



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ - ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
١-٣: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة
(مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي

تتناول ورقة العمل هذه الاحتياجات والأولويات اللازمة لتعزيز قدرات الإشراف التنظيمي في مجال الطيران والأطر المؤسسية، بهدف دعم التنمية السالمة والأمن والفعالة والمستدامة للنقل الجوي الدولي. وهي تعالج التحديات التي تواجهها الدول في تأمين تمويل مستقر ومناسب ويمكن التنبؤ به لهيئات الطيران المدني (CAAs)، وهو أمر ضروري للحفاظ على فعالية الإشراف التنظيمي. كما توضح الورقة الجهود التي تبذلها منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) لدعم الدول من خلال تقديم الإرشادات ومبادرات بناء القدرات وتعزيز آليات التعاون الإقليمي والمساعدة الفنية، فضلاً عن استكشاف آليات إضافية لتعزيز التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني ومهام الإشراف التنظيمي.

الإجراءات: يُدعى المجلس إلى القيام بما يلي:

- (أ) الإحاطة علماً بالأولويات من أجل تعزيز الإشراف التنظيمي الواردة في الفقرة ٢؛
(ب) الإحاطة علماً بالتحديات فيما يخص الحصول على التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني والأعمال ذات الصلة بذلك التي تقوم بها الإيكاو والمبينة في الفقرتين ٣ و ٤؛
(ج) تأييد التوصيات الواردة في الفقرة ٥.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة هذه بالهدفين الاستراتيجيين: "ضمان السلامة والأمن لكل رحلة جوية" و"التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الأثار المالية:	ستنفذ الأنشطة المشار إليها في ورقة العمل هذه رهناً بالموارد المتاحة ضمن الميزانية العادية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٢٨ و/أو من المساهمات الخارجة عن الميزانية بما في ذلك الصندوق الطوعي للنقل الجوي.
المراجع:	القرارات المعتمدة خلال الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية - الطبعة المؤقتة (أكتوبر ٢٠٢٥) (القرار ٤٢-٢٦ الصادر عن الجمعية العمومية للإيكاو) الوثيقة Doc 10139 - الدورة الأربعون للجمعية العمومية. مونتريال - ٢٤/٩/٢٠١٩ - ٤/١٠/٢٠١٩. الوثيقة Doc 9082 - "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية"

الوثيقة Doc 9562 - "دليل اقتصاديات المطارات"	
الوثيقة Doc 9161 - "دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية"	
الوثيقة Doc 9734A - دليل مراقبة السلامة الجوية - الجزء (ألف) - إنشاء وإدارة جهاز حكومي لمراقبة السلامة الجوية	
الوثيقة Doc 9734B - دليل مراقبة السلامة الجوية - الجزء (باء) - إنشاء وإدارة منظمة إقليمية لمراقبة السلامة الجوية	

١- المقدمة

١-١ يُعدّ الإشراف التنظيمي الفعّال والأطر المؤسسية المتينة عنصراً أساسياً لضمان وجود منظومة نقل جوي سالمة وأمنة وفعالة ومستدامة، وفقاً لاتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، فضلاً عن القواعد القياسية والسياسات والإرشادات الصادرة عن الإيكاو. وفي بيئة الطيران التي تزداد تعقيداً وتتطور بسرعة، والتي تتسم بتزايد الطلب وديناميكيات السوق المتغيرة والوافدين الجدد كنظم الطائرات غير المأهولة (UAS) والتنقل الجوي المتقدم (AAM) والعمليات في المجال الجوي العلوي (HAO) والابتكار (بما في ذلك الجهات التي تقدم خدمات الأعمال الابتكارية) والتحول الرقمي والاحتياجات المتعلقة بالمناخ، يجب أن تظل نظم الإشراف التنظيمي مرنة وقادرة على التكيف وتتطلع إلى المستقبل استناداً إلى الأطر المؤسسية المواتية. وينبغي أن تيسر هذه النظم والأطر العامة أيضاً التنفيذ الفعال للمواثيق القانونية الدولية ذات الصلة بمجال الطيران، مما يعزز اليقين القانوني وثقة السوق والتشغيل الفعّال والمستدام للنقل الجوي الدولي^١.

٢-١ ومع استمرار توسع نظم النقل الجوي من حيث الحجم والتعقيد، تواجه الدول تحديات متزايدة في الحفاظ على قدرة إشرافية تنظيمية فعالة وترتيبات مؤسسية متينة. ويتطلب التصدي لهذه التحديات اتباع نهج شامل ومنسق وطويل الأمد يشمل أطراً قانونية حديثة وهياكل إدارية سليمة وكوادر مؤهلة وأدوات فنية ملائمة مدعوماً بالتمويل المستدام الذي يوفر الموارد المالية المستقرة والكافية والتي يمكن التنبؤ بها.

