



المؤتمر الثالث عشر للملاحة الجوية

مونتريال، كندا، من ٩ إلى ١٩/١٠/٢٠١٨

اللجنة (ب)

البند ٦ من جدول الأعمال: المسائل التنظيمية المرتبطة بالسلامة

البند الفرعي ٦-٢ : تنفيذ إدارة السلامة

البند الفرعي ٦-٢-١ : برامج السلامة الوطنية

اعتماد النهج القائم على المخاطر في إعداد التنظيمات

(مقدمة من البرازيل)

الموجز التنفيذي

تعرض هذه الورقة كيفية إعداد التنظيمات بالاستناد الى التقييم العلمي لآثار المخاطر على المجتمع. ويُقدّم كمثال على ذلك التنظيمات البرازيلية المنطبقة على خدمات الإنقاذ ومكافحة الحريق في المطارات (ARFFS). وتُظهر التحاليل بأنه يمكن إعادة توجيه التنظيم المتناسب مع حجم الخدمات المطلوبة من أجل تحسين الامتثال. ويمكن أن تستفيد من النهج المطروح مبادرات "عدم ترك أي بلد وراء الركب" (NCLB) وعملية تنقيح القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو .

الإجراء: يُدعى المؤتمر إلى الموافقة على الاجراء الوارد في الفقرة ٣.

١- المقدمة

١-١ أفضت الحاجة إلى تحسين نوعية تدخل الحكومة في العمليات التي تخص الشركات والمواطنين إلى إحداث اصلاحات تنظيمية خلال السنوات العشر الأخيرة. ويمكن، على الأقل، تحديد ثلاث موجات مختلفة من الإصلاحات. فالموجة الأولى من الثلاثينات إلى الستينات تميزت بتدخل أكبر للحكومة (إعداد مزيد من التنظيمات) بسبب انهيار الأسواق. أما الموجة الثانية من السبعينات إلى الثمانينات فقد تميزت بعودة الحركة التحريرية (تقليص التنظيمات) في مواجهة الإخفاق الحكومي. ومنذ التسعينات، لم يعد النقاش بخصوص الإصلاح التنظيمي يركز على خفض أو تعزيز التنظيمات بل على مفهوم استحداث تنظيمات أفضل (أو أدكى).

٢-١ ومن بين المفاهيم الرئيسية المتبعة لتحسين التنظيمات، يظهر استخدام الإثباتات المتينة كقاعدة للتدخل التنظيمي. وفي هذا الإطار، قد ظهرت التنظيمات القائمة على المخاطر كعنصر هام لتحسين التنظيمات التي تُصدرها الحكومات والمنظمات الدولية، لا سيما في مجالات مثل الصحة والسلامة وحماية البيئة. ويستند الاقتراح الرئيسي للتنظيمات القائمة على المخاطر الى استخدام تقنيات تقييم المخاطر لمساعدة واضعي التنظيمات على اتخاذ قرارات أنجع. وعادة ما تطبق عبارة "التنظيم القائم على المخاطر" في إطارين. و يتناول التطبيق الأول تطوير التنظيمات القائمة على التقييم العلمي لآثار المخاطر على المجتمع. أما الثاني فهو يرتبط بتقييم مخاطر الهيئات الخاضعة للتنظيمات والتي تستهدف الإنفاذ ومصادر التفتيش.

٣-١ تُركز ورقة العمل هذه على التطبيق الأول لعبارة التنظيم القائم على المخاطر، وتهدف إلى تبادل الأمثلة العملية بشأن تطبيق دراسات تقييم المخاطر في أثناء تنقيح التنظيمات التي ترعى توفير خدمات الإنقاذ ومكافحة الحريق في المطارات في البرازيل. ويُظهر المثل المقدم ان التنظيم القائم على المخاطر يتيح نهجاً خاصاً قادراً على توفير المنافع للشركات والحكومات. أما القطاعات والنشاطات المنخفضة المخاطر فيمكن أن تخضع لحجم أدنى من الشروط والأعباء الإدارية. وقد يؤدي ذلك إلى تخفيض الفوارق وتوفير الشروط الأنصف بين المنظمات الكبيرة والصغيرة. أما الموارد المتاحة من جراء التنظيم الأكثر تناسباً فيمكن إعادة توجيهه لتحسين الامتثال في مجالات المخاطر الأخرى التي تنسم بالأولوية.

٤-١ وقد بينت المنافع المحصلة من جراء تنفيذ التنظيمات القائمة على المخاطر يمكن أن هذا النوع من التنظيمات قد يمثل أداة هامة لتحقيق أهداف مبادرة "عدم تركب أي بلد وراء الركب" (NCLB) من خلال تعزيز استخدام دراسات تقييم المخاطر التي تتناول تطوير وتنقيح التنظيمات الوطنية. ويمكن تحقيق منافع مشابهة من خلال اعتماد التنظيمات القائمة على المخاطر في عملية تنقيح القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو.

٢ - المناقشة

١-٢ ومن أجل إظهار مدى أهمية اعتماد التنظيمات القائمة على المخاطر عند قيام الدولة بإدراج القواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكاو في إطارها التنظيمي، يعرض هذا القسم إمكانية تطبيق التنظيم البرازيلي على خدمات الإنقاذ ومكافحة الحريق في المطارات (ARFFS).

٢-٢ وفقاً للملحق الرابع عشر - "المطارات"، القسم ٩-٢، يجب أن توفر المطارات المعدات وخدمات الإنقاذ وإطفاء الحرائق بهدف تعزيز فرص إنقاذ الركاب على متن الطائرات عند وقوع الحوادث. ولبلوغ هذا الهدف، أعدت الشروط التي تتناول التجهيزات ووسائل الإطفاء والعاملين لكي تنفذها الدول. وأدمجت البرازيل، كدولة متعاقدة لدى الإيكاو، هذه الشروط في تنظيماتها وقامت مؤخراً باستعراض مدى تطبيقها.

