



## الجمعية العمومية — الدورة التاسعة والثلاثون

### اللجنة الاقتصادية

بند جدول الأعمال ٤٠: اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية - السياسة العامة

الجوى الاقتصادية للمطارات الهندية والحاجة المبررة لاستمرار التمويل المتبادل

(ورقة مقدمة من الهند)

#### الموجز التنفيذي

تقدم هذه الورقة منظور الهند بشأن جدوى إدارة المطارات الهندية، بما يتماشى مع أحكام الوثيقة Doc 9562 - "دليل اقتصاديات المطارات"، لا سيما الفصل الثاني منها - ملكية المطارات والسيطرة عليها وإدارتها، وهذا المنظور مشفوع بالمزايا والعيوب وبالاستنتاج بشأن التمويل المتبادل. ويسلط هذا التقرير الضوء أيضاً على حقيقة أن المطارات داخل الدولة، التي تخدم الربط الإقليمي إلى جانب إمكان استخدامها كمطارات بديلة، قد تكون غير مجدية اقتصادياً ولكن تعتبر بالضرورة جزءاً من شبكة النقل الجوي المتكاملة لأسباب تتعلق بالسلامة أو بأسباب اجتماعية-اقتصادية تطرقت إليها سياسات الايكاو وموادها إرشادية في هذا السياق.

الإجراءات: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

- (أ) تأييد آراء الهند كدولة، على غرار عدة دول أخرى، على مواصلة تكريس مبادئ التمويل المتبادل عبر شبكة مطارات الدولة، نظراً لأن ذلك واقع لا مفر منه وضرورة مطلقة في إدارة المطارات غير المجدية اقتصادياً؛
- (ب) توجيه فريق خبراء اقتصاديات المطارات (AEP) من أجل إعداد إرشادات مفصلة حول أفضل الممارسات العالمية بشأن مبادئ اقتصاديات التمويل المتبادل على نطاق شبكة مطارات الدولة.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي (د) - "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي"
الآثار المالية:	لا توجد
المراجع:	الوثيقة Doc 9082، "سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" الوثيقة Doc 9562، "دليل اقتصاديات المطارات" الوثيقة Doc 9161، "دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" الوثيقة Doc 9908، "دليل الخصخصة في توفير المطارات وخدمات الملاحة الجوية - تقرير مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (CEANS) فريق العمل الرابع - "مشروع تقرير بشأن كيفية استخدام المواد الإرشادية الموجودة في سياق المطارات غير المجدية اقتصادياً"

## ١ - المقدمة

١-١ لدى الهند مجموعة من المطارات المملوكة لمختلف فئات مشغلي المطارات كالحكومة والقطاع الخاص والشركات بين القطاع العام والقطاع الخاص. وهيئة المطارات في الهند (AAI)، وهي مؤسسة خدمات عامة مملوكة لحكومة الهند، تمتلك و/أو تدير ١٢٥ مطاراً، منها ٢٦ مطاراً مدنياً للاستخدام المشترك للدفاع المدني، و٦٨ مطاراً في الخدمة، أما الثلاثون مطاراً الأخرى فمغلقة. وتمنح حكومة الهند (GOI)، في إطار السياسة الوطنية للطيران المدني لعام ٢٠١٦ (NACP)، أولوية بالغة للربط الإقليمي الذي ينعكس في رؤيتها ورسالتها. وكانت رسالة هذه السياسة لعام ٢٠١٦ هي "توفير السفر الجوي للركاب والنقل الجوي للبضائع بشكل مستديم يحقق السلامة والأمن، وبأسعار معقولة، مع تغطية مختلف أجزاء الهند والعالم." كما كانت رؤية هذه السياسة هي "إنشاء نظام بيئي لجعل السفر الجوي في متناول الجماهير العريضة، وتقديم ٣٠٠ مليون (٣٠ كرور) تذكرة طيران داخلي بحلول عام ٢٠٢٢، و ٥٠٠ مليون (٥٠ كرور) تذكرة محلية بحلول عام ٢٠٢٧، وزيادة تذاكر الطيران الدولي الصادرة إلى ٢٠٠ مليون (٢٠ كرور) تذكرة دولية بحلول عام ٢٠١٧. وبالمثل، ينبغي زيادة حجم البضائع المنقولة جواً إلى ١٠ ملايين طن بحلول عام ٢٠٢٧.