٣-١ ويُعدّ التمويل المستدام عاملاً أساسياً في ضمان فعالية الإشراف التنظيمي. وفي العديد من الدول، لا تزال هيئات الطيران المدني تواجه صعوبات في تأمين الموارد المالية المستقرة والكافية، في الوقت الذي تتولى فيه إدارة مسؤوليات إشرافية وتنظيمية متزايدة. ويمكن أن تقوض هذه القيود قدرة الهيئات التنظيمية على الحفاظ على إشراف فعال والوفاء بالتزاماتها الدولية. وبالتالي، فإن ضمان فعالية ومرونة هيئات الطيران المدني على المدى الطويل يتطلب أطر تمويل مستدامة لدعم المهام التنظيمية المتعلقة بالإشراف المستمر والتطوير المؤسسي.

٢- أولويات تعزيز قدرات الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية

١-٢ هناك حاجة متزايدة لتعزيز الامتثال للإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية لضمان تشغيل نظم الطيران المدني على نحو يتسم بالسلامة والأمن والكفاءة، وبما يتوافق مع الالتزامات الدولية. ويواجه العديد من الدول، ولا سيما أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، وغيرها من الدول النامية، عوائق مستمرة تتعلق بالقدرات المؤسسية والموارد البشرية وتمويل هيئات الطيران المدني والإشراف التنظيمي. وقد تعيق هذه التحديات الامتثال لاتفاقية شيكاغو وتنفيذ القواعد القياسية والسياسات العامة والإرشادات الصادرة عن الإيكاو. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن عن طريق الاستفادة من المنظمات

^١ بما في ذلك "اتفاقية توحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي" (اتفاقية مونتريال لعام ١٩٩٩) و، حيثما ينطبق ذلك، "اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة" وبروتوكولها المتعلق بالطائرات (وثيقتا كيب تاون، ٢٠٠١).

الإقليمية لمراقبة السلامة (RSOOs) تحسين قدرات الدول على الاضطلاع بالتزاماتها في مجال مراقبة السلامة بشكل فعال، وذلك من خلال تعزيز التعاون الإقليمي وتنسيق الخبرات وتحقيق أقصى قدر من الكفاءة في استخدام الموارد الفنية والمالية المحدودة.

٢-٢ وينبغي أن تركز الأولويات الرامية إلى تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية على إنشاء نظم سليمة من الناحية القانونية وقادرة على العمل من الناحية التشغيلية ومستدامة مالياً وقادرة على التكيف مع التحديات المستقبلية. ورغم أن الأولويات قد تختلف من دولة إلى أخرى، إلا أن هناك عدة مجالات تبرز دائماً باعتبارها مجالات حاسمة:

أ) **تحديث وتوحيد الأطر القانونية والتنظيمية.** ينبغي على الدول مراجعة وتحديث تشريعاتها ولوائحها المتعلقة بالطيران لضمان توافقها مع اتفاقية شيكاغو، والقواعد والتوصيات الدولية والسياسات والإرشادات الصادرة عن الإيكاو (SARPs). وتُعد الصلاحيات القانونية الواضحة والاختصاصات المؤسسية المحددة والآليات التنظيمية الفعالة والمتناسبة والقابلة للتنفيذ ركائز أساسية للإشراف الفعال؛

ب) **تعزيز القواعد المؤسسية والاستقلال التنظيمي.** ينبغي أن تتمتع هيئة الطيران المدني بمسؤوليات محددة بوضوح وهيكل إدارية شفافة واستقلالية تسمح لها بأداء وظائف الإشراف التنظيمي بموضوعية. وفي الوقت نفسه، ينبغي الفصل بين الوظائف التنظيمية والوظائف التشغيلية أو التجارية، مع الحفاظ على مساءلة قوية؛

ج) **القدرة التنظيمية واستدامة القوى العاملة.** لا تزال قدرات الموارد البشرية تشكل أحد أهم التحديات التي تواجه العديد من الدول، وذلك بسبب النقص في الموظفين المؤهلين في مجال الطيران. ولا يتطلب التصدي لهذا التحدي توظيف موظفين مؤهلين فحسب، بل أيضاً الاحتفاظ بهم من خلال التدريب المستمر واستراتيجيات فعالة للاحتفاظ بالقوى العاملة.

