



## منظمة الطيران المدني الدولي

### الجمعية العمومية – الدورة الخامسة والثلاثون

#### اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٢٨ : تنظيم وإدارة المطارات وخدمات الملاحة الجوية

#### تقرير من المجلس بشأن تنظيم وإدارة المطارات وخدمات الملاحة الجوية

##### ملخص

تحتوي هذه الوثيقة على تقرير عن التطورات في مجال تنظيم وإدارة المطارات وخدمات الملاحة الجوية منذ عام ٢٠٠١، وتؤكد الحاجة الى وضع المزيد من الارشادات بشأن خصخصة وازفاء الطابع التجاري على هذه الخدمات، بالإضافة الى ارشادات بشأن التعاون الدولي في مجال تنفيذ نظام عالمي للملاحة الجوية. يرد الاجراء المعروض على الجمعية العمومية في الفقرة ٦.

##### المراجع

Doc 9082/6، سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية  
Doc 9562، دليل اقتصاديات المطارات  
Doc 9161، دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية  
Circ 284، خصخصة المطارات وخدمات الملاحة الجوية

#### ١ - مقدمة

١-١ منذ الدورة الثالثة والثلاثين للجمعية العمومية، طرأت عدة تطورات بخصوص تنظيم وإدارة المطارات وخدمات الملاحة الجوية. ونظرا لمجموعة من العوامل السلبية (الانكماش الاقتصادي، وأحداث سبتمبر ٢٠٠١، واندلاع العمليات الحربية في العراق، ومرض الالتهاب الرئوي الحاد (SARS))، كان على المطارات وخدمات الملاحة الجوية أن تواجه انخفاضا شديدا في أنشطة النقل الجوي بصفة عامة. وبسبب ذلك، لجأ مقدمو الخدمات الى تجميد رسوم الانتفاع أو حتى تخفيضها، بينما حاولوا تعويض الخسائر باجتذاب المزيد من الحركة، أو بزيادة الرسوم بغية المحافظة على الإيرادات من خلال فرض أسعار أعلى.

٢-١ وبينما استمر الاتجاه نحو انشاء هيئات مستقلة لتشغيل المطارات، ولو بخطى أبطأ من السابق، فقد تباطأت عملية خصخصة المطارات. وبالمقارنة مع المطارات، فإن الاتجاه نحو انشاء هيئات مستقلة لخدمات الملاحة الجوية كان بطيئاً ومزال اشترك القطاع الخاص نادراً.

٣-١ لا يخضع مقدمو خدمات المطارات والملاحة الجوية عموماً لقوى السوق التنافسية. وبالتالي، برزت الحاجة في بيئة تتميز بالتحول التجاري والخصخصة بشكل متزايد، الى تطبيق رقابة وتنظيم اقتصادي لرصد ممارساتهم التجارية وفعاليتهم.

٤-١ وتقدم هذه الوثيقة أولاً تقريراً عن التطورات الأخيرة داخل الدول وعلى مستوى الايكاو في مجال التحول التجاري والخصخصة، وهي تؤكد على الحاجة الناشئة عن ذلك لوضع المزيد من ارشادات الايكاو. وبعد ذلك، تناقش الوثيقة المسائل المرتبطة بتنفيذ نظام عالمي للملاحة الجوية، مع مسائل أخرى أكثر تحديداً مرتبطة بالمشاكل التي تعترض تحصيل رسوم خدمات الملاحة الجوية، وتوزيع تكاليف النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية على مختلف المنتفعين بهذه الخدمات.

