



المؤتمر الرابع عشر للملاحة الجوية

مونتريال، كندا، من ٢٠٢٤/٨/٢٦ إلى ٢٠٢٤/٩/٦

البند ١ من جدول الأعمال: أحدث المعلومات عن خطة أعمال الإيكاو للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٥ والتخطيط الاستراتيجي الطويل الأجل

٢-١: المواءمة الاستراتيجية للخطط العالمية من أجل تحسين الأداء

مبادئ الإدارة العامة لخطط الإيكاو العالمية

(ورقة مقدمة من هنغاريا بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء^١، والدول الأعضاء الأخرى في اللجنة الأوروبية للطيران المدني^٢، والمنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية (يوروكنترول)، وكندا)

الموجز التنفيذي

تؤكد ورقة العمل هذه على أهمية الخطط العالمية للإيكاو في تحقيق أهدافها الاستراتيجية وتعرض وجهات النظر الأوروبية بشأن النهوض بالتخطيط العالمي من خلال تعزيز الاتساق والشفافية في صنع القرار. واستناداً إلى التوصيات التي صاغتها فرقة العمل المعنية بالخطط العالمية، تقترح الورقة استراتيجية تطلعية تدعو إلى إنشاء إطار شامل للمواءمة. وسيشمل هذا الإطار آلية للإدارة العامة تشمل جميع الخطط العالمية الثلاث للإيكاو، مما يعزز الإدارة الاستباقية لسلامة وأمن الطيران والملاحة الجوية. وتشدد الورقة على ضرورة اعتماد نهج متكامل قائم على الأداء وإدارة موحدة لعملية التغيير لمواجهة التحديات الحالية والمستقبلية، بما في ذلك الابتكار والاستدامة، على نحو يتسم بالشمول.

الإجراءات: يُرجى من المؤتمر الموافقة على التوصية المذكورة في الفقرة ٣.

^١ النمسا، بلجيكا، بلغاريا، كرواتيا، قبرص، التشيك، الدنمارك، إستونيا، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، المجر، أيرلندا، إيطاليا، لاتفيا، ليتوانيا، لوكسمبورغ، مالطا، هولندا، بولندا، البرتغال، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، إسبانيا والسويد

^٢ ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان والبوسنة والهرسك وجورجيا وأيسلندا وجمهورية مولدوفا وموناكو والجبل الأسود ومقدونيا الشمالية والنرويج وسان مارينو وصربيا وسويسرا وتركيا وأوكرانيا والمملكة المتحدة.

١- المقدمة

١-١ النقل والطيران المستدامان ضروريان لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs) التي اعتمدتها الأمم المتحدة. وتخدم الإيكاو شعوب العالم من خلال عملها في وضع القواعد القياسية والقيام بالإشراف وتقديم المساعدات الفنية وتعزيز التعاون، وذلك بتيسير النقل الجوي المدني الدولي الذي يتسم بالسلامة والأمن والكفاءة والجدوى الاقتصادية والمسؤولية البيئية. وقد حددت الإيكاو خمسة أهداف استراتيجية لتغطية هذا النطاق.

٢-١ تكتسي الخطط العالمية الثلاث (الخطّة العالمية للملاحة الجوية، والخطّة العالمية لسلامة الطيران، والخطّة العالمية لأمن الطيران) أهمية كبيرة لتحقيق التنفيذ المتسق عالمياً للأهداف الاستراتيجية للإيكاو ولتكون بمثابة مرجع مشترك ومستقر للخطط التي يتم وضعها وتنفيذها ورصدها على الصعيدين الإقليمي والوطني. وفي حين أن برنامج عمل الإيكاو يحظى بتأييد الجمعية العمومية للإيكاو كل ثلاث سنوات، ينبغي أن توفر الخطط العالمية مرجعاً للتخطيط الطويل الأجل يساعد الإيكاو والدول والصناعة على ضمان الاستمرارية والمواءمة بين برامج التحديث الخاصة بها.

٣-١ ينص قرار الجمعية ٤١-٦ "تخطيط الإيكاو العالمي للسلامة والملاحة الجوية"، فيما ينص عليه من بنود، على أن تقوم الإيكاو بتنفيذ وتحديث الخطّة العالمية للسلامة الجوية والخطّة العالمية للملاحة الجوية لدعم الأهداف الاستراتيجية للمنظمة في المجالات المعنية، مع ضمان الاستقرار اللازم؛ كما ينص على ضرورة تنفيذ هاتين الخطتين العالميتين وإبقائهما محدثتين بالتعاون والتعاقد والتنسيق الوثيق مع جميع الجهات المعنية.