د) **تحسين القدرات الرقمية والتكنولوجية.** يمكن للبنية التحتية الرقمية المناسبة ونظم المعلومات المتكاملة أن تحسّن الكفاءة والفعالية والاتساق. كما أن تعزيز القدرات الرقمية يدعم اتخاذ القرارات القائمة على الأدلة، ويحسن قدرة الهيئات التنظيمية على تحديد الاتجاهات، ورصد مستويات الامتثال، وتقييم فعالية التدابير التنظيمية؛

هـ) **توسيع نطاق مشاركة الجهات المختصة.** يُعد تعزيز التنسيق بين الوزارات المعنية، مثل وزارات النقل والمالية والبيئة والسياحة والتجارة والسلطات الوطنية وغيرها من الجهات المختصة، أمراً مهماً لضمان اتساق سياسات الطيران والتخطيط المتكامل؛ كما أن التنسيق الفعال مهم أيضاً عندما ينطوي تنفيذ المواثيق القانونية الدولية المتعلقة بالطيران على مشاركة عدة جهات حكومية، فضلاً عن السلطات القضائية وسلطات التسجيل؛

و) **التمويل المستدام والإدارة المالية.** يُعد التمويل المناسب عامل تمكين أساسي في ضمان فعالية الإشراف التنظيمي. وينبغي للدول أن تضع أطراً مستقرة ويمكن التنبؤ بها لتمويل هيئات الطيران المدني بشكل مستدام، وقد تشمل هذه الأطر مخصصات حكومية واسترداد التكاليف من خلال الرسوم والجبايات، وفقاً لسياسات الإيكاو العامة بشأن الرسوم؛

ز) **التعاون الإقليمي واستخدام المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية (RSOOs).** اليوم، يلجأ العديد من الدول بشكل نشط إلى المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية والآليات التعاونية المماثلة لتجميع الخبرات الفنية وتحقيق الاستفادة القصوى من الموارد المحدودة ومواءمة الأطر التنظيمية. وبالتالي، تمثل المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية نهجاً فعالاً وقابلاً للتوسع بالنسبة للعديد من الدول، ولا سيما تلك التي تعاني من النقص في القدرات، من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال الإشراف.

٣-٢ سيكون التعامل مع هذه المجالات ذات الأولوية بطريقة منسقة وبالتزام مستمر أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للدول من أجل بناء نظم إشراف وأطر مؤسسية مرنة قادرة على تحسين الامتثال ودعم النقل الجوي الدولي المتسم بالسلامة والأمن والكفاءة والاستدامة.

٤-٢ ولقد واصلت الإيكاو دعم الدول في تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية من خلال مزيج من توفير الإرشادات والتدقيق وبناء القدرات والتعاون الإقليمي والمساعدة الفنية عن طريق الشراكات العالمية. ونظراً لاختلاف مستويات التنمية والنضج المؤسسي بين الدول، سيستمر تنسيق وصقل الدعم الذي تقدمه الإيكاو وفقاً للاحتياجات الوطنية والإقليمية، تماشياً مع الهدف الاستراتيجي المتمثل في "عدم ترك أي بلد خلف الركب" (NCLB). وبالإضافة إلى ذلك، ومن خلال مبادرة "الجيل القادم من المهنيين العاملين في مجال الطيران" (NGAP)، ستواصل الإيكاو دعم الدول في معالجة التحديات الحالية والمستقبلية المتعلقة بالقوى العاملة في قطاع الطيران، وبناء قوى عاملة مستدامة وكفؤة ومستعدة لمواجهة مستقبل هذا القطاع، وقادرة على دعم الإشراف التنظيمي الفعال والتنمية طويلة الأجل للطيران المدني.

٣- التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني

١-٣ يُعد التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني عامل تمكين حاسم في تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية. إلا أنَّ قدرات الإشراف في العديد من الدول ضعيفة بسبب نقص الموارد المالية. وتواجه هيئات الطيران المدني مجموعة من التحديات في الحصول على الموارد المالية المستقرة والمناسبة والتي يمكن التنبؤ بها، في الوقت الذي تتولى فيه مسؤوليات الإشراف التنظيمي المتزايدة وتستجيب لاحتياجات القطاع المتطورة. كما يمكن لنظم الإشراف الفعالة المدعومة بالموارد الكافية أن تسهم في تعزيز ثقة المستثمرين والممولين والجهات المعنية في القطاع من خلال إثبات موثوقية وفعالية إطار تنظيم الطيران في الدولة.

