تستهلك في حالاتٍ وثقتها EASA 178 يوماً في السنة بنتائج متطابقة بنسبة ٨٠ في المائة — تعني أن المشتري لا يتحمل التكلفة الكاملة للسلامة التي يرفض تمويلها؛ ولا تظهر العواقب إلا لاحقاً، لتقع على المنظومة بأكملها. ويقع الدفع المؤجل بأشدّ وطأته على نشاط كثيف العمالة: فالأجور والاشتراكات القانونية مستحقة شهرياً، ومن ثم فإن دورة دفع مدتها ٧٥ يوماً تجعل مقدّم خدمة المناولة الأرضية مُقرضاً لرأس المال العامل لشركة الطيران. وهذا أثرٌ خارجي: إذ تعود الوفورات على فرادى شركات الطيران بينما تتوزع التكاليف على المنظومة بأكملها. وتهبط الأسعار دون التكلفة الكاملة للتقديم الآمن، فبنشاً حافزاً اقتصادي طبيعي لتقليص البنود التي تعتمد عليها السلامة — التدريب، والإشراف، والتوظيف، وتجديد المعدات، وظروف العمل — مع حمل المخاطر والتكاليف الخفية للشراء بأقل من التكلفة، وهي خفية حتى يفوت الأوان: حوادث ووقائع، وتآكل للمرونة التشغيلية، وتدهور لرضا العملاء، تتحملها المطارات وشركات الطيران ومقدمو خدمات الملاحة الجوية والركاب على حدٍ سواء.

٤-٤ وتستوعب العمالة، وهي أكبر مكونات التكلفة، الضغط أولاً، بعواقب على جانبي الميزانية: فالتسرب الوظيفي، وقلة الخبرة، والإرهاق، وإطالة ساعات العمل، تتجلى في وقائع الساحة — وقد وثقت EASA أعلى معدل لدوران الموظفين في صناعة الطيران، بمعدل سنوي قدره ٧٠ في المائة بعد الجائحة لدى بعض مقدمي خدمات المناولة الأرضية في أوروبا، وحذرت من أنه،

مقترناً بالضغط من أجل خفض التكلفة إلى أدناها، يرفع مخاطر السلامة عبر العمليات الجوية والأرضية — في حين أثارت الأجور والظروف المتدنية إضراباتٍ متكررة في المناولة الأرضية بمطاراتٍ حول العالم، أدت إلى إلغاء رحلاتٍ وتقطع السبل بالركاب. ولن يخفّ الضغط من تلقاء نفسه: إذ تتوقع EASA أن يتفاقم النقص مع تقاعد القوة العاملة الحالية وتراجع عدد العمال الأصغر سناً الذين يحلون محلّها، بينما ترتفع المهارات التي تتطلبها العمليات الرقمية، ومن ثمّ ترتفع تكلفة القوة العاملة المؤهلة بوجود ضغط الشراء أو بدونه. ومطبّقاً على مطارٍ مهيمٍ أو مقدّم خدمةٍ ملاحيةٍ وحيد، يكون الارتباط بالتكلفة سقفاً؛ أما مطبّقاً على مقدّمي خدمات المناولة الأرضية الذين يواجهون قوةً شرائيةً بنويةً فيجب أن يكون حدّاً أدنى عادلاً — وهو في هذا القطاع تدبيرٌ من تدابير السلامة.

٥-٤ لقد أخفق التنظيم الذاتي باعتباره آليةً للحوكمة الاقتصادية. فالاتفاق الموحد للمناولة الأرضية الصادر عن الإياتا (SGHA)، الذي صيغ برعاية شركات الطيران، يجسّد توافق القطاع ذاته على شروطٍ متوازنة، ومع ذلك يفيد مقدّمو خدمات المناولة الأرضية بوجود حيودٍ منهجيةٍ عنه من جانب شركات النقل التي صاغته: فترتّب دفعٌ تتجاوز الشروط التعاقدية بكثير، وضغطٌ أحادي الجانب على حدود المسؤولية، ورفضٌ لبندٍ التعديل التصاعدي، وتعديلاتٌ أحادية الجانب تُفرض كشرطٍ للترسية أو التجديد. وقد وثّقت رابطة خدمات الطيران هذه الممارسات أمام الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية (A42-WP/550)، مشيرةً إلى أثرها المباشر في السلامة المالية والمتانة الاقتصادية للمقدّمين. وحيثما يتجاهل الطرف الأقوى الإطار الذي وضعه بنفسه، يكون تدخل سياسة الإيكاو مبرراً.