٢-١ وتتفرد الهند بسيناريو، ربما لا يماثله سوى القليل في جميع أنحاء العالم. إذ أنشأت الهند الهيئة التنظيمية الاقتصادية للمطارات (AERA) في عام ٢٠٠٩ التزاماً منها بسياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية المنصوص عليها في الوثيقة Doc 9082، مع الأخذ بعين الاعتبار للتوجيهات التي تشير إليها الفقرة ١-١٤ من دليل اقتصاديات المطارات (الوثيقة Doc 9562). وتتولى الهيئة التنظيمية الاقتصادية للمطارات تحديد الرسوم المتعلقة بالمطارات الرئيسية التي تتجاوز، أو يتوقع أن تتجاوز، حركة الركاب السنوية من خلالها المليون ونصف المليون راكب. أما الرسوم المتعلقة بالمطارات الأخرى، فنتولى حكومة الهند تنظيمها عن طريق وزارة الطيران المدني (MOCA) لديها.

٣-١ هناك ٥ في المائة فقط من المطارات مدرة للريح، بينما بقية المطارات غير مدرة للريح. ولقد قامت هيئة المطارات في الهند (AAI) بتحديث مطاري دلهي ومومباي من خلال نموذج شراكة بين القطاعين العام والخاص، وقامت بتأجير هذين المطارين تأجيراً طويلاً للأجل لمدة ٣٠ عاماً + ٣٠ عاماً من أجل التنمية. ويأتي نحو ٣٠ في المائة من إيرادات هيئة المطارات في الهند من تأجير مطاري دلهي ومومباي، بينما تأتي بقية الإيرادات من توفير كل من خدمات الملاحة الجوية وخدمات المطارات. وتدير هيئة المطارات في الهند شؤونها المالية من مواردها الداخلية مع الحد الأدنى من الاقتراض. ويستخدم الدخل المُحقق من تأجير هذين المطارين فضلاً عن أرباح المطارات الأربعة الأخرى المدرة للريح في تعويض الخسائر التي تحققت من تأجير هذين المطارين فضلاً عن أرباح المطارات الأربعة الأخرى المدرة للريح في تعويض الخسائر التي تحققت من تأجير هذين المطارين فضلاً عن أرباح المطارات الأربعة الأخرى المدرة للريح. ويجري منح الدعم الحكومي إلى هيئة المطارات في الهند من أجل منطقة شمال شرق الهند فقط من مجلس منطقة شمال شرق الهند لتمويل بعض المشاريع الرأسمالية في مطارات شمال شرق الهند ومن أجل بعض المطارات غير المجدية اقتصادياً وفقاً لما تقررته وزارة الطيران المدني. بيد أنه على الرغم من هذه المنحة الحكومية، فلا تزال هذه المطارات غير مجدية اقتصادياً.

