



الجمعية العمومية - الدورة السابعة والثلاثون اللجنة الاقتصادية

البند ٥٠ من جدول الأعمال : اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

التطورات في الجوانب الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية

(ورقة مقدمة من مجلس الايكاو)

الموجز التنفيذي

تقدم هذه الورقة تقريراً عن الأعمال الرئيسية التي أنجزتها الايكاو منذ الدورة السابقة للجمعية العمومية في مساعدة الدول على تشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية بطريقة تتسم بالكفاءة وفعالية التكلفة. وهي تعطي أيضاً فكرة عامة موجزة عن التطورات في الجوانب الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية وتعرض خطة عمل المنظمة للفترة الثلاثية القادمة.

الإجراء: تدعى الجمعية العمومية إلى اعتماد الأنشطة المستقبلية الواردة في الفقرة ٤، التي تتضمن ما يلي:

(أ) تعاون ومشاركة الايكاو مع الدول الأعضاء، وصناعة الطيران، والمنظمات الدولية المهتمة والجهات المعنية الأخرى بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك في مجال اقتصاديات خدمات المطارات والملاحة الجوية؛

(ب) نشر السياسات المتعلقة بالرسوم والترويج لها؛

(ج) وضع الصيغة النهائية للنسخة المنقحة للوثيقة Doc 9082 والدليلين المتعلقين بالاقتصاديات؛

(د) عقد حلقات عمل إقليمية على أساس استرداد التكاليف والتدريب على رسوم المطارات على أساس تجاري؛

(هـ) إعداد إرشادات جديدة بشأن القضايا الناشئة؛

(و) رصد الحالة المالية لخدمات المطارات والملاحة الجوية والآثار التبعية على الرسوم؛

(ز) إعداد قاعدة بيانات على شبكة الإنترنت خاصة بوثيقة الايكاو "تعريفات خدمات المطارات والملاحة الجوية" (Doc 7100).

الأهداف الاستراتيجية:	الإجراء المقترح في هذه الورقة سيعزز الهدف الاستراتيجي D، وخاصة فيما يتعلق بالتوفير المستدام للمطارات وخدمات الملاحة الجوية بطريقة تتسم بالكفاءة وفعالية التكلفة.
الآثار المالية:	سيتم الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في هذه الورقة بشرط توافر الموارد في الميزانية البرنامجية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ و/أو من مساهمات من خارج الميزانية.
المراجع:	A37-WP/20, Consolidated statement of continuing ICAO's policies in the air transport field Doc 9082, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services Doc 9562, Airport Economics Manual Doc 9161, Manual on Air Navigation Services Economics Doc 9904, Summary Minutes with Subject Index. Council 180th Session Doc 9902, Assembly Resolutions in Force (as of 28 September 2007) Doc 9908, Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS) Doc 7100, Tariffs for Airports and Air Navigation Services

١- المقدمة

١-١ منذ الدورة السادسة والثلاثين للجمعية العمومية، حدث عدد من التطورات فيما يتعلق بالجوانب الاقتصادية والإدارية والتنظيمية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية. وتقدم هذه الورقة تقريراً عن المسائل التي نظر فيها المجلس خلال الفترة الثلاثية الماضية في هذا المجال. وهي تتناول أيضاً المسائل الرئيسية التي سينبغي معالجتها في الأنشطة المزمعة للفترة ٢٠١١-٢٠١٣.

٢- الأعمال الرئيسية التي أنجزتها الأيكاو

١-٢ أهم حدث شهدته الفترة الثلاثية الماضية في هذا المجال هو عقد مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية في سبتمبر عام ٢٠٠٨. وكان عرض المؤتمر هو التعلم من تجارب إضفاء الطابع التجاري على/مخصصة المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية، وتقييم التحديات المستقبلية، ورفع التعاون في صناعة النقل الجوي إلى مستوى أعلى، وتحقيق توافق آراء بشأن سبل ووسائل بلوغ الكفاءة وفعالية التكلفة المثليين في تشغيل وتوفير خدمات المطارات والملاحة الجوية. واجتمع فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية مرتين، في سبتمبر عام ٢٠٠٧ وفي فبراير عام ٢٠٠٨، على التوالي، لمساعدة الأمانة العامة في التحضيرات للمؤتمر.

