منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

ATConf/7-WP/160[1]
25/9/26

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-١: تعزيز الإشراف التنظيمي والأطر المؤسسية المتطورة

تعزيز الأطر المؤسسية لنُظُم إدارة الطيران في أمريكا اللاتينية

(مقدّمة من كوستاريكا بدعم من خمس دول أعضاء في لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية[2])

الموجز التنفيذي

تُبرز ورقة العمل هذه الحاجة الملحّة لتعزيز نظم الإدارة المؤسسية لهيئات الطيران المدني في أمريكا اللاتينية من أجل ضمان استدامة النقل الجوي الإقليمي وقدرته التنافسية.

وتواجه هيئات الطيران المدني في الإقليم أوجه ضعف حرجة من جراء محدودية ميزانياتها، وبسبب كونها وكالات فرعية تابعة لوزارات أخرى، مما يحد من استقلالها الإداري. من ناحية أخرى، يتأخر اعتماد الابتكارات التكنولوجية، مثل التنقل الجوي المتقدم والرقمنة، بسبب التدخلات الناجمة عن الدورات السياسية القصيرة الأجل وقواعد الموافقة التنظيمية الجامدة. ولذلك، من المهم التغلب على الهشاشة المؤسسية من خلال تخصيص الإيرادات المحصلة من الأنشطة الجوية لإعادة استثمارها مباشرة في القطاع، وإضفاء الطابع المهني على الهياكل الإدارية للجهات التنظيمية.

الإجراءات: يُدعى المجلس إلى القيام بما يلي:

أ) الإحاطة علماً بتحليل الوضع والتحديات القائمة في نُظُم الإدارة المؤسسية في إقليم أمريكا اللاتينية، على النحو المبين في ورقة العمل هذه؛

ب) تكليف منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بإعداد "دليل عالمي لنماذج نُظُم الإدارة والاستقلالية لهيئات الطيران المدني"، ليكون مرجعاً للإصلاحات التشريعية في الدول الأعضاء؛

ج) ج) حث الدول الأعضاء على تنفيذ "سياسات الإيكاو بشأن الرسوم المفروضة على المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9082)، مع ضمان مبدأ إعادة الاستثمار المباشر للموارد التي يدرّها القطاع في المنظومة الجوية نفسها بموجب القانون؛

د) د) التشجيع على تهيئة البيئات التنظيمية التجريبية، بالتنسيق مع الهيئات الإقليمية مثل لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية (لاكاك) أو المنظمات الإقليمية للإشراف على السلامة (RSOOs)، لتيسير التطبيق الآمن للتكنولوجيات الجديدة في الأسواق النامية.

[1] النسخة باللغة الإسبانية مقدمة من كوستاريكا

[2] شيلي والجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا وبيرو وفنزويلا (جمهورية – البوليفارية).

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	لا توجد
المراجع:	الوثيقة Doc 7300، "اتفاقية الطيران المدني الدولي"، الموقعة في شيكاغو في ١٩٤٤/١٢/٧، بصيغتها المعدلة من قبل الجمعية العمومية للإيكاو، المواد ١١ و١٢ و١٥. الوثيقة Doc 9082، "سياسات الإيكاو بشأن الرسوم المفروضة على المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الطبعة التاسعة، ٢٠١٢)، الأقسام الأول والثاني والثالث. الوثيقة Doc 9626، "دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" (الطبعة الثالثة، ٢٠١٦)، الفصل الثاني (الهياكل المؤسسية والوظائف التنظيمية الاقتصادية للدول). "نُظُم إدارة هيئات الطيران المدني في بلدان أمريكا اللاتينية: أدلة من إقليمي الإيكاو في أمريكا الشمالية وأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي وأمريكا الجنوبية"، أوراق عمل بشأن السياسات التنظيمية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، سبتمبر ٢٠٢٢، العدد ١٩.

١- المقدمة

١-١ ليس النقل الجوي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي قطاعاً اقتصادياً ترفياً، بل هو بنية تحتية حيوية شاملة ولا غنى عنها للتكامل المادي وللتجارة عبر الحدود وللتنمية الاجتماعية والاقتصادية في الإقليم. ونظراً للخصائص الجغرافية للقارة، التي تتميز بغاباتها الاستوائية الكثيفة وسلاسل جبالها الممتدة وأرخبيلاتها الجزرية، يمثل الربط الجوي الفعّال، في كثير من الحالات، الخيار الوحيد القابل للتطبيق لتحقيق التماسك الإقليمي والوصول إلى الأسواق العالمية.