٢-٣ ويتطلب ضمان التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني وجود إطار تمويلي يتسم بالاستقرار والقدرة على التنبؤ والشفافية، ويكون كافياً لتمويل الإشراف التنظيمي الفعال على المدى الطويل. وبما أنَّ المهام التنظيمية الرقابية ذات طابع مستمر، ينبغي أن تحمي ترتيبات التمويل هيئات الطيران المدني من عدم الاستقرار المالي وتقلبات الميزانية القصيرة الأجل واضطرابات التشغيل.

٣-٣ وتتمثل إحدى الخطوات الرئيسية في إرساء نموذج تمويل واضح ومتنوع من خلال الجمع بين المخصصات الحكومية وآليات استرداد التكاليف بدلاً من الاعتماد على مصدر واحد للإيرادات. ويمكن أن توفر النماذج الهجينة الاستقرار المالي والمرونة التشغيلية على حد سواء، لا سيما خلال فترات تقلب الحركة الجوية أو الاضطرابات الاقتصادية. وينبغي أن يكون استرداد التكاليف من خلال رسوم الانتفاع متوافقاً مع سياسات الإيكاو بشأن الرسوم، والتي تضمن الشفافية وعدم التمييز وارتباط الرسوم بالتكاليف. وينبغي أيضاً النظر في ترتيبات التمويل المستدام لآليات الرقابة الإقليمية، مثل المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية، بما في ذلك نماذج تقاسم التكاليف بين الدول المشاركة وتطبيقها في قواعد التمويل الوطنية.

٤-٣ وينبغي على الدول أيضاً أن تضمن تخصيص الإيرادات المخصصة لهيئة الطيران المدني أو حمايتها لأغراض الإشراف التنظيمي على قطاع الطيران. وفي بعض النظم، تُضاف الإيرادات المحصلة من قطاع الطيران في الميزانيات العامة للحكومة، مما يحد من قدرة الجهات التنظيمية على التخطيط والاستثمار بفعالية. ويمكن أن يؤدي تخصيص أموال مخصصة للإشراف التنظيمي على قطاع الطيران أو احتفاظ هيئة الطيران المدني بالرسوم المحصلة إلى تحسين القدرة على التنبؤ المالي والاستدامة المؤسسية.

٥-٣ وبالنسبة للدول الأصغر حجماً أو التي تعاني من قلة الموارد، تشكل آليات التعاون الإقليمي وسيلة فعالة، بل وضرورية في كثير من الحالات، للوفاء بمسؤولياتها في مجال مراقبة السلامة. وإنَّ تعزيز المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية وآليات التعاون الإقليمي المماثلة والاستفادة منها يتيح تجميع الموارد وتبادل الخبرات الفنية ومواءمة الأطر التنظيمية، مما

يساعد الدول على التغلب على القيود الناجمة عن نقص القدرات والوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاقية شيكاغو بشكل أكثر فعالية. ولذلك، فإن التمويل المستدام للمنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية، بالاستناد إلى نظم إدارية واضحة والتزام سياسي مستمر، أمر بالغ الأهمية.

٤- أعمال الإيكو المتعلقة بمعالجة مسألة تمويل هيئات الطيران المدني والمهام الإشرافية

١-٤ لقد أُثيرت مسألة تمويل المهام الإشرافية على الطيران التي تضطلع بها الدول خلال دورات الجمعية العمومية للإيكو التي عُقدت مؤخراً. وتمت مناقشة التحديات التي تواجهها بعض الدول في تأمين الموارد المالية الكافية لهيئات الطيران المدني التابعة لها في اللجنة الاقتصادية المنبثقة عن الدورة الأربعين للجمعية العمومية. وأوصت هذه اللجنة بأن تنظم الإيكو حلقات عمل وندوات إقليمية لإنكاء وعي الدول وفهمها لسياسات المنظمة وإرشاداتها ذات الصلة بتمويل مهام الإشراف التنظيمي ولدعم التنفيذ الفعال (Doc 10139 - تقرير اللجنة الاقتصادية خلال الدورة الأربعين للجمعية العمومية).

٢-٤ وبالمثل، فإن الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية للإيكو، إذ لاحظت الحاجة المتزايدة لدى الدول لتأمين التمويل الكافي لمهام الإشراف التنظيمي، طلبت من المجلس تقييم الآليات اللازمة لمعالجة مسألة ضمان التمويل المستدام من أجل المهام التي تضطلع بها الدول في مجال السلامة والأمن والرقابة الاقتصادية وتحديث ووضع ما يلزم من إرشادات لتمويل المهام الإشرافية لدى الدول (انظر القرار ٤٢-٢٦، المرفق (ج) - اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية) (قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦).