٢- بيان المشكلة والمناقشة

١-٢ على الرغم من أهمية الخطط العالمية، يجري العمل حالياً على تطويرها وتحديثها بشكل مستقل عن بعضها البعض، بدعم من مجموعات مختلفة، دون اتباع نهج منسق. وقد سلط الضوء على هذه المسألة في مختلف ورقات العمل التي قدمت في المؤتمرات والجمعيات العمومية الرفيعة المستوى التي تنظمها الإيكاو. وفي أعقاب أحدث هذه الفعاليات، وعلى وجه التحديد المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا (HLCC 2021) والدورة الحادية والأربعين للجمعية العمومية للإيكاو، صدر عدد من التوصيات التي تدعو إلى اتباع نهج أكثر تكاملاً وشمولاً عند وضع الخطط العالمية للملاحة الجوية والسلامة والأمن، مع مراعاة خصوصيات كلٍّ منها.

٢-٢ وإدراكاً للحاجة إلى تعزيز الاتساق بين الخطط العالمية واستجابةً لما دعت إليه الدورة المذكورة للجمعية العمومية والمؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا، شكّلت الإيكاو فرقة العمل المعنية بالخطط العالمية في أوائل عام ٢٠٢٣. وركزت فرقة العمل الوليدة على سد الفجوة بين الخطّة العالمية للملاحة الجوية والخطّة العالمية للسلامة الجوية وإنشاء علاقات هادفة ومجدية بينهما. وكلفت فرقة العمل باستعراض التوصيات المفتوحة والمشاركة المتعلقة بالخطط العالمية للإيكاو المنبثقة عن المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا والدورة الحادية والأربعين، وقُدمت النتائج إلى مجموعة الدراسة الخاصة بالخطّة العالمية للملاحة الجوية (GANP-SG) ومجموعة الدراسة الخاصة بالخطّة العالمية للسلامة الجوية (GASP-SG). وقدمت الأمانة العامة هذه النتائج والتوصيات في الاجتماع الخامس لفرقة العمل الخاصة بالخطّة العالمية للملاحة الجوية في ورققتها GANP/SG/5-WP/3 المعنونة "العمل من أجل تعزيز المواءمة بين الخطّة العالمية للسلامة الجوية والخطّة العالمية للملاحة الجوية". وستتطلب التوصيات إجراءات تنفيذ قصيرة الأجل وطويلة الأجل. والإجراءات قصيرة الأجل هي تلك التي يمكن تنفيذها في غضون الطبعات القادمة من خطة السلامة وخطة الملاحة، في حين يبدأ الآن إنشاء عملية متكاملة وموحدة ومتسقة لتطوير

الخطط العالمية، بما في ذلك إدارة التغيير. ومن المسلم به أن تنفيذ الخطط العالمية الثلاث وإعادة رسم ملامحها، بما يتسق مع إطار الأداء المشترك، سيتطلب مزيداً من الوقت والموارد.

٢-٣ وفي حين أن خطة الملاحة تتأثر بشكل كبير بالرقمنة/التحديث السريع لأنظمة إدارة الحركة الجوية/خدمات الملاحة الجوية (ATM/ANS)، بما يتماشى مع أهداف المناخ العالمية الخاصة بالطيران المدني، فإن التطورات التكنولوجية التي تشكل مقومات صناعة الطيران لا تكاد تظهر في الخطة العالمية للسلامة الجوية، أما أهداف الاستدامة البيئية فلا ذكر لها على الإطلاق في الخطة. والجدير بالذكر أن الخطة العالمية للسلامة الجوية لا تركز بشكل واضح على الأهداف التي تتناول الاستيعاب المأمون للتكنولوجيا الجديدة ومفاهيم الأعمال المبتكرة. ومع تطور الصناعة، يصبح من الضروري أن تشمل الخطط العالمية اعتبارات تستشرف المستقبل، مع ضمان التوافق مع الاتجاهات التكنولوجية الناشئة وتعزيز نهج استباقي في إدارة سلامة وأمن الطيران والملاحة الجوية، في بيئة سريعة التغير.