## ٢ - المناقشة

١-٢ من بين المطارات الموجودة في الخدمة، تم تعيين ١١ مطاراً باعتبارها مطارات رئيسية نظراً لأن حركة الركاب السنوية من خلالها تتعدى ١,٥ مليون راكب، ووفقاً لبيانات المسافرين خلال عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦، فقد انضمت ٦ مطارات أخرى إلى فئة المطارات الرئيسية، وسوف تتولى الهيئة التنظيمية الاقتصادية للمطارات تحديد الرسوم الخاصة بهذه المطارات وفقاً لسياسات الايكاو على النحو الوارد في الفقرة ٢ '١' من القسم الثاني من الوثيقة Doc 9082: "التكلفة التي يتعين توزيعها هي التكلفة الكاملة لإتاحة المطار وخدماته الفرعية الضرورية، بما في ذلك احتساب مبالغ ملائمة لتكلفة رأس المال واستهلاك الأصول، فضلاً عن تكلفة الصيانة والتشغيل ومصاريف التنظيم والإدارة. وتمشياً مع شكل المراقبة الاقتصادية المعتمد يجوز تخفيض هذه التكاليف بواسطة عائدات غير متعلقة بالطيران." وكان للهيئة التنظيمية فلسفتها الأصلية المتوخاة لاتباع آلية سقف السعر، وهو نظام الخزينة الواحدة لتحديد الرسوم لكافة المطارات الرئيسية (باستثناء مطاري دلهي ومومباي).

ومع ذلك، فإن حكومة الهند قد قررت في السياسة الوطنية للطيران المدني لعام ٢٠١٦، ضماناً لمبدأ تكافؤ الفرص لمختلف مشغلي المطارات، أن يجري احتساب الرسوم في المستقبل على أساس خزينة مختلطة ما لم ينص على خلاف ذلك في أي مشروع يتم تقديم العطاءات بشأنه في المستقبل. وسيجري استخدام ٣٠ في المائة من العائدات غير المتعلقة بالطيران من أجل التمويل المتبادل لرسوم الطيران. وفي حالة تبين أن الرسوم في عام معين أو فترة تعاقدية معينة كان مبالغاً فيها، فسيقوم مشغل المطار والجهاز التنظيمي باستكشاف سبل الحفاظ على رسوم معقولة، وتوزيع المبلغ الزائد على مدى فترة في المستقبل.

٢-٢ أما المطارات الأخرى خلاف تلك المصنفة كمطارات رئيسية، فتتباين إلى حد كبير من حيث حجم العمليات وإمكانات النمو، وهو ما ينعكس في حجم حركة الركاب المحليين والدوليين وحركة الطائرات في هذه المطارات. وهناك فئات مختلفة من المطارات غير الرئيسية تتراوح من مطارات ذات نمو سريع، وأخرى ذات نمو معتدل، علاوة على مطارات تتخفص فيها العمليات بشكل كبير ومطارات لديها آفاق للنمو وكذلك مطارات مغلقة. بيد أن هيئة المطارات في الهند (AAI كونها كيان من كيانات القطاع العام المملوك للحكومة، فإنها تدير هذه المطارات غير المجدية اقتصادياً من منطلق عوامل اجتماعية-اقتصادية، وذلك بسبب الحاجة إلى إنشاء مطارات في المدن الصغيرة لتشجيع الاستثمارات والسياحة وتحسين الربط الإقليمي على الرغم من وجود قضايا تتعلق بجذوى إدارة عدد من المطارات. ومع مراعاة وجود مجموعة واسعة من المطارات غير الرئيسية في الهند، فقد لا يكون من المبرر منطقياً واجتماعياً وجود هيكل موحد لتحديد الرسوم يناسب جميع هذه المطارات.

