



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال: النظر في المسائل الرئيسية التي سيتناولها المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي
٢-٨: تطبيق سياسات الايكاو وإرشاداتها

تطبيق سياسات الايكاو وإرشاداتها في مجال النقل الجوي

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي

تتناول هذه الورقة مدى جدوى وفعالية سياسات الايكاو وإرشاداتها الحالية المتصلة بالتنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي. وتتناول بالمناقشة مدى تطبيق الدول لهذه السياسات والإرشادات كما تقترح تدابير ممكنة لتشجيع استخدام تلك السياسات والإرشادات والامتثال لها على أوسع نطاق ممكن بما يهيئ بيئة تنظيمية مناسبة ومنتسقة لنمو النقل الجوي.

الإجراء: يرجى من المؤتمر أن:

(أ) يستعرض المعلومات والتقييمات الواردة في هذه الورقة؛

(ب) يؤيد الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٤؛

(ج) يعتمد التوصيات الواردة في الفقرة ٥.

المواد المرجعية للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي متاحة على الموقع www.icao.int/meetings/atconf6 : ١١١١

١- المقدمة

١-١ أعدت الايكاو مجموعة وافية من مواد السياسة العامة والإرشادات في مجالي تنظيم النقل الجوي وتحديثه كي تستخدمها الدول، بما في ذلك سياسات الايكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (Doc 8632) وسياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082). وإذ اتبعت العديد من الدول تلك السياسات، فإنها لم تطبق ولم تنفذ على النحو المناسب في بعض الحالات. وتجدر الإشارة إلى أن تلك السياسات والإرشادات هي بمثابة توصيات للدول الحرة في استخدامها.

٢- الأعمال التي أنجزتها الايكاو وسياساتها وإرشاداتها ذات الصلة

١-٢ ينتظر من الدول الأعضاء أن تمتثل لما تصدره الايكاو من قواعد وتوصيات دولية، وإذا لم تتمكن الدول من الامتثال، يتعين عليها أن تُعرب عن الاختلافات قبل التاريخ الفعلي للامتثال. بيد أن سياسات الايكاو في مجال التنظيم الاقتصادي تُعتمد على صعيد عالمي من جانب الدول الأعضاء في المنظمة. وحتى إن وافقت على تلك السياسات، أوساط الطيران الدولي، وتتطوي، بالتالي، على التزام معنوي بالامتثال لها من جانب الدول، فإن تلك السياسات في حد ذاتها، ليست الزامية، حيث إن تطبيقها أو تنفيذها أو الامتثال لها يخضع لتقدير الدول.

٢-٢ وسلّمت الجمعية العمومية للايكاو، على مر السنين، بأهمية تلك السياسات وحثت الدول، في قرارها ٣٧-٢٠ - البيان الموحد بشأن سياسات الايكاو المستمرة في مجال النقل الجوي الدولي، على إيلاء الاعتبار الواجب لما تضعه الايكاو من سياسات وما تعده من مواد إرشادية في مجال التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي. وبناء عليه، صبت الأمانة العامة تركيزها، في أعقاب انعقاد مؤتمر النقل الجوي الدولي في عام ١٩٩٤ و ٢٠٠٣، على تشجيع الدول ومساعدتها في تطبيق طائفة من سياسات الايكاو وإرشاداتها في مجال التنظيم الاقتصادي.

٣-٢ ترد سياسات الايكاو وموادها الإرشادية بشأن تنظيم النقل الجوي الدولي أساسا في وثيقتين هما : Doc 9587 سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي و Doc 9626 دليل تنظيم النقل الجوي الدولي.

٤-٢ والوثيقة Doc 9587 وثيقة شاملة تتضمن جميع السياسات والمواد الإرشادية الرسمية التي اعتمدها الايكاو بخصوص الجوانب الاقتصادية لتنظيم النقل الجوي الدولي. وإضافة إلى المواد ذات الصلة في اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) يتضمن الاتفاق الانتقالي لخدمات النقل الدولي، Doc 9587 أيضا القرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العمومية والمجلس فضلا عن الاستنتاجات والتوصيات والإعلانات التي اعتمدها مؤتمرات النقل الجوي. كما تتضمن المواد الإرشادية التي أقرها المجلس مثل نماذج اتفاقات خدمات النقل الجوي وما صدر عن فريق خبراء تنظيم النقل الجوي من توصيات. والطبعة الحالية للوثيقة Doc 9587 هي الطبعة الثالثة التي صدرت في عام ٢٠٠٨.

٥-٢ أما الوثيقة Doc 9626 فهي تكمل الوثيقة Doc 9587. وتتضمن مواد وصفية وتحليلية بشأن العمليات والهياكل التنظيمية على الأصعدة الوطني والثنائي والمتعدد الأطراف فضلا عن المحتويات التنظيمية والقضايا الرئيسية. وتشكل الوثيقة Doc 9626 مصدرا شاملا وموضوعيا للمعلومات عن الجوانب المتعددة لتنظيم النقل الجوي الدولي. وتتيح مرجعا مفيدا لممتهي العمل التنظيمي وكذا للمتدربين في هذا المجال. أما الصيغة الحالية فهي الطبعة الثانية التي صدرت في عام ٢٠٠٤.