١-٢ وبعد تجاوز أشد الاضطرابات على مستوى منظومة الطيران المدني في التاريخ الحديث، أظهرت سوق أمريكا اللاتينية حيوية لافتة. وبفضل التعافي السريع للطلب، إلى جانب ترسّخ نماذج الأعمال العالية الكفاءة والمنخفضة التكلفة، أصبح النقل الجوي متاحاً على نطاق غير مسبوق في الإقليم. غير أن هذا النمو المتسارع في الحركة الجوية وتعقّد منظومة التشغيل الحالية يتناقضان مع ركود الهياكل المؤسسية المسؤولة عن تنظيمها والإشراف عليها.

١-٣ على مر التاريخ، ظل نجاح النقل الجوي يُقاس بمؤشرات الحركة الجوية والاستثمار في الأساطيل الجوية والبنية التحتية للمطارات. ومع ذلك، تُظهر التجارب العالمية أن ما يشكل الأساس الحقيقي لنظام طيران مدني آمن ومستدام تجارياً هو متانة أطر نُظُم الإدارة المؤسسية وانضباطها ورشاقتها. ولا يمكن لهيئات الطيران المدني أن تواصل العمل في ظل ترتيبات إدارية مركزية تؤدي إلى إبطاء اتخاذ القرارات الفنية.

١-٤ وتهدف ورقة العمل هذه إلى عرض تحليل لنقاط القوة المؤسسية والثغرات التنظيمية القائمة في أمريكا اللاتينية، لكي ينظر فيها المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي. نحن نسعى إلى مساعدة الدول الأعضاء على استخدام هذا التشخيص لتقييم مدى إلحاح الحاجة إلى وضع مبادئ توجيهية عالمية صادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) من أجل تعزيز الإصلاح التنظيمي لهيئات الطيران المدني، وتوفير ما يلزمها من الاستقلال المالي والاستقرار الفني والمرونة التنظيمية لمواجهة تحديات الطيران في القرن الحادي والعشرين.

٢- المناقشة

٢-١ نقاط القوة والمنصات الداعمة لمنظومة الطيران الإقليمية

٢-١-١ تتمتع أمريكا اللاتينية بقاعدة مؤسسية راسخة في قطاع الطيران تدعم عمليات الإصلاح وتعزيز الربط الجوي في المنطقة. وتقود لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية (لاكاك) هذا الإطار السياسي والمؤسسي، وهي هيئة حكومية دولية راسخة تؤدي دور المنتدى الاستراتيجي للتنسيق السياسي وتيسّر اعتماد سياسات الأجواء المفتوحة وتحسين النقل الجوي بين البلدان الأعضاء إلى المستوى الأمثل.

٢-١-٢ علاوة على ذلك، يجري تحقيق التكامل الفني والتوحيد القياسي التشغيلي بفعالية من خلال الجهاز الإقليمي للتعاون في مراقبة السلامة (SRVSOP)، فيما تضطلع هيئة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) بدور المنظمة الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية (RSOO)، وهي تعمل على الحد من نقص الموظفين المتخصصين من خلال تبادل المفتشين الفنيين، مما يؤكد قدراتها الإقليمية عبر نظام الإيكاو العالمي لمراقبة السلامة الجوية (GASOS).

٢-١-٣ وتضاف إلى هذه البنية المؤسسية صناعة طيران تنافسية ومرنة للغاية استطاعت تحسين عملياتها في بيئات اقتصاد كلي معقدة اتسمت تاريخياً بالتقلبات في أسعار صرف العملات والتضخم. وقد كانت شركات الطيران والمشغلون في الإقليم في طليعة عمليات تحديث الأساطيل، مما جعل أمريكا اللاتينية تضم بعضاً من أحدث الطائرات وأكثرها كفاءة في العالم.

٢-٢ تشخيص أوجه الضعف الجوهرية في نُظُم إدارة هيئات الطيران المدني

٢-٢-١ التبعية السياسية والهشاشة المؤسسية: تعمل هيئات الطيران المدني في نسبة كبيرة من دول أمريكا اللاتينية كمديريات تتبع مباشرة لوزارات النقل أو الأشغال العامة، أو في بعض الحالات لوزارات الدفاع. ويعني انعدام الشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري أن الجهة التنظيمية للطيران تظل رهينة الدورات السياسية القصيرة الأجل والأجندات الانتخابية للحكومات المركزية. وتتمثل النتيجة المباشرة في معدل مقلق لتغيير قيادات هيئات الطيران المدني وكبار مسؤوليها. كما أن غياب آليات التعيين على أساس الجدارة الفنية يعرقل استمرارية الخطط الاستراتيجية طويلة الأجل.