٢-٢ اعتمد المؤتمر خمس عشرة توصية، منها ١٠ قدمت لتعزيز سياسات الأيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9082)، ضمن أمور أخرى، بشأن المراقبة الاقتصادية كمسؤولية للدولة، وتنفيذ نظم إدارة الأداء، ووضع عملية نشاور محددة بوضوح ومنظمة، والمزيد من المرونة في تحديد الرسوم، والفصل الواضح بين المهام التنظيمية والتشغيلية، وتطبيق حسن إدارة الشركات عن طريق أفضل الممارسات، وتنفيذ المفهوم التشغيلي العالمي لإدارة الحركة الجوية على نحو يتسم بالكفاءة وفعالية التكلفة. ودعت التوصيات أيضاً الدول إلى تكريس المبادئ الرئيسية لسياسات الأيكاو في تشريعها أو لوائحها أو سياساتها الوطنية، وكذلك في جميع اتفاقات الخدمات الجوية. ودعت توصيات أخرى لإجراء دراسات محددة وتفتيح أو توسيع نطاق المواد الإرشادية، ولاتخاذ إجراءات محددة من جانب الدول الأعضاء. وقد نشر تقرير المؤتمر باسم تقرير مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية، الوثيقة Doc 9908.

٣-٢ أقر المجلس توصيات المؤتمر في ١٧/١١/٢٠٠٨ (قرارات المجلس في الجلسة ١١ من الدورة ١٨٥) ونشرت الوثيقة المنقحة Doc 9082 في يناير عام ٢٠٠٩ بوصفها طبعتها الثامنة. وأرسل كتاب المنظمة SD 38/1-09/2، بتاريخ ٣٠/١/٢٠٠٩ إلى الدول الأعضاء لإبلاغها بنتائج المؤتمر.

٤-٢ عقد اجتماع ثالث مشترك بين فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية في الفترة من ٣٠/١١ إلى ٤/١٢/٢٠٠٩. وكان غرضه الرئيسي هو متابعة توصيات المؤتمر، وخاصة فيما يتعلق بما يلي: أ) تفتيح وتوسيع نطاق المواد الإرشادية من أجل دليل اقتصاديات المطارات (الوثيقة Doc 9562) ودليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9161)، و ب) تحسين هيكل الوثيقة Doc 9082 وسهولة قراءتها. وسيحرز مزيد من التقدم في وضع المواد الإرشادية من أجل دليلي الاقتصاديات والوثيقة Doc 9082 في الاجتماع الرابع المشترك بين فريق خبراء الاقتصاديات، المزمع عقده في الفترة من ٧ إلى ١١/٢/٢٠١١.

٥-٢ عقدت الأمانة العامة عدداً من حلقات العمل الإقليمية خلال الفترة قيد الاستعراض، وذلك متابعة لتوصية مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية باتخاذ جميع التدابير ذات الصلة لكفالة انتشار الوعي والمعرفة بسياسات الأيكاو بشأن الرسوم. وقد عقدت حلقة العمل الأولى من هذا النوع في فيينا، في ديسمبر عام ٢٠٠٨، من أجل الدول الأوروبية، وعقدت حلقة العمل الثانية في بانكوك، في فبراير عام ٢٠٠٩، من أجل دول آسيا والمحيط الهادئ. وفي إفريقيا، عقدت ندوة إقليمية بشأن اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية في كمبالا، في أغسطس عام ٢٠٠٩،

بالتعاون مع اللجنة الأفريقية للطيران المدني واستضافتها هيئة الطيران المدني في أوغندا. وأعقبته هذه الندوة حلقتا عمل دون إقليميتين، في داكار ونيروبي، في فبراير ومارس عام ٢٠١٠، على التوالي.

٦-٢ بالإضافة إلى ذلك، وضعت الايكاو، بالاشتراك مع المجلس الدولي للمطارات، دورة تدريبية بشأن رسوم المطارات، تم تقديمها في تسع مناسبات حتى الآن واستفاد منها ١٧٢ من اختصاصيي الطيران من ٧٢ دولة.