٦-٢ ويتضمن الملحق التكميلي للوثيقة Doc 8632 معلومات عن مدى امتثال الدول لسياسات الايكاو في مجال الضرائب. أما بالنسبة لسياسات الايكاو في مجال الرسوم، فإن المعلومات بهذا الشأن ترد في تقرير عن تنفيذ توصيات مؤتمر الايكاو بشأن اقتصادات المطارات وخدمات الملاحة الجوية، الذي انعقد في عام ٢٠٠٨ (Doc 9908). واتيحت معلومات عن السياسات وكذا المعلومات التكميلية على الموقع الشبكي للايكاو المفتوح للجمهور. والجدير بالملاحظة أن أكثر من نصف الدول الأعضاء لا تقدم للايكاو معلومات عن مدى الامتثال للسياسات. وإذا كانت أغلبية الدول التي تبلغ عن تلك المعلومات تمتثل للسياسات، فإن بعض الدول تبلغ عن امتثال جزئي بينما لا تشير دول أخرى إلى نسبة الامتثال.

٧-٢ أما فيما يخص أهمية المواد الإرشادية بالنسبة للدول ومدى استخدامها، فإن الأمانة العامة للايكاو عادة ما تتلقى ردودا إيجابية عن طريق المكاتب الإقليمية للايكاو أن أثناء حلقات العمل والندوات. وقد أبلغت بعض الدول عن إدراج

الأحكام النموذجية للايكاو في الاتفاقات الثنائية لخدمات النقل الجوي. بيد أن مدى الإبلاغ لم يتم تحديده من الناحية الكمية بطريقة منتظمة. وبالمثل أيدت بعض المنظمات التي تمثل قطاع الصناعة سياسات الايكاو وموادها الإرشادية وشجعت على استخدامها.

٣- المناقشة

٣-١ عالجت الايكاو، كما هو مبين أعلاه، عددا كبيرا من المسائل التنظيمية وأعدت طائفة واسعة من السياسات والمواد الإرشادية لضمان النمو الآمن والمنتظم للنقل الجوي الدولي. وأجريت دراسة استقصائية، أوصى بها فريق خبراء تنظيم النقل الجدوي في اجتماعه الحادي عشر، بشأن صلاحية ومدى استخدام ما تضعه الايكاو من سياسات ومواد إرشادية، في أكتوبر ٢٠١٢ حيث اتضح أن أكثر من ٩٥ في المائة من الدول التي ردت (٥٨ من بين ٦١ دولة) تترك وجود تلك السياسات والمواد الإرشادية وأكثر من ٨٣ في المائة (٥١ من بين ٦١ دولة) تعتبر تلك الوثائق ذات جدوى. واقترحت بعض الدول أن تعتمد الايكاو إلى استعراض وتحديث المواد الإرشادية بحيث تراعي التطورات الجديدة المتصلة بالممارسات التنظيمية.

٣-٢ وبينت الدراسة الاستقصائية أن المشكلة الرئيسية لا تكمن في عدم الوعي بسياسات الايكاو وإرشاداتها أو جدواها وإنما في انعدام التطبيق، وهو ما يعزى ربما إلى طبيعتها غير الإلزامية. وقد أعدت تلك السياسات للنهوض بالمصلحة المشتركة لقطاع الطيران الدولي. والامتثال لها يخدم المصالح العليا للدول، ويدعم النمو الكفاء والمنتظم للنقل الجوي الدولي كما يسهم على نحو فعال في تنمية التجارة والاقتصاد. ويُظهر انعدام التنفيذ حاجة ماسة إلى إيجاد وسيلة لإضفاء مزيد من "القوة" على سياسات الايكاو، وزيادة الجهود لتشجيع الدول على تنفيذها. وهكذا فإن الاطلاع على تلك السياسات والترويج لها مسألة تستوجب اهتماما خاصا إذا ما أُريد لتلك السياسات أن تحافظ على جدواها وقيمتها.

٣-٣ والجدير بالذكر أن مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية الذي انعقد في عام ٢٠٠٨ نظر في بند مماثل على جدول أعماله يتصل بتنفيذ سياسات الايكاو في مجال الرسوم وضرورة التزام الدول "معنويا" بتلك السياسات. وخلص المؤتمر إلى أمور منها ضرورة تشجيع الدول على اعتماد المبادئ الواردة في الوثيقة Doc 9082 وإدراجها ضمن تشريعاتها أو لوائحها التنظيمية أو سياساتها الوطنية وكذا في ما قد تبرمه مستقبلا من اتفاقات بشأن الخدمات الجوية بحيث تضمن الامتثال لها من جانب المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية. واعتبرت تلك الاستنتاجات أيضا تدابير مهمة لتعزيز الامتثال لسياسات الايكاو بشأن الضرائب وتنفيذها (انظر الوثيقة ATConf/6-WP/10).