٢-٢-٢ أزمة الاحتفاظ بالكفاءات البشرية: نظراً لخضوع هذه الهيئات لسلالم الرواتب الجامدة المعمول بها في الإدارة العامة، فإنها لا تستطيع المنافسة نظراً للأجور التي يقدمها القطاع الخاص. ويؤدي ذلك إلى فقدان مستمر لمفتشي العمليات وصلاحية الطائرات للطيران المؤهلين لصالح شركات الطيران أو مؤسسات الصيانة والإصلاح والعَمرة (MROs). ويحد النقص الناتج في عدد المفتشين وخبراتهم من قدرة الدولة على إجراء إشراف مستمر على السلامة.

٢-٢-٣ الجمود التنظيمي في مواجهة التحولات التكنولوجية: تتسم العملية التشريعية والتنظيمية التقليدية في الإقليم بالبطء والبيروقراطية المفرطة. ولا تزال المفاهيم المتقدمة، مثل استخدام نظم الطائرات غير المأهولة (UAS) على نطاق واسع، والتنقل الجوي المتقدم (AAM)، والطائرات الكهربائية عمودية الإقلاع والهبوط (eVTOL)، واستخدام وقود الطيران المستدام (SAF)، تفتقر إلى الأطر القانونية الواضحة في معظم دول أمريكا اللاتينية، مما يخنق الابتكار أو يسمح بعمليات لا تخضع لإشراف كافٍ.

٢-٣ مخالفة سياسات الإيكاو بشأن الرسوم وتحويل الموارد عن أغراضها

٢-٣-١ يكمن المصدر الرئيسي للضعف المؤسسي لدى عدد من هيئات الطيران المدني في الإقليم في مخالفة مبادئ نُظُم الإدارة الاقتصادية التي وضعتها الإيكاو.

٢-٣-٢ وينبغي للدول أن تكفل تطبيق أفضل الممارسات في مجال نُظُم الإدارة الرشيدة للشركات في المطارات ولدى مقدمي خدمات الملاحة الجوية، حسب الاقتضاء. وينبغي النظر في أهداف الكيانات ومسؤولياتها، وحقوق المساهمين، ومسؤوليات مجالس الإدارة، ودور الإدارة التنفيذية ومساءلتها، وأدوار الجهات المعنية، ونشر المعلومات.

٢-٣-٣ وتُستوعَب الإيرادات المحصلة من رسوم التحليق ورسوم الأمن ورسوم إصدار الشهادات ضمن إدارات مختلفة في الإقليم، وتُدمج في الخزائن الموحدة للحكومات الوطنية.

٢-٣-٤ ونتيجة لعدم تمتع هيئات الطيران المدني بالاستقلال المالي أو بوجود خطط تمويل ذاتي مستقلة ومحصنة، فإن قدراتها التشغيلية تتقلص بشكل ملحوظ. ومن ثمَّ، فإن إصلاح الأطر المؤسسية في أمريكا اللاتينية لا يمثل خياراً سياسياً، بل يُعد آلية قانونية لا غنى عنها لإعادة تفعيل العمل بـ "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9082) والامتثال الصارم لها في الإقليم.

٣- الاستنتاجات

٣-١ يُظهر تحليل الوضع في أمريكا اللاتينية أن نُظُم إدارة الطيران المدني التقليدية قد بلغت مداها الأقصى من الاستنزاف والعجز. ولا يمكن مواجهة التحديات الحالية والمستقبلية للنقل الجوي العالمي — التي تحددها الحاجة الملحّة إلى إزالة الكربون من القطاع بحلول عام ٢٠٥٠ ورقمنة العمليات بوتيرة متسارعة وظهور أشكال جديدة من التنقل الجوي — على نحو يكفل السلامة والكفاءة من خلال مؤسسات تنظيمية أضعفها عدم الاستقرار السياسي وتفتقر إلى الاستقلال المالي أو إلى الموظفين الفنيين المتخصصين.

٣-٢ ولم يعد الإصلاح التنظيمي وتعزيز المؤسسات في هيئات الطيران المدني بالإقليم نقاشاً فنياً أو تشغيلياً محضاً، بل أصبحا ضرورة اقتصادية وطنية وحتمية استراتيجية للربط العالمي. فالدولة التي لا تضمن وجود هيئة طيران قوية ومستقلة تحكم على صناعة الطيران المحلية فيها بفقدان القدرة التنافسية وتثبط الاستثمار الأجنبي المباشر في البنية التحتية، وتزيد من مخاطر البلد فيما يتعلق بالسلامة التشغيلية.

٣-٣ ويكمن الحل الهيكلي لأمريكا اللاتينية في تحويل هيئات الطيران المدني إلى نماذج مؤسسية حديثة: بأن تصبح وكالات عامة أو شركات لا مركزية تتمتع بشخصية اعتبارية خاصة بها وأصول مستقلة ونظم تحمي المسارات المهنية الفنية، وتضم مجالس إدارة تُختار وفق معايير فنية، وتكون بمنأى من التقلبات السياسية التي تتