منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

ATConf/7-WP/155[1]
25/9/26

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-١: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

فعالية الأطر التنظيمية لترتيبات التبادل في تحسين الربط الجوي وتعزيز مرونة النقل الجوي

(ورقة مقدّمة من السلفادور وبدعم من ١٨ دولة عضواً في
لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية[2])

الموجز التنفيذي

تعتمد الجدوى الاقتصادية ومرونة النقل الجوي الدولي على قدرة الإطار التنظيمي العالمي على التكيُّف مع نماذج الأعمال الكفء، مثل مجموعات شركات الطيران العابرة للحدود واتفاقات تبادل الطائرات. وفي غياب توجيهات موحّدة من الإيكاو بشأن الملحق السادس (٦-١-٣) و"دليل إجراءات عمليات التفتيش والترخيص والمراقبة المستمرة" (الوثيقة Doc 8335)، فرضت دول مختلفة متطلبات اعتماد وطنية فوق ما تتطلبه الوثائق الفنية الرئيسية، مثل قائمة الحد الأدنى من المعدات (MEL).

وقد تجاوز هذا التكرار التنظيمي حدود أن يكون مجرد مسألة فنية ليصبح عائقاً إدارياً واقتصادياً غير مباشر يقيّد الحقوق التشغيلية المنصوص عليها في "دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" (الوثيقة Doc 9626)، مما يعيق مرونة أسطول الطيران ويضعف الربط الجوي الإقليمي ويقوّض الاستدامة المالية للقطاع دون تحقيق أي مكاسب ملموسة على صعيد السلامة التشغيلية. وعلاوة على ذلك، فإنه يفتت معايير التقييم في إطار برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية.

وتقترح هذه الورقة أن يحث المؤتمر الإيكاو على تطوير إرشادات من أجل توحيد آلية للقبول الفني، مما يعزز الثقة المتبادلة فيما بين الدول ويقلل من التكاليف التنظيمية عبر الحدود ويدفع عجلة التنمية الاقتصادية للنقل الجوي

الإجراءات: يُدعى المجلس إلى القيام بما يلي:

أ) يوصي بأن تنظر الإيكاو في تطوير الإرشادات الواردة في الوثيقة Doc 8335 بهدف دمج منهجية موحّدة للقبول الفني من أجل الفقرة ٦-١-٣ من الجزء الأول من الملحق السادس، بحيث تتضمن معايير تتفادى الأعباء الإدارية والتكاليف الإضافية والتأخيرات التشغيلية التي تؤثر في الربط الجوي وكفاءة النقل الجوي ومرونته؛

[1] قدمت السلفادور النسخة باللغة الإسبانية.

[2] الأرجنتين وإكوادور وأوروغواي وباراغواي وبليز وبنما وبوليفيا (دولة بوليفيا متعددة القوميات) وبيرو وجامايكا والجمهورية الدومينيكية وشيلي وغواتيمالا وغيانا وفنزويلا (جمهورية فنزويلا البوليفارية) وكوبا وكوستاريكا ونيكاراغوا وهندوراس.

ب) دعوة الإيكاو إلى جمع أفضل الممارسات وتطوير أدوات نموذجية وتحسين برامج التدريب الفني من أجل دعم الدول التي تنفذ عمليات القبول الفني؛ ج) يحث الإيكاو على توحيد معايير التقييم في إطار برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية في هذا المجال، اعترافاً بأن قواعد القبول الفني المتبادلة هي أنظمة حوكمة تنظيمية فعَّالة تتفادى العوائق الإدارية أمام أنشطة الطيران.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	سيجري تحديث الوثيقة Doc 8335 في إطار برنامج العمل العادي لأفرقة الخبراء الفنية القائمة، وذلك دون حاجة إلى موارد إضافية أو مساهمات من خارج الميزانية.
المراجع:	الوثيقة Doc 7300، "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو) الملحق السادس، الجزء الأول (الإضافة ب) الوثيقة Doc 8335، "دليل إجراءات عمليات التفتيش والترخيص والمراقبة المستمرة" الوثيقة Doc 9626، "دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" المستند Doc 9760، "دليل صلاحية الطائرات للطيران"

١- المقدمة

١-١ يعمل النقل الجوي الدولي ضمن بيئة اقتصادية عالمية تتطلب أقصى قدر من التحسين الأمثل للأصول الرأسمالية والأطر التشغيلية المرنة من أجل ضمان الربط الجوي ومرونة السوق في مواجهة التقلبات الاقتصادية واسعة النطاق. ويقدم "دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" (Doc 9626) تبادل الطائرات باعتباره آلية لإعمال حقوق التشغيل وإتاحة النفاذ إلى الأسواق. وتمكن تلك الممارسة التجارية من الحفاظ على استمرارية تشغيل الطائرة من خلال ربط المسارات التي تديرها شركتان مختلفتان تحت المراقبة التشغيلية لكل منهما.