٣- التطورات والمسائل التنظيمية

١-٣ أفادت دراسة بشأن الوضع المالي للمطارات وخدمات الملاحة الجوية أجرتها الأمانة العامة في أوائل عام ٢٠٠٩ بأن المطارات، عموماً، كانت مربحة في عام ٢٠٠٧. غير أن عدداً كبيراً من المطارات الدولية ذات الحركة المنخفضة استمرت في العمل بخسارة. وكان وضع مقدمي خدمات الملاحة الجوية مشابهاً لوضع المطارات. ومن حيث الأنصبة كنسب مئوية من نفقات التشغيل الإجمالية لشركات الطيران المنتظمة، ظلت رسوم كل من المطارات والملاحة الجوية على مستويات مستقرة إلى حد ما في السنوات القليلة الماضية، وكانت هذه الرسوم تمثل بصورة مؤقتة ٤,٠ في المائة و٢,٣ في المائة على التوالي.

٢-٣ بدأ الإطار الاقتصادي العام لخدمات النقل الجوي في التدهور في أواخر عام ٢٠٠٨ وأصبح سيئاً في عام ٢٠٠٩. وشكل الانخفاض المستمر في الحركة الجوية تحدياً اقتصادياً للعديد من مشغلي المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية. وخلال عام ٢٠٠٩، انخفضت إيراداتهم نتيجة لانخفاض عدد الرحلات الجوية وانخفاض عدد الركاب. وقامت المطارات ومقدمو خدمات الملاحة الجوية على النطاق العالمي بتخفيض التكاليف وإعادة النظر في الاستثمارات الرأسمالية وتجميد التوظيف وتخفيض عدد العاملين. ولم يبق الكثير منهم بزيادة رسومهم أو قاموا بالحد من الزيادات المزمعة، في حين أن بعضهم قام حتى بتخفيض رسومهم بصفة مؤقتة.

٣-٣ دلت الدراسة بشأن الملكية والممارسات المؤسسية والتنظيمية للمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية (التي أجريت في عام ٢٠٠٨) على أن وتيرة إضفاء الطابع التجاري وخصخصة المطارات أصبحت بطيئة في السنوات القليلة الماضية. وهذا لأن العديد من أكثر المطارات الواعدة (من وجهة نظر المستثمر) قد نقلت فعلاً إلى مؤسسات القطاع الخاص أو أضفي عليها الطابع التجاري، وكذلك نتيجة للأزمة المالية العالمية التي بدأت في عام ٢٠٠٨. غير أن الاستثمارات عبر الحدود وترتيبات الإدارة عبر الوطنية ستستمر طالما ظل مجتمع الأعمال يعتبر المطار استثماراً سليماً. وبالمثل، تباطأ إضفاء الطابع التجاري على مقدمي خدمات الملاحة الجوية.

٤-٣ أدت البيئة ذات الطابع التجاري والمخصصة واتجاهات الصناعة التي يجري ضمنها تشغيل المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية إلى زيادة خطر الوعي الأقل بسياسات الايكاو. وينتج عن الافتقار لالتزام الدول الثابت بمراعاة سياسات الايكاو أن مطاراتها ومقدمي خدمات الملاحة الجوية فيها يطبقون قواعد مختلفة لتحديد الرسوم، وهو وضع لا يؤدي إلى التنمية المنتظمة والمستدامة للنقل الجوي والهيكل الأساسي للطيران.

٥-٣ في دول معينة تم فيها الفصل بين المهام التنظيمية والتشغيلية توجد صعوبات بصدد تمويل مهام المراقبة المختلفة داخل السلطة التنظيمية. ويمثل التمويل مسألة أيضاً بالنسبة لبعض منظمات مراقبة السلامة الإقليمية.

٦-٣ توجد أيضاً شواغل فيما يتعلق بتشغيل المطارات غير السليمة اقتصادياً ولكنها ضرورية، كجزء من شبكة النقل المتكاملة، من أجل سلامة النقل الجوي الدولي و/أو لأغراض اجتماعية-اقتصادية.