## ٢- عملية التحول الى التشغيل التجاري والحاجة الى ارشادات من الايكاو

١-٢ ان التحول الى التشغيل التجاري والخصخصة في ملكية المطارات وادارتها جزء من العملية الشاملة للعولمة وتحرير اقتصادات العالم. ذلك ان المشاكل المالية التي تواجهها عدة دول في تطوير المطارات، والادراك بأن الخصخصة يمكن أن تكون مصدراً للإيرادات لتغطية أو تخفيض العجز في الميزانية، أنشأ حوافز لاشترك القطاع الخاص. وازداد الى ذلك، أدى ادراك مجتمع الأعمال والمؤسسات المالية بأن المطار يمكن أن يكون استثماراً جيداً، أدى الى ظهور صناعة عالمية لادارة المطارات، من خلال تشكيل تحالفات بين المطارات، والمشاركة في ادارة المطارات في دول أخرى. وفيما يتعلق بخدمات الملاحة الجوية، قامت عدة دول حول العالم فعلاً بتقييم خيار التحول التجاري، واتخذت قرارها استناداً الى وضعها الخاص. وبالنظر أساساً الى ارتفاع نسبة التكاليف الثابتة وقلة الإيرادات المحتملة من الأنشطة غير المرتبطة بالطيران، واجه عدد قليل من هيئات خدمات الملاحة الجوية التي انتقلت الى القطاع الخاص، واجهت صعوبات مالية أكبر من تلك التي واجهتها المطارات خلال فترة الركود الاقتصادي.

٢-٢ وفي الدول التي تحولت فيها خدمات المطارات (أو خدمات الملاحة الجوية) الى القطاع الخاص أو شارك القطاع الخاص في تقديمها، ربما نشأت حاجة لانشاء آلية تنظيمية اقتصادية لمنع استغلال القوة الاحتكارية، خاصة فيما يرتبط برسوم المطارات أو خدمات الملاحة الجوية. وتعتمد طبيعة التنظيم المطلوب على درجة التحول التجاري أو الخصخصة، والنظام القانوني القائم في الدولة، بما في ذلك الأحكام الدستورية، والهيكل القانوني للطيران المدني وهدف التغييرات المقترحة. والواقع أن الفصل الواضح بين المهام التنظيمية ومهام مقدمي المطارات وخدمات الملاحة الجوية هو أمر مرغوب فيه. وينبغي أن تكون الهيئة المسؤولة عن الوظائف التنظيمية مدعومة باطار تشريعي مناسب ويفضل أن يكون مستقلاً لتجنب تضارب المصالح. وفي الدول التي لا يتيسر فيها انشاء آلية تنظيمية منفصلة، فمن الضروري أن تقوم الحكومة ذاتها، من خلال هيئة الطيران المدني، بمتابعة ومراقبة نظام فرض الرسوم ومستوى الرسوم المفروضة.

٣-٢ ان عملية التحول التجاري للمطارات وخدمات الملاحة الجوية مازالت في مرحلة الاعداد. وبناء عليه، فإن المواد الارشادية بشأن الجوانب الرئيسية المرتبطة بالتحول التجاري، مثل المراقبة والتنظيم الاقتصادي، وأفضل الممارسات التجارية، وتحديد النقاط المرجعية، وقياس الأداء/الانتاجية، وتطبيق مبادئ تحديد الأسعار الاقتصادية، ينبغي أن تكون قيد المراجعة والتنقيح دائماً وأن يتم توسيع نطاقها، حسب الاقتضاء، وفقاً للخبرات المكتسبة في العديد من الدول مع مرور

الزمن. ويعد ذلك ضروريا لتعزيز وزيادة الكفاءة وفاعلية التكاليف عند تقديم المطارات وخدمات الملاحة الجوية. (طبقا لتقديرات أعدت في أوروبا يمكن لتحسين فاعلية التكاليف بنسبة ١٠ في المائة في مجال خدمات الملاحة الجوية أن يوفر ٦ بلايين يورو على فترة ١٠ سنوات في هذه المنطقة فقط).

٤-٢ أقر المجلس بالحاجة للحصول على ردود الفعل ونشر معلومات عن تنفيذ الدول لسياسة الايكاو بشأن استرداد التكاليف. وسوف تنشر هذه المعلومات كإضافة للوثيقة بعنوان سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082/6)، وسوف تكون متوفرة على موقع الايكاو على شبكة الانترنت مجانا. وبغية أن يسهل الاطلاع على سياسة الايكاو وموادها الارشادية من قبل الهيئات التجارية أو الخاصة، ينوي نشر دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562) ودليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9161) على الموقع بشبكة الانترنت للاطلاع عليهما مجانا.