٣-٤ وبخصوص سبل الترويج لسياسات الايكاو وموادها الإرشادية، تعد حلقات العمل والندوات أداة فعالة ليس فحسب لاطلاع الدول على تلك السياسات والمواد الإرشادية وإنما أيضا لحصول الأمانة العامة للمنظمة على ردود فعل الدول فيما يخص تلك السياسات واحتياجاتها. كما توفر حلقات العمل والندوات فرصة فريدة لتبادل المعلومات بين الدول حول أفضل السبل لتنفيذ تلك السياسات والمواد الإرشادية وكيفية تجاوز المشاكل في مجال التنفيذ. ولا بد من الإشارة، مع ذلك، إلى أن قلة عدد حلقات العمل والندوات قد يؤثر سلبا على قدرة الدول على تطبيق سياسات الايكاو وموادها الإرشادية.

٣-٥ إضافة إلى حلقات العمل والندوات، عملت الأمانة العامة على استكشاف إمكانية التعاون مع شركاء في القطاع لإعداد سلسلة من الدورات التدريبية المناسبة بغرض تشجيع استخدام وتنفيذ سياسات الايكاو وموادها الإرشادية في مجال النقل الجوي. وفي هذا السياق، تسعى الايكاو حاليا، بمعية شركة CAE^١ لصنع أجهزة المحاكاة، إلى إعداد دورات تدريبية إلكترونية في مجال تنظيم النقل الجوي. فقد تحول النشر الإلكتروني إلى وسيلة مهمة لتوفير المعلومات وأداة أيسر للإبلاغ عن تنفيذ سياسات الايكاو من جانب الدول والمستخدمين. وبوسع الايكاو أن تطور استخدام هذه التدابير كي تحولها إلى وسيلة للتعريف أكثر بسياساتها وموادها الإرشادية ذات الصلة ولإلزام بها.

^١ شركة رائدة في النمذجة والمحاكاة والتدريب في مجال الطيران المدني.

٦-٣ ومن الضروري إضفاء قدر أكبر من "القوة" على سياسات الإيكاو في المجال الاقتصادي، إذا من شأن ذلك أن يدعم الدور الذي ستلعبه الإيكاو في النمو الاقتصادي المستدام لنظام النقل الجوي. ومن الضروري في هذا السياق التأكيد مجدداً على هذا الدور بحيث تستطيع الإيكاو أن تستمر في مساعدة الدول الأعضاء فيها على وضع سياسات وممارسات تيسر عولمة النقل الجوي وتسويقه وتحريره.

٤- الاستنتاجات

١-٤ يمكن، في ضوء المناقشة أعلاه، الخروج بالاستنتاجات التالية:

- (أ) ما من أحد ينازع في الدور الريادي الذي تلعبه الإيكاو في التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، وفي وضع إرشادات شاملة في مجال السياسة العامة لمساعدة الدول على تهيئة بيئة تنظيمية مؤاتية للنمو المستدام للنقل الجوي بما يخدم مصلحة جميع الجهات الفاعلة؛
- (ب) لا تزال سياسات الإيكاو وإرشاداتها المتعلقة بالجوانب الاقتصادية لتنظيم النقل الجوي الدولي صالحة وإن كان يتعين تحديثها بحيث تستجيب للأوضاع المتغيرة واحتياجات الدول وأصحاب المصلحة في قطاع الطيران؛
- (ج) يتعين على الإيكاو أن تكفل، بالتعاون مع القطاع، نشر الوعي على نطاق واسع بسياساتها وتنفيذها وكذا استخدام ما تُصدره من إرشادات بشأن التنظيم الاقتصادي.

٥- التوصيات

١-٥ يقترح على المؤتمر النظر في التوصيات أدناه:

- (أ) ينبغي أن تسلم الدول بأهمية وصلاحيات سياسات الإيكاو وموادها الإرشادية وتراعيها على النحو الواجب في ممارساتها التنظيمية؛
- (ب) على الدول ألا تدخر أي جهد في تأمين الوفاء بالالتزامات المنبثقة عن قرارات الجمعية العمومية في مجال النقل الجوي؛
- (ج) ينبغي للإيكاو أن تشجع الدول على إدراج ما تصدره الإيكاو من مبادئ وسياسات ومواد إرشادية في تشريعاتها وقواعدها ولوائحها التنظيمية وكذا فيما تبرمه من اتفاقات بشأن الخدمات الجوية؛
- (د) ينبغي أن تواصل الإيكاو الترويج لإرشاداتها الخاصة بالسياسة العامة في مجال التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي وتشجع الدول على استخدام نل المواد الإرشادية في ممارساتها التنظيمية؛
- (هـ) ينبغي للإيكاو أن تحرص على صلاحية وتحديث سياساتها وإرشاداتها وغير ذلك من المواد التي تصدرها في مجال التنظيم الاقتصادي وعلى أن تستجيب للأوضاع المتغيرة وتلبي احتياجات الدول؛
- (و) ينبغي للإيكاو أن تواصل استكشاف سبل ووسائل إضافية للارتقاء بوضع سياساتها بما يخدم النمو المستدام لنظام النقل الجوي.