٧-٣ من الجهة التشغيلية والإدارية، تجري تغييرات هامة في: (أ) أمريكا الشمالية، حيث سيتم عن طريق الخطة الوطنية المتكاملة لنظام النقل الجوي للجيل القادم تحويل مراقبة الحركة الجوية من نظام لأجهزة الرادار الأرضية إلى نظام قائم على الأقمار الصناعية و (ب) في أوروبا، حيث يرمي مشروع برنامج البحوث لإدارة الحركة الجوية في إطار المجال

الجوي الأوروبي الواحد إلى تطوير الجيل الجديد لنظام إدارة الحركة الجوية القادر على ضمان سلامة وسبولة النقل الجوي على مدة الثلاثين سنة المقبلة. ويمثل اعتماد الصيغة الثانية للمجال الجوي الأوروبي الواحد خطوة كبيرة في سبيل تحسين أداء نظام إدارة الحركة الجوية عن طريق توفير أهداف ملزمة في المجالات الرئيسية للسلامة والسعة وكفاءة الطيران وفعالية التكلفة والاستدامة البيئية.

٤- الأعمال المستقبلية

١-٤ ستشارك الإيكاو وتتعاون مع الدول الأعضاء، وصناعة الطيران، والمنظمات الدولية المهمة والجهات المعنية الأخرى لمعالجة القضايا المشتركة في مجال اقتصاديات خدمات المطارات والملاحة الجوية.

٢-٤ ستستمر الإيكاو في تقديم الإرشادات والمعلومات إلى الدول والمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية والمنفعين لتعزيز فهم أفضل للسياسات بشأن الرسوم، وكيفية تطبيقها للمساعدة على التحسين الشامل لأدائها لكي يتم توفير وتشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية بطريقة فعالة التكاليف.

٣-٤ ستضع الإيكاو الصيغة النهائية للنسخة المنقحة للوثيقة Doc 9082 لنشرها بوصفها الطبعة التاسعة لهذه الوثيقة، وستكمل المواد الإرشادية، للوثيقة Doc 9562 وللوثيقة Doc 9161. وسيكون مثل هذا التعزيز لسياسات الإيكاو وموادها الإرشادية أداة مفيدة للدول في ممارسة واجباتها للإدارة والمراقبة بطريقة ملائمة في سياق المطارات وخدمات الملاحة الجوية ذات الطابع التجاري والمخصصة.

٤-٤ بهدف زيادة الوعي والمعرفة بسياسات الإيكاو بشأن الرسوم وتحقيق مراعاتها على أوسع نطاق ممكن، ستواصل المنظمة عقد حلقات عمل إقليمية على أساس استرداد التكاليف، لنشر المعلومات عن حالة تنفيذ الدول لمثل هذه السياسات، وتنظيم دورات تدريبية بشأن رسوم المطارات على أساس تجاري.

٥-٤ تعترف الإيكاو أيضا وضع إرشادات جديدة بشأن مسائل ناشئة، تشمل: أ) طرق تمويل مهام المراقبة على المستويين الوطني والإقليمي (بما في ذلك منظمات مراقبة السلامة الإقليمية)، ب) استدامة المطارات غير السليمة اقتصاديا، و ج) الرسوم والجوانب الاقتصادية والمؤسسية فيما يتعلق بالانتقال من خدمات معلومات الطيران إلى إدارة معلومات الطيران.

٦-٤ نظرا إلى الطبيعة المحددة للمطارات وخدمات الملاحة الجوية، ستكون ثمة حاجة أيضا لأن تتم عن كثب متابعة تطور وضعها المالي والتأثير التبعي على الرسوم لضمان وجود توازن ملائم بين مصالح جميع الأطراف المعنية.

٧-٤ المجال ذو الصلة الآخر حيث سيكون من المطلوب القيام بأعمال كبرى هو وضع قاعدة بيانات للإيكاو لتعريفات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 7100) لغرض تعزيز الشفافية عن طريق إتاحة المعلومات عن الرسوم على النطاق العالمي على الانترنت، كوثيقة تفاعلية.

٨-٤ سيتم الاضطلاع بالأعمال المستقبلية المتعلقة بالجوانب الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية على النحو المبين أعلاه بشرط توافر الموارد في الميزانية البرنامجية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ و/أو من مساهمات من خارج الميزانية.