٣-٢ في السابق، كانت تفرض التنظيمات البرازيلية التي تتناول توفير خدمات (ARFFS) على جميع المطارات التي تخدم الرحلات التجارية (المحلية والدولية) توفير محطة لإطفاء الحريق تكون ممتثلة امتثالاً كاملاً للشروط المذكورة أعلاه. وكان هذا الامتثال مكلفاً وقد شكل، في العديد من الحالات، عائقاً اقتصادياً بالنسبة للمطارات الصغيرة النامية وعرقل توفير الخدمات للرحلات التجارية في بعض المناطق البرازيلية.

٤-٢ ومع تطور التنظيمات، منذ ديسمبر ٢٠١٧، لم يعد يُطلب من المطارات الصغيرة (أقل من ٢٠٠,٠٠٠ راكب في السنة) أن توفر خدمات (ARFFS). ولكن إذا ما قررت تلك المطارات تنفيذ هذه الخدمة فيجب عليها أن تمتثل للتنظيمات. أما تحليل الأثر التنظيمي المترتب عن هذه التعديلات المقترحة، فكان يستند إلى نهج متين قائم على المخاطر. وقد روعيت المتغيرات التالية في التحاليل:

- (أ) الخبرات الدولية الأخرى في هذا المجال، مثل التنظيمات في كندا وأستراليا والأرجنتين وجنوب أفريقيا؛
- (ب) الدراسات الأكاديمية والتقنية - اطروحتان للماجستير برازيليتان ودرستان من هيئة الطيران المدني في كندا وأستراليا؛
- (ج) التأثير على مصفوفة الركاب المنقولين في البرازيل - ٩٨ في المئة من مجموع الركاب (و ١٠٠ في المئة من الركاب الدوليين) في البرازيل يملون عبر ٥٥ مطاراً؛

(د) الأثر على مصفوفة مخاطر الحوادث التي لن تغطيها في ما بعد خدمات (ARFF) - على أساس تحليل البيانات من ٩,٦ مليون رحلة و ١,٨٦٨ واقعة خاصة بالسلامة (بما في ذلك ٩ حوادث للطائرات في المطارات) في الأعوام من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٥ في المطارات البرازيلية، وإن احتمال وقوع حادث للطائرة في المطارات يُقدّر بقيمة $10 \times 9,7^{-٧}$ (أو حادث واحد في كل ١,٠٣ مليون رحلة)؛

(هـ) الأثر على التكاليف التنظيمية للامتثال لخدمات (ARFF) في البرازيل - تحليل تكاليف توفير هذه الخدمات في أربع فئات من المطارات تُظهر أن تكلفة الصيانة للمطارات الصغيرة (أقل من ٢٠٠,٠٠٠ راكب في السنة) تصل إلى ٤٧٠,٠٠٠ دولار أمريكي في السنة (أو ٥,٣٠ دولار أمريكي لكل راكب سنوي)، في حين تبلغ تقريباً التكلفة بالنسبة للمطارات الأكبر (٥ ملايين راكب أو أكثر بالسنة) مليونين من الدولارات الأمريكية في السنة (أو ٠,١٦ دولار أمريكي للراكب سنوياً)

٥-٢ وأظهرت هذه الدراسات أن التعديل المقترح لن يؤثر سوى على ٢ في المائة من الركاب الوافدين أو المغادرين المستخدمين لحوالي ٥٤٥ مطاراً برازيليّاً، ٤٤ منها تخدم الرحلات المنتظمة (١١ في المائة من نسبة وقوع الحوادث المتوقعة). ومازال يعتبر مستوى السلامة متحفظاً نسبياً عندما يُقارن بالتنظيمات الأسترالية والكندية، وبينت هذه المنهجية فعاليتها في ضمان مستويات السلامة في البرازيل ولتوفير تنظيمات تنسم بقدر أكثر من كفاءة التكلفة.

٦-٢ مؤخراً، ناقشت الإيكاو إمكانية تعديل القاعدة ٩-٢-١ من المجلد الأول للملحق الرابع عشر، والتي تنص على ضرورة تقديم المعدات وخدمات الإنقاذ وإطفاء الحرائق لجميع فئات العمليات في المطارات. وفي ضوء المناقشات المستفيضة والدراسات الكثيرة التي أجرتها أفرقة خبراء ومجموعات عمل الإيكاو، تدرس المنظمة إمكانية إعفاء المطارات من هذه الخدمة عندما تُشغل فقط عمليات الطيران العام. ويؤثر هذا القرار على تلك المطارات، إذ أنها تتميز بحركة تجارية منخفضة. ويمكن إدخال هذه التعديلات على الملحق الرابع عشر بالاستناد إلى تقييم المخاطر المكثف الذي تم تنفيذه.

٣- الإجراء المعروض على الدول

١-٣ يرجى من الدول أن تقوم بما يلي:

(أ) أن تتبادل مع الإيكاو والدول المتعاقدة الأخرى الدراسات أو البيانات الشبيهة التي يمكن أن تدعم عمليات أخرى لتقييم المخاطر، بما في ذلك اعتماد التنظيمات القائمة على المخاطر عند تطوير القواعد والتوصيات الدولية وتنقيحها؛

(ب) أم الدعم لمبادرة "عدم تركب أي بلد وراء الركب" من أجل إعداد الأدوات التي تُشجع على تطبيق تقنيات تقييم المخاطر والتي يمكن أن تُتيح تنظيمات متناسبة أكثر مع مجالات الخدمات وخفض التكاليف مع الحفاظ على مستوى مقبول من المخاطر.

- انتهى -