٦-٤ يفرض الإطار الجديد تكاليف امتثالٍ كبيرة: نظم إدارة السلامة، والتدريب، والمعدّات، وإصدار الشهادات. وبالنسبة إلى المطارات ومقدّمي خدمات الملاحة الجوية، تعامل عقيدة الإيكاو التكاليف المفروضة باعتبارها قابلةً للاسترداد — تكاليف الرقابة، وتكلفة رأس المال، والإهلاك، وعائدٌ معقول — وتتصّ الوثيقة Doc 9082 على ألاّ تتبّط الرسوم استخدام المرافق والخدمات اللازمة للسلامة. ولا يملك مقدّمو خدمات المناولة الأرضية آليةً مكافئة؛ وبدونها — شروطٌ تعاقدية متوازنة، أو شروطُ استخدام، أو رسوم مستخدمين منظّمة — تغدو قواعد الإيكاو وتوصياتها فرضاً غير ممّول على قطاعٍ مُسعّرٍ بالفعل دون التكلفة. ويشمل مبدأ الاسترداد الرقابة ذاتها: إذ سيدفع مقدّمو خدمات المناولة الأرضية الآن رسوم إصدار الشهادات والرقابة إلى السلطات المختصة بينما يواصلون تحمّل تكلفة عمليات التدقيق من الأطراف الثالثة الموصوفة في الفقرة ٤-٣. وهذه أيضاً تكاليف تقديم مفروض، وتنتمي إلى أساس التكلفة القابل للاسترداد. وينبغي لمقدّمي خدمات المناولة الأرضية أن يستردّوا التكلفة الكاملة للتقديم المفروض، بما في ذلك كل رقابة تُفرض عليهم — سواءً أكانت مزدوجة أم لا — ممّن يفرضونها.

٧-٤ إن الحد الأدنى العادل يخدم الدول والجمهور المسافر. فالشراء بأقل من التكلفة يُنتج دورةً متكررة: يتدهور رفاه القوة العاملة، وتتآكل هوامش السلامة، وتتعرّج الجهات المقدّمة، وتتعلّط العمليات، وتَقصُر السعة. وقد برهن على ذلك التعافي بعد الجائحة، حين قيّدت سعة المناولة استعداداً للخدمات الجوية. وكان المؤتمر رفيع المستوى للإيكاو بشأن جائحة كورونا (HLCC 2021، التوصية ١/٣،٣) قد طلب بالفعل إلى الدول أن تُسلم بالاستدامة الاجتماعية والاقتصادية الأطول أجلاً لمقدّمي خدمات المناولة الأرضية باعتبارها شرطاً لسلامة منظومة النقل الجوي وكفاءتها ومرونتها في المستقبل؛ والشراء بأقل من التكلفة يُرسي النقيض مؤسسياً. والتسعير المرتبط بالتكلفة يتجنّب تلك الدورة ومن ثمّ يخفّض التكلفة الإجمالية للمنظومة. كما تتيح الاقتصادات القابلة للتنبؤ الاستثمار في المعدّات والتكنولوجيا وتدريب القوة العاملة وتطويرها — وهي أسس إزالة الكربون والمرونة التشغيلية ورضا الركاب. وليس الحد الأدنى العادل سعراً ثابتاً أو موحّداً. بل هو تكلفة التقديم الممتثل والأمن في كل محطة، وهي تختلف باختلاف المقدّم والمحطة؛ وفوقه، تستمرّ المنافسة على الكفاءة وجودة الخدمة.