٣-٢ تدرس الحكومة جميع المطارات غير الرئيسية على أساس حركة الركاب الحالية والنمو المتوقع في المطارات. ويرجع ذلك إلى أن تحديد الرسوم ورصدها في هذه المطارات بشكل فردي يستنزف وقتاً وجهداً كبيرين. كما أنه قد لا يكون من المجدي اقتصادياً أن يجري تحديد الرسوم بشكل فردي لكل مطار ضمن هذه المجموعة من المطارات. ويجب أن تتبع المطارات المصنفة ضمن مجموعة معينة نهجاً موحداً لتحديد الرسوم. ومع ذلك، فإن هيئة المطارات في الهند (AAI تُبقي في الوقت الحاضر على رسوم موحدة على نطاق شبكة المطارات، وذلك على الرغم من أن المطارات تتباين في هياكل تكاليفها وإنفاقها الرأسمالي، وهو ما يعني وجود عنصر التمويل المتبادل. وحتى إذا تعين على هذه المطارات مجرد اتباع مبدأ متعلق بالتكلفة، فإن الرسوم ستكون أعلى من ذلك بكثير في الواقع، وربما تصرف الركاب وشركات الطيران عن السفر من خلال هذه المطارات. وفي الوقت ذاته، فإنه لا يمكن غلق المطارات لاعتبارات مختلفة اجتماعية-اقتصادية. وتجدر الإشارة إلى أن رسوم هيئة المطارات في الهند منخفضة جداً في الوقت الحاضر، وأن الهيئة غير قادرة على استرداد حتى تكاليف تشغيل هذه المطارات. وحيث إن نفقات التشغيل الثابتة في المطارات لا يمكن تعويضها إلا بالإيرادات وبتحقيق عائد معقول على الاستثمار، فإن انخفاض حركة الركاب من خلالها يؤدي بشكل مباشر إلى انخفاض عائدات قطاع الطيران، ونظراً لانخفاض عدد المسافرين، فإن ذلك يؤدي أيضاً بشكل غير مباشر إلى انخفاض الإيرادات غير المتعلقة بالطيران.

٤-٢ وفقاً لأحكام للايكاو، فإن التمويل المتبادل في سيناريو الطيران الهندي يعني أنه يمكن زيادة رسوم المطارات المدرة للربح بمقتضى هيئة المطارات في الهند من أجل دعم المطارات غير المدرة للربح. وعادة ما يكون مبدأ التمويل المتبادل مثبطاً، لأنه يخالف المبدأ الأساسي للإنصاف بين المستخدمين. بيد أن هيئة المطارات في الهند غير قادرة على استرداد ما تتكبده من تكلفة في المطارات الأخرى، وإنما هي تقوم في واقع الحال بدعم المستخدمين من خلال التمويل المتبادل من خلال المجمع المشترك لمواردها، بما في ذلك الدخل المحقق من تأجير المطارات لشركات بين القطاعين العام والخاص. كما أن الهيئة التنظيمية الاقتصادية للمطارات (AERA) تحدد رسوم جميع المطارات الرئيسية على أساس مستقل بناءً على معدل نموذج العائدات. وبالتالي فإن المطارات الرئيسية لا تولد ما يكفي من الأموال الفائضة للحفاظ على مطارات أخرى غير مجدية اقتصادياً. وبالتالي فإنه يتعين على هيئة المطارات في الهند تعويض النقص/الخسائر في المطارات الأخرى غير المدرة للربح من مصدر آخر للإيرادات، مثل الإيرادات غير المتعلقة بالطيران وإيرادات التأجير. ولكن هذه العملية للمعاوضة قد لا تدوم طويلاً لأن المصدر الآخر للدخل قد لا يكون طويل الأجل.

٥-٢ نظراً لأن الهند تتبع نموذج شبكة المطارات، فلا مناص من توظيف مبدأ "التمويل المتبادل". وحيث توفر الفقرات ٢ (١)، (٢)، (٣) في القسم الثاني من الوثيقة Doc 9082 قائمة، من مبادئ أساس التكلفة التي تُفرض بموجبها

رسوم المطارات، تثبط مبدأ التمويل المتبادل في حد ذاته، فإن الفقرة ٢-٣٧ من الوثيقة Doc 9562 تعترف بوضوح أنه "في بعض الدول فقد يكون التمويل المتبادل [تبادل الإعانات بين المطارات المدرة للربح والمطارات غير المدرة للربح] هو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على تشغيل المطارات التي تخدم، على سبيل المثال، المناطق المعزولة".