١-٢ ومن منظور سياسات الإيكاو المتعلقة بالنقل الجوي، يجب أن تتطور الأطر المؤسسية الحكومية بما يتواكب مع الهياكل السوقية المعاصرة، مثل اتحادات شركات الطيران (شركات قابضة). وهي نماذج تمكن الأقاليم النامية من تحسين أساطيلها الثانوية والمشتركة من أجل مواصلة تقديم خدمات جوية مجدية اقتصادياً وضرورية اجتماعياً، مما يحول دون تهميش الربط الجوي.

١-٣ ومع ذلك، فإن التباينات المؤسسية في تفسير الإرشادات الفنية الحالية "دليل إجراءات عمليات التفتيش والترخيص والمراقبة المستمرة" (Doc 8335) قد أضعفت الغرض الاقتصادي من تبادل الطائرات، وحوّلت حق التشغيل التجاري الذي تقره التشريعات إلى متاهة من الشهادات المحلية المتداخلة. ويتحتم على هذا المؤتمر أن يتناول مسألة التوحيد التنظيمي ليس كمجرد وسيلة لضمان السلامة التشغيلية، وإنما كوسيلة لا غنى عنها للتنمية الاقتصادية المستدامة لقطاع الطيران العالمي.

١-٤ وعلاوة على ذلك، وبما يتماشى مع الأولويات المحددة في بند جدول الأعمال ٣-١، فإن التطور الإجرائي نحو آلية للقبول الفني يعزز الاستدامة والاستقلالية الوظيفية لسلطات الطيران المدني. كما أن تحسين عمليات المراقبة يعزز من كفاءة استخدام الموارد المالية العامة، ويسهل تحديث نماذج الإدارة المؤسسية، مما يمكن الدول النامية من تعزيز كفاءة إدارة ميزانياتها التشغيلية وتحسين أدائها.

٢- المناقشة

٢-١ يعتمد التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي على مبادئ المعاملة بالمثل والكفاءة التنظيمية. وتساوي الوثيقة رقم Doc 8335 (الفقرة ٣-٣-٤) عمليات التبادل بعمليات التأجير الجاف، الأمر الذي يقتضي توضيح مسؤوليات الدولة. ومع ذلك، فإن غياب منهجية صريحة للتحقق عبر الحدود لقائمة الحد الأدنى من المعدات (الملحق السادس، ٦-١-٣) قد أدى إلى توسع مفرط وعابر للحدود في النطاق التنظيمي من جانب العديد من الدول المستقبلة للخدمة الجوية.

٢-٢ ويجبر هذا التشوه التنظيمي مشغلي العمليات العابرة للحدود إلى الحصول على تأمين موافقات سيادية مستقلة متعاقبة لنفس المنظومة الفنية التي سبق أن اعتُمدت بالفعل. وتجدر الإشارة إلى أن ازدوج طلب مثل هذه "الموافقات الإدارية" يضعف اليقين القانوني داخل سوق الطيران. وتتمثل العاقبة الاقتصادية الفورية في إضعاف إنتاجية القطاع بشكل بالغ نتيجة لارتفاع تكاليف الامتثال والتأخير في التمكن من توزيع الطائرات بشكل مرن، الأمر الذي تتآكل معه الفوائد التي يرجوها المستهلك النهائي ويضعف التنافسية الإقليمية.

٢-٣ وبعيداً عن تعزيز النظام، فإن هذا التفتت المؤسسي للمراقبة الفنية يفتح الباب على مصراعيه أمام عدم الكفاءة السوقية والمخاطر الكامنة بما يعرقل انتظام التدفقات التجارية.