٥ - عناصر إطار اقتصادي للمناولة الأرضية

١-٥ من أجل تأمين مكاسب السلامة المتحققة من التعديل رقم ١٨ والقواعد والتوصيات التكميلية، وإعمالاً للتوصية ١/٣،٣ الصادرة عن المؤتمر HLCC 2021 بشأن الاستدامة الاقتصادية لمقدمي خدمات المناولة الأرضية، تقترح رابطة ASA أن يُطبَّق على المناولة الأرضية إطارٌ اقتصادي يستند إلى المبادئ الراسخة للارتباط بالتكلفة والتوازن التعاقدية واسترداد التكاليف، ويشمل ما يلي:

(أ) الاعتراف بالارتباط بالتكلفة باعتباره حداً أدنى عادلاً، بأسعارٍ تعكس التكلفة الكاملة للتقديم الآمن والمستدام — توظيف مؤهل، وتدريب أولي ومتكرر، وإشراف، وإدارة للسلامة والجودة، وعمليات تدقيقٍ وتفتيش، ومعدات حماية والنظم التشغيلية التي تتطلبها شركة الطيران أو السلطة، وتوظيف لائق يشمل الزيادات القانونية في الأجور وتكلفة التوظيف والدوران، وتجديد المعدات، ورسوم إصدار الشهادات والترخيص، واستمرارية الأعمال، وعائدٌ معقول؛

(ب) استعادة التوازن التعاقدية في ظلّ إطار SGHA الخاص بشركات الطيران نفسها، بما في ذلك فترات الدفع، وحدود المسؤولية، والقوة القاهرة، وآليات التعديل التصاعدي الموائمة لزيادات التكاليف، وكذلك — لأن مقدمي خدمات المناولة الأرضية يتحملون تكاليف ثابتة في مقابل أحجام متغيرة لشركات الطيران — التزاماتٍ بحدٍّ أدنى من الحجم، وتسيير هجين، ومدد عقود كافية لإطفاء الاستثمار في المعدات والتدريب؛

(ج) استرداد تكاليف الاستثمار المفروض من خلال شروط الاستخدام أو رسوم المستخدمين المنظمة؛

(د) سياسات ترخيصٍ ومناقصات توازن بين السلامة والجودة ومعايير القوة العاملة والمرونة التشغيلية والقدرة الاستثمارية، لا السعر الأدنى وحده، مع استيفاء عتبات الامتثال والسلامة والقدرة واللياقة المالية قبل تقييم السعر؛

(هـ) رقابة قائمة على المخاطر ورسوم إصدار شهادات مقصورة على تكلفة الرقابة المنفذة؛

(و) تطبيق المبادئ الرئيسية الأربعة للرسوم على الرسوم التي يفرضها مشغلو المطارات على مقدمي خدمات المناولة الأرضية.

٦- الخاتمة والتوصيات

١-٦ ينهض التعديل رقم ١٨ والقواعد والتوصيات التكميلية بالشقّ المتعلق بالسلامة من الإطار؛ وينبغي أن يتبعه الآن الشقّ الاقتصادي.

٢-٦ إنّ المؤتمر مدعوٌّ إلى ما يلي:

(أ) الاعتراف بالمناولة الأرضية باعتبارها نشاطاً ملاحياً أساسياً ينبغي أن تتطابق معاملته الاقتصادية مع وضعه التنظيمي بموجب قواعد الإيكو وتوصياتها؛

(ب) الموافقة على أن ينطبق الارتباط بالتكلفة عليها باعتباره حداً أدنى عادلاً، بحيث تعكس الأسعار التكلفة الكاملة للتقديم الآمن والمستدام وتكون استثمارات السلامة المفروضة قابلةً للاسترداد؛

(ج) الطلب إلى المجلس أن يضع سياسةً وتوجيهاتٍ على غرار الفقرة ١-٥، مع تحديث الوثائق Doc 9082 و Doc 9562 و Doc 10121 و Doc 9587؛

(د) تشجيع الدول على تعزيز الممارسات التعاقدية المتوازنة في ظلّ إطار SGHA ومعايير المناقصات القائمة على السلامة والجودة بدلاً من السعر وحده؛

(هـ) تشجيع الدول، في رقابتها الاقتصادية، على تقييم اللياقة المالية لمقدمي خدمات المناولة الأرضية وضمان ألاّ تقوّضها الممارسات التعاقدية.

— انتهى —