٢-٤ اعتمدت الجمعية العمومية للإيكاو، في دورتها الأربعين، القرار ٤٠-٢٧ — "الابتكار في مجال الطيران". ويركز القرار على بناء رؤية استراتيجية للحاجة إلى الابتكار وأهمية تبادل الفهم والخبرة في كامل منظومة الطيران. وتتمثل إحدى توصيات فرقة العمل المعنية بالخطط العالمية للإيكاو في تنقيح عملية تطوير الخطط العالمية بما في ذلك إدارة التغيير، ولا سيما لتوضيح ما يفيد في تطوير كلتا الخطتين، وكيف تنثري الخطط العمل الذي تقوم به الإيكاو (إعداد القواعد القياسية والتوصيات الدولية) وكيف يتم التعامل مع الوافدين الجدد/التكنولوجيات الجديدة. وبالنظر إلى أن صناعة الطيران تشهد تطورات تكنولوجية متسارعة، لا سيما في أنظمة الطائرات غير المأهولة (UAS)، والذكاء الاصطناعي، والتشغيل الآلي، والرقمنة، وتقنيات الدفع الناشئة، إلى جانب التحول نحو زيادة استخدام وقود الطيران المستدام والاعتبارات البيئية الأخرى، فإن النهج الشامل يمكن أن يوفر إطاراً شاملاً لدمج التكنولوجيات والممارسات المبتكرة بوصفها عناصر أساسية للخطط العالمية وعملية تحديثها باستمرار، فضلاً عن دعم الخطط الإقليمية والوطنية.

٢-٥ وثمة حاجة أيضاً إلى مزيد من الشفافية وإلى مشاركة الدول في كيفية ترجمة الأهداف الاستراتيجية الرفيعة المستوى المتفق عليها إلى تغييرات ملائمة من حيث التوقيت في نظام النقل الجوي. وتتطلب التحديات الراهنة اتباع نهج أكثر تكاملاً واستناداً إلى الأداء وأكثر شمولاً إزاء النظم. وينبغي الاستهداء بهذا النهج أيضاً في ضمان التكامل بين الخطط العالمية وإعداد محتواها. وينبغي أن يكون ذلك أساساً لاستعراض وترشيح ترتيبات عمل الإيكاو بهدف ضمان الشفافية الكاملة ومشاركة الدول. بالإضافة إلى ذلك، تقتصر عملية التنفيذ على مستوى الخطط الإقليمية إلى الوضوح. والمطلوب أن تكون هناك أدوات أفضل للإدارة العامة للخطط من الأعلى إلى الأسفل. علاوة على ذلك، لا توجد حالياً قنوات منظمة تتيح للأقاليم إرسال مشكلاتها واقتراح إدراجها في الخطط العالمية (النهج من القاعدة إلى القمة).

٢-٦ ولا يمكن أن تنجح هذه التغييرات إلا إذا كانت هناك آلية قوية للإدارة العامة لخطط الإيكاو العالمية تضمن التكامل والاتساق والتماسك لدعم التنفيذ الشامل للأهداف الاستراتيجية للإيكاو. وينبغي لآلية الإدارة العامة المقترحة أن تدعم أيضاً إدارة المخاطر المتفاعلة فيما بينها، مما يستلزم اتباع نهج متكامل تجاه المخاطر المرتبطة ببعضها، مع ضمان الشفافية في عملية صنع القرار. وينبغي أن توجه المبادئ التالية عملية وضع وتنفيذ نهج موثق للإدارة العامة للخطط العالمية: نهج من أعلى إلى أسفل، وإطار مشترك لأداء الطيران، وعملية مبسطة للتحديث (الروتيني) للخطط العالمية، وشفافية في عملية صنع القرار.

^٣ على النحو الذي نوقش في ورقة العمل AN-CONF/14-WP/56، "منهجيات ونهج إدارة مخاطر الطيران المتفاعلة"، التي قدمتها هنغاريا نيابة عن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي/اللجنة الأوروبية للطيران المدني، ويوروكونترول، وكندا، والولايات المتحدة.