٥-٢ وفي أعقاب الركود الاقتصادي وانخفاض إيرادات مقدمي المطارات وخدمات الملاحة الجوية، أدت سياسة استرداد التكاليف الحالية الى طرح بعض الأسئلة، من قبل جهات أخرى بخلاف شركات الطيران. ذلك أن الفقرة ٢٠ من الوثيقة Doc 9082/6 تنص على أنه ينبغي أن يوجد توازن بين مصالح كل من خدمات المطارات وخدمات الملاحة الجوية من ناحية، والناقلين الجويين من ناحية أخرى، خاصة خلال فترات الصعوبات الاقتصادية. لذا أوصى المجلس بأن تشجع الدول على زيادة التعاون بين المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية والناقلين الجويين لضمان تشارك الصعوبات الاقتصادية التي يواجهها جميعا بطريقة منصفة. ويركز انتقاد سياسة استرداد التكاليف الحالية على عدم مرونتها في التعامل مع الصعوبات الاقتصادية، مثل الهبوط الحالي للحركة الجوية. ويميل مقدمو الخدمات، من خلال التطبيق الصارم لمبادئ استرداد التكاليف، الى زيادة الرسوم لتعويض انخفاض الإيرادات بدلا من السعي لتحسين كفاءة وفاعلية التكاليف في عملياتهم.

### ٣- تنفيذ نظام عالمي للملاحة الجوية

#### ١-٣ خلفية عامة

٣-١-١ سوف يستدعي تنفيذ نظام عالمي للملاحة الجوية تعاوننا دوليا واسع النطاق وبعيد المدى على كل المستويات لضمان تنفيذ عملية انتقالية تدريجية وتنسم بالفاعلية بالنسبة لكل اقليم على حدة. وتوجد سياسة شاملة للايكاو ومواد ارشادية بشأن الجوانب التنظيمية والاقتصادية لتقديم وتشغيل خدمات الملاحة الجوية، بما في ذلك ارشادات عن التعاون الدولي بين الدول على المستوى الاقليمي الفرعي والمستوى الاقليمي، على شكل وكالات تشغيل دولية، وهيئات مشتركة لتحصيل الرسوم، وتسهيلات وخدمات متعددة الجنسيات وترتيبات مالية مشتركة. وتوجد حاليا ارشادات عامة حول انشاء وتقديم خدمات وتسهيلات متعددة الجنسيات للملاحة الجوية في جميع الخطوط الاقليمية للملاحة الجوية. واستنادا الى وضع معاهدة دولية أو اتفاق اداري، يمكن تطبيق جميع هذه الأشكال من التعاون الدولي من الناحية الفنية لكي تغطي اقليما بأكمله.

٣-١-٢ سيركز دور الايكاو، على المدى القصير أو المتوسط، في مجال تعزيز التعاون الدولي، على اعداد الارشادات العملية وتقديم المساعدات الى الدول (والأقاليم). وكما ورد أعلاه (الفقرة ٢-٣)، فمازالت عملية التحول التجاري لخدمات الملاحة الجوية في مرحلة الانشاء، لذا ينبغي توسيع نطاق المواد الارشادية حول الجوانب الرئيسية للتحول التجاري. وهذه المواد ضرورية لزيادة الفهم والمشاركة الفعالة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين (الهيئات الوطنية المسؤولة عن التنظيم/تقديم الخدمات، والهيئات التنظيمية الاقليمية/هيئات تقديم الخدمات الاقليمية، وجميع المنتفعين بال مجال الجوي) في تخطيط النظام العالمي المستقبلي للملاحة الجوية وتنفيذه وتشغيله.

### ٢-٣ مشاكل التحصيل

١-٢-٣ بناء على توصية صادرة عن الدورة الثالثة والثلاثين للجمعية العمومية، أضيفت مسألة استرداد رسوم خدمات الملاحة الجوية غير المسددة الى صلاحيات فريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية. وأعد فريق الخبراء بناء على ذلك اقتراحا بشأن ارشادات جديدة للسياسات ومواد ارشادية موسعة النطاق حول مشاكل التحصيل. ويشدد هذا الاقتراح على الحاجة لوضع سياسة للتحصيل ويلخص الوظائف الرئيسية لآلية تحصيل ناجحة. وفي هذا السياق، أوصى المجلس في الفقرة ١٨ من الوثيقة Doc 9082/6، أن تنظر الدول أو من يقومون بتقديم الخدمات نيابة عنها في المشاركة في هيئات تحصيل الرسوم المشتركة عندما يكون ذلك مفيدا.