٦-٢ تلخص الفقرة ٢-٣٩ في وثيقة الايكاو Doc 9562 على نحوٍ فعال " ... أنه ينبغي السعي إلى إيجاد توازن بين مصالحي المطارات ومصالح المنتفعين، وتشمل هذه المصالح تحديداً مصالح المستعملين النهائيين الحاليين ومصالح المستعملين النهائيين في المستقبل، وأنه في حالات تطبيق التمويل المتبادل داخل شبكة وطنية، فمن الضروري انتهاج الشفافية بصورة كاملة." والأمر متروك لكل دولة لاتخاذ قرار بشأن ما تراه الأفضل لمصلحتها، مع مراعاة المزايا والعيوب المذكورة أعلاه وظروفها الخاصة. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول النظر في الفقرة ٢ '٩' في القسم الثاني من الوثيقة Doc 9082، التي تقول إن "الدولة أو السلطة المسؤولة عن فرض الرسوم بإمكانها أن تسترد مبالغ تقل عن التكاليف الكلية التي تحملتها، وذلك في ضوء المنافع المحلية أو الإقليمية أو الوطنية المحققة". وتماشياً مع هذا، فقد منحت حكومة الهند، في إطار السياسة الوطنية للطيران المدني لعام ٢٠١٦، الثقة لمخطط الربط الإقليمي الذي سيجري تنفيذه عن طريق '١' إحياء المطارات/المسارات المغلقة أو التي لا تتال ما يكفي من الخدمة؛ '٢' إعطاء امتيازات لأطراف معنية مختلفة؛ '٣' تمويل حكومي لسد فجوة الجدوى لدى شركات الطيران.

٧-٢ تؤيد الهند بشدة وجهة النظر هذه، وتحت جميع الدول على تعزيز الروح الكامنة في هذا الاستنتاج. وامتثالاً صارماً من الهند للمادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو، فإنها تطبق شروط موحدة لاستخدام المطارات وخدمات الملاحة الجوية من قبل الطائرات الهندية المسجلة والطائرات المسجلة في الدول الأخرى، وتفرض رسوماً موحدة دون تمييز.

٨-٢ تدعم الهند ما خلص إليه الاجتماع المشترك الخامس لفريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (AEP-ANSEP/5)، الذي عُقد في مونتريال من ١٩ إلى ٢١/٥/٢٠١٥، بشأن تشكيل فريق عمل مكلف بصياغة تقرير عن كيفية استخدام المواد الإرشادية الحالية في سياق المطارات غير المجدية اقتصادياً لكنها تعتبر جزءاً ضرورياً من شبكة النقل الجوي المتكامل، لأسباب تتعلق بالسلامة أو بنواحي اجتماعية-اقتصادية (انظر التوصية 3/3-AEP-ANSEP/5).

### ٣- الخلاصة والاستنتاج

١-٣ نخلص من المناقشة السابقة إلى الاستنتاجات التالية:

(أ) على الرغم من أنه من المقبول من حيث المبدأ أنه يتعين أن تكون جميع المطارات مستدامة ذاتياً، وأنه ينبغي تحديد الرسوم بشكل فردي، إلا أن ذلك قد يتعذر في حالة بلد واقتصاد كبير ونام. فمن الضروري في بلد كبير واقتصاد نام أن يُراعى في تحديد الرسوم مختلف العوامل الاجتماعية والاقتصادية مثل التنمية الإقليمية والسياحة والموقع الاستراتيجي وغياب شبكة النقل البديلة (كأن تكون منطقة جبلية) ... الخ؛

(ب) يجب أن يكون لدى البلد جهاز تنظيمي واحد لتحديد الرسوم لجميع المشغلين نظراً لأن ذلك سيمكن الجهاز التنظيمي من النظر في جميع جوانب تحديد الرسوم لجميع مشغلي المطارات بما في ذلك القطاع الخاص والحكومة والشراكة بين القطاعين العام والخاص ... الخ؛

(ج) ينبغي للايكاو اتخاذ المزيد من الإجراءات على وجه السرعة بشأن التوصية 3/3-AEP-ANSEP-P/5.