٧-٢ ويُقترح اعتماد كل نسخة جديدة من الخطط العالمية من قِبل الجمعية العمومية للإيكاو، بعد أن يقوم فريق الخبراء المسؤول عن تحديثها بوضع محتوى الإصدار الأحدث. وتساعد أفرقة الخبراء هذه الأمانة العامة للإيكاو بصفة استشارية قبل أن تناقش لجنة الملاحة الجوية مشاريع الخطط. كذلك فإن مشاركة الدول المتعاقدة (الإدارة العامة)، والتوجيه السياسي من خلال الاجتماعات الرفيعة المستوى ينبغي أن يكفلاً أن تتضمن الإصدارات الأحدث من الخطط العالمية أولويات الدول ودوائر الطيران على النحو المناسب وأن تكون الأحكام اللازمة في هذا السياق متاحة بطريقة متسقة وفي الوقت المناسب. فالقرارات الاستراتيجية مثل تضمين الخطط العناصر اللازمة لمواصلة تنفيذ الرؤية الكلية^٤، أو تنفيذ مفهوم عالمي شامل للعمليات (مثل المفهوم التشغيلي للإدارة العالمية للحركة الجوية)، أو العناصر اللازمة للإلغاء التدريجي للنظم القديمة، هي قرارات ينبغي أن تتخذها الدول في المقام الأول في اجتماعات الجمعية العمومية أو الاجتماعات الرفيعة المستوى (الفئة ٢) أو اجتماعات المجلس. وينبغي ضمان المشاركة المنتظمة لأفرقة خبراء الإيكاو من أجل تقييم التغييرات المهمة.

٨-٢ وينطوي التحديث الروتيني للخطط العالمية على تحديث العناصر الحالية التي لا تتطلب قرارات استراتيجية وتستند في معظم الأحيان إلى التقدم الذي تحرزه أفرقة ومجموعات خبراء الإيكاو بشأن مواضيع محددة، وهي عملية تحديث تسمح بالاتساق بين العناصر الواردة في الخطط العالمية والأنشطة الجارية بحيث تدعم مواصلة تنفيذها. وينبغي أن يتسنى إجراء عملية التحديث هذه بطريقة مستمرة وشفافة. وفي حين يجري تحديث الخطة العالمية لأمن الطيران عند الضرورة ويتم تعديل أو مواءمة إجراءات التنفيذ المعنية حيثما كان ذلك عملياً، فإن نهج التحديث الحالي لكل من الخطة العالمية للملاحة الجوية والخطة العالمية للسلامة الجوية يختلف عن ذلك إذ إنه يتبع نهجاً زمنياً في المقام الأول يتوخى إجراء التحديث كل ثلاث سنوات بالتناوب ما بين تحديث ثانوي وتحديث جوهري.

٩-٢ ولا يوفر هذا النهج مرونة كافيةً لتحديث وتنقيح المعلومات الموجودة استناداً إلى تقدم العمل في الإيكاو، أو إدخال القرارات الاستراتيجية في الخطط العالمية في الوقت المناسب ما بين تحديثين رئيسيين. وقد يكون من المفيد التمييز بين صورتين للتحديث، إحداهما هو التحديث الروتيني للخطط العالمية الذي يُجرى بغرض تنقيح المعلومات الموجودة استناداً إلى تقدم العمل (على سبيل المثال العمل الذي تقوم به أفرقة خبراء الإيكاو)، دون اشتراط إقرار مثل هذا التحديث على مستوى المؤتمرات و/أو دورات الجمعية العمومية؛ والصورة الأخرى هي التحديث لإدراج المفاهيم الجديدة و/أو حذف المفاهيم القائمة أو تضمين الخطط الأهداف الاستراتيجية للإيكاو، وهذا ما ينبغي ألا يُنفذ في المستقبل إلا بعد صدور قرار من المجلس يستند إلى توصية من اجتماع رفيع المستوى (الفئة ٢) (مؤتمر) أو بإقرار من الجمعية العمومية للإيكاو (الفئة ١).

١٠-٢ وأخيراً، وضعت الإيكاو في عام ٢٠١٩ الطبعة الأولى من وثيقة "الإطار العام لخطط الطيران الوطنية"^٥ التي تقدم إرشادات للدول الأعضاء لإرساء إطار عام للتنمية المستدامة للنقل الجوي، وذلك من خلال إعطاء الأولوية لتنفيذ المبادرات الرامية إلى تحسين السلامة والأمن والتسهيلات والسعة والكفاءة في نظم النقل الجوي بهذه الدول والتنسيق بين هذه المبادرات. وسيتطلب تنفيذ هذه الوثيقة اتباع نهج تخطيطي متسق على الصعيدين الإقليمي والعالمي. ولذلك، ينبغي أن تنتظر الإيكاو في وضع مواد داعمة لضمان اتباع الإطار العالمي والإقليمي لخطط الطيران المنهجية الوارد بيانها في الوثيقة المشار إليها.