٣-٤ وتتناول السياسات والإرشادات الحالية للإيكو مسألة استرداد تكاليف مهام الرقابة من خلال رسوم الانتفاع. وتنص وثيقة "سياسات الإيكو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة 9082 Doc) على أنه يجوز إدراج التكاليف المرتبطة مباشرة بمهام الرقابة (السلامة والأمن والرقابة الاقتصادية) على المطارات أو خدمات الملاحة الجوية في أساس حساب رسوم الانتفاع، حسب تقدير الدول. وبالإضافة إلى ذلك، تم إعداد قسم خاص بتمويل المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية وإدراجه في الجزء (باء) - "إنشاء وإدارة منظمة إقليمية لمراقبة السلامة الجوية" في "دليل مراقبة السلامة الجوية" (الوثيقة 9734B Doc)، اعترافاً بأن هذه المنظمات تمثل آلية حاسمة لمساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال الإشراف على السلامة وتحسين الامتثال للقواعد والتوصيات الدولية الصادرة عن الإيكو.

٤-٤ وبهدف توفير إرشادات إضافية للدول، قامت الإيكو، من خلال فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (AEP-ANSEP)، بتصميم استقصاء عالمي حول التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني ومهام الرقابة التي تضطلع بها الدول. ويهدف الاستقصاء إلى جمع المعلومات وأفضل الممارسات المتعلقة بتمويل المهام التنظيمية في مجالات السلامة والأمن والرقابة الاقتصادية على المستوى الوطني، فضلاً عن هيكلة تمويل هيئات الطيران المدني. وستشكل نتائج الاستقصاء الأساس لدراسة حول ممارسات تمويل مهام الرقابة، والتي ستستخدم أيضاً في إعداد مواد إرشادية محتملة، حسب الضرورة، بشأن آليات التمويل وأنشطة التنفيذ في هذا الشأن، بهدف تقديم مزيد من الدعم لهيئات الطيران المدني في أداء وظائفها التنظيمية الرقابية.

٥- التوصيات

١-٥ تُطرح التوصيات التالية لينظر فيها المؤتمر:

أ) ينبغي للدول أن تتخذ إجراءات منسقة ومستمرة لمعالجة الأولويات المحددة في الفقرة ٢، بهدف تعزيز نظم الرقابة التنظيمية المرنة والأطر المؤسسية القادرة على تحسين الامتثال لاتفاقية شيكاغو والقواعد القياسية

والسياسات والإرشادات الصادرة عن الإيكاو، ودعم التنفيذ الفعال للمواثيق القانونية المتعلقة بالطيران الدولي في هذا الشأن؛

ب) ينبغي للدول أن تضع أطراً عامة مستقرة ويمكن التنبؤ بها لضمان التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني، على النحو المبين في الفقرة ٣، بما في ذلك استخدام نماذج التمويل المتنوعة وآليات التعاون الإقليمي؛

ج) ينبغي للدول والمنظمات الإقليمية تعزيز ودعم المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية من خلال الالتزام السياسي المستمر وترتيبات التمويل الكافية والهياكل الإدارية الواضحة، مع الإقرار بدورها الحاسم في تعزيز الإشراف على السلامة ومساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاقية شيكاغو.

د) ينبغي للإيكاو أن تواصل التعاون النشط مع الدول في تحديد الثغرات في مجال الرقابة التنظيمية والقدرات المؤسسية، وتقديم المساعدة الفنية الموجهة والدعم لبناء القدرات وتيسير تبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة بين الدول والجهات المعنية؛

هـ) ينبغي للإيكاو أن تحرص على أن تظل سياساتها وإرشاداتها المتعلقة بتمويل مهام الرقابة مواكبة للعصر وعملية ومستجيبة للظروف والاحتياجات المتغيرة للدول، مع تعزيز الوعي بها وتنفيذها على نطاق أوسع من خلال حلقات العمل والندوات ومبادرات التوعية الأخرى؛

و) ينبغي للإيكاو أن تواصل العمل على وضع الإرشادات الإضافية واستكشاف الآليات والمناهج الجديدة لمساعدة الدول على تحقيق التمويل المستدام لهيئات الطيران المدني والمهام الرقابية. وينبغي أن يشمل هذا العمل تلبية الحاجة إلى الآليات والمناهج الجديدة فيما يخص الوافدين الجدد ونماذج الأعمال الابتكارية.

— انتهى —