### ٣-٣ توزيع تكاليف النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية

١-٣-٣ أضيفت مسألة توزيع تكاليف النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية (GNSS) على مختلف مجموعات المنتفعين، أضيفت الى برنامج عمل المنظمة خلال الأعوام القليلة الماضية. وقد وافق فريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (ANSEP)، الذي كلف بمساعدة الأمانة في اجراء الدراسة، وافق على أن توزيع تكاليف GNSS بين المنتفعين في قطاع الطيران المدني وغيرهم من المنتفعين ينبغي أن يتم على المستوى الاقليمي وأن يقوم على أساس متطلبات مختلف فئات المنتفعين. وسيكون من الضروري التنسيق مع المنظمات الأخرى والمنتفعين من خارج قطاع الطيران وذلك للحصول على التأييد للاقتراحات الواردة في دراسة الايكاو.

### ٤ - برنامج العمل في المستقبل

١-٤ خلال الفترة الثلاثية ٢٠٠٥-٢٠٠٧، تتضمن الأولويات العالية مواصلة اعداد السياسات والمواد الارشادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية بشأن ما يلي: الرقابة الاقتصادية والتنظيم، ووضع المقاييس المرجعية وقياس الأداء والانتاجية، وتوزيع التكاليف واسترداد تكاليف التدابير الأمنية. ويعتبر هذا التعزيز للسياسة والمواد الارشادية ضروريا بالنسبة للمطارات وخدمات الملاحة الجوية في العالم في جهودهم للاستجابة لمقتضيات شركات الطيران والمنتفعين الآخرين من المجال الجوي لزيادة الكفاءة وفعالية التكاليف في تشغيل البنية الأساسية للطيران المدني.

٢-٤ ويعتبر المزيد من تطوير هذه السياسة والمواد الارشادية حاسما كذلك بالنسبة لتنفيذ نظام عالمي للملاحة الجوية، حيث تكون المشاركة الفعالة لجميع المعنيين وادراكهم للنهج التجاري اللازم بمثابة شروط أساسية لتحقيق الامكانيات الكامنة في التعاون الاقليمي والعالمي. وسوف يوفر برنامج عمل المنظمة، في نفس الوقت، مساعدة عملية وارشادات للأقاليم والأقاليم الفرعية حول العالم، حينما يكون ذلك ضروريا، بغية تسهيل تنفيذ النظام العالمي للملاحة الجوية في الوقت المناسب.

٣-٤ ومن أمثلة المجالات الأخرى المتصلة بالأمر، والتي ستتطلب قدرا كبيرا من العمل خلال الفترة الثلاثية القادمة: انشاء قاعدة بيانات للوثيقة التي تصدر سنويا بعنوان تعريفات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 7100) (بغرض نشرها على شبكة الانترنت كوثيقة تفاعلية)، وعقد الورش والدورات التدريبية، وتقديم المساعدة للدول في تحديد التكاليف وتوزيع التكاليف الخاصة بخدمات الأرصاد الجوية للطيران. وبخصوص التدابير الأمنية (المذكورة في الفقرة ٤-١) وخدمات الأرصاد الجوية للطيران، فمن المهم ألا يتحمل الطيران المدني التكاليف التي لا تعزى اليه بشكل مناسب وفقا للمبادئ المحاسبية السليمة.

٥- الأثر المالي<sup>١</sup>

١-٥ سينفذ العمل المقترح في الفقرة ٤ في حدود الموارد المتاحة تحت البرنامج ٣-٤ بعنوان ادارة تجهيزات المطارات والطرق الجوية، في مشروع الميزانية البرنامجية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧. ويتضمن البرنامج ٣-٤ تخفيضا بمقدار وظيفة واحدة من الفئة التخصصية بالمقارنة الى الفترة الثلاثية الحالية.

٦- الاجراء المعروض على الجمعية العمومية

١-٦ الجمعية العمومية مدعوة للاحاطة علما بهذا التقرير وتأييد خطط المجلس بالنسبة لبرنامج العمل في المستقبل بشأن تنظيم وإدارة المطارات وخدمات الملاحة الجوية وتقديم المزيد من الارشادات حسب الاقتضاء.

- انتهى -

---

<sup>١</sup> هذه المعلومات مقدمة فقط للاشارة الى الأثر المالي التقديري للاجراء المقترح. والأموال المخصصة لهذا الاجراء المقترح سوف تعتمد على الشكل النهائي للميزانية البرنامجية للمنظمة للسنوات ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ الذي تعتمد عليه الجمعية العمومية.