^٤ على النحو الذي نوقش في ورقة العمل AN-CONF/14-WP/58، "أولويات الملاحة الجوية لدعم التكامل المأمون والفعال لعمليات المجال الجوي العلوي وعبر العمليات الفضائية"، التي قدمتها هنغاريا نيابة عن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي/اللجنة الأوروبية للطيران المدني، وبوروكونترول، وبوليفيا، وشيلي، وكوستاريكا، وكوبا، وإكوادور، وهندوراس، والمكسيك.

^٥ https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/SPCP/Documents/ICAO_National_Aviation_Planning_Framework_2019.pdf

٣- الخلاصة

١-٣ من شأن إنشاء إطار شامل للمواءمة والإدارة العامة للخطط العالمية للإيكاو أن يحقق فوائد متعددة، بما في ذلك التجسيد الدقيق للاستراتيجيات العالمية، والاتساق في الأولويات والأهداف، وإزالة الثغرات والتداخلات، وتوحيد الخطط على الصعيدين الإقليمي والوطني، وتعزيز الكفاءة في رصد الامتثال والأداء، وتحسين قدرات الرقابة، واتباع نهج أكثر شمولاً في بناء القدرات. وفي نهاية المطاف، يتمثل الهدف الأول والأخير في تحقيق الاتساق التام بين الخطط العالمية والنهج المتبعة لتحديثها.

٢-٣ وفي ضوء المسائل المذكورة والمبادئ المقترحة أعلاه، ومع مراعاة اختلاف طبيعة الخطط العالمية الثلاث وخصائص مجالاتها، يُدعى المؤتمر إلى الموافقة على التوصية التالية:

التوصية ١-٢ ... - مبادئ الإدارة العامة لخطط الإيكاو العالمية

أن تقوم الإيكاو بما يلي:

- أ) وضع وتنفيذ نهج شامل موثّق من أعلى إلى أسفل لإزاء الإدارة العامة للخطط العالمية، في ظل وجود إطار للأداء وإدارة واحدة لعملية التغيير، لدعم تنفيذ توصيات فرقة العمل المعنية بالخطّة العالمية (GPTF)؛
- ب) المواظبة على تنقيح عملية تحديث الخطط العالمية لزيادة المرونة والتميز بوضوح بين التحديث الروتيني وإدراج مفاهيم وحلول جديدة و/أو حذف المفاهيم والحلول القائمة، وهو ما سيتطلب في المستقبل توصية مسبقة من أحد المؤتمرات؛
- ج) إتاحة التوجيه الاستراتيجي، إلى جانب المبادئ التوجيهية لإدراج الابتكار في الخطط العالمية لضمان مواكبتها للتجاهات التكنولوجية الناشئة، وتسهيل اتباع نهج استباقي لإدارة سلامة وأمن الطيران والملاحة الجوية، وقدرتها على التكيف في بيئة سريعة التغير؛
- د) استعراض وترشيح ترتيبات العمل لتحسين معالجة التطور المتكامل والقائم على الأداء للنقل الجوي والابتكار، مع ضمان المشاركة المستمرة للدول وإدراج ذلك في برامج الإيكاو لبناء القدرات/المساعدة؛
- هـ) إعداد المواد الداعمة لضمان الاتساق التام بين الإطار العالمي والإقليمي لخطط الطيران والمبادئ والمنهجية الوارد ذكرها في وثيقة الإيكاو الخاصة بالإطار العام للخطط الوطنية؛
- و) إنشاء فريق خبراء لدعم الإيكاو في معالجة التوصيات المذكورة أعلاه؛
- ز) استشارة فرقة العمل المعنية بالخطّة العالمية لأمن الطيران للمساعدة في ضمان التوافق بين خطة السلامة وخطة الأمن؛
- ح) مراعاة الطبيعة والخصائص المختلفة للمجال الخاص بكل خطة عالمية، عند متابعة هذه التوصيات.

— انتهى —