أ) **الحواجز الإدارية أمام حقوق النفاذ إلى السوق:** يشكل متطلب الحصول على موافقات متوازية قيداً غير مباشر وغير جمركي مما يحد من القدرة على استخدام الفوري للطائرة في إطار اتفاقات التبادل المصرح بها بموجب الاتفاقات الثنائية؛

ب) **عدم توازن الربط الجوي في الأقاليم النامية:** تتسم شركات الطيران في الأسواق الصغيرة باعتمادها على تنقل أساطيلها المتكاملة. غير أن الجمود الإداري يعوق قدرتها على التجاوب مع الزيادات المفاجئة في الطلب أو الاضطرابات التي قد تصيب الشبكة، مما يضعف مرونة خدمات النقل في المناطق الهشة؛

ج) **عدم الاتساق في المراقبة العالمية (برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (USOAP)):** يؤدي غياب قاعدة قياسية دولية للحوكمة الفنية إلى ظهور تفسيرات تقديرية أثناء عمليات التدقيق في إطار برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية. مما يجبر هذا الدول على وضع مستويات متكررة من الإجراءات البيروقراطية الاستباقية لا لشيء سوى لتجنب نتائج عمليات التدقيق الرسمية، مما يؤدي إلى تحويل الموارد العامة الشحيحة بعيداً عن مهام المراقبة التشغيلية الفعلية في الميدان؛

د) **وجود تعارض فني متعلق بالعامل البشري:** يؤدي وجود عدة نسخ معتمدة من قائمة الحد الأدنى من المعدات لنفس الطائرة إلى خلق حالة من الالتباس لدى طواقم الطيران ومرحلي الطائرات بشأن التسلسل التنظيمي الواجب التطبيق، الأمر الذي يضر بالوضوح الفني في اللحظة الحاسمة لترحيل الرحلة التجارية، مما يزيد من خطر وقوع أخطاء تشغيلية عند وقوع أعطال أثناء الرحلة؛

هـ) **المراقبة المؤسسية المستدامة:** إن التكرار الوثائقي يُثقل كاهل قدرات سلطات الطيران المدني. وتماشياً مع النهج المطروح في البند ١-٣ من جدول الأعمال، يجب أن تستند المراقبة المستدامة إلى مستويات عالية من التخصص. كما أن آلية القبول تتيح الاستفادة المثلى من رأس المال البشري المؤهل لدى الدولة، مما يمكّن المفتشين من التركيز على المراقبة التشغيلية المباشرة على ساحة وقوف الطائرات بدلاً من الانشغال بعمليات تدقيق مكتبية متكررة

٢-٤ يمكن إيجاد الحل الهيكلي لهذا القيد الاقتصادي في المبادئ المؤسسية ذاتها لدى الإيكاو. فالإضافة (ب) إلى الجزء الأول من الملحق السادس تجيز استخدام آلية القبول، وهي إجراء من إجراءات الحوكمة الإدارية تعترف الدولة بموجبه بالصلاحية الجوهرية للشهادة الصادرة عن سلطة طيران مدني نظيرة ومختصة، وذلك بعد التحقق من الامتثال للإطار العام للإيكاو.

٢-٥ سيؤدي تقييس مبدأ القبول الفني ضمن الوثيقة رقم Doc 8335 إلى إنشاء آلية قبول أكثر سرعة وشفافية من أجل اتفاقات التبادل، تحافظ على سيادة الدولة المستقبلة للخدمة الجوية، وحقها في الإشراف التشغيلي داخل حدودها، ولكن مع إزالة الازدواج البيروقراطي الناشئ عن إعادة فحص الملفات الفنية ذاتها. ونتيجة لهذا التحول في النموذج المؤسسي تتعزز الثقة المتبادلة داخل المنظومة، وتنخفض تكاليف الرقابة الحكومية بشكل كبير، مما يحقق أكبر استفادة اقتصادية من منظومة الطيران المدني العالمية.

٣- الاستنتاجات

٣-١ يتطلب تحقيق النمو المستدام في مجال النقل الجوي العالمي خلال العقود القادمة أطراً مؤسسية ذكية تمنع تحوّل عمليات المراقبة الفنية إلى حواجز تجارية وعوائق أمام حرية تشغيل الخدمات.

٣-٢ يمثل اعتماد إرشادات عالمية موحّدة في الوثيقة رقم Doc 8335، تقر بآلية لقبول الوثائق الفنية للطائرات المشغلة بموجب ترتيبات تبادل، خطوة حاسمة نحو تحقيق الكفاءة البيروقراطية. ومن شأن ذلك أن يحمي موثوقية مراقبة السلامة، ويعزز في الوقت ذاته سوقاً أكثر مرونة وإنصافاً وقدرة اقتصادية.

٣-٣ ومن خلال مواءمة المعايير الدولية للمراقبة والتدقيق (برنامج الإيكاو العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية) في إطار ترتيبات الاعتراف المتبادل، ستمكّن الإيكاو المشغلين والدول من توجيه قدراتهم نحو تعزيز كفاءة النقل الجوي، مما يضمن أن تؤدي اللوائح التنظيمية دوراً محفزاً للتنمية العالمية بدلاً من أن تشكل عائقاً أمام الربط الجوي الوطني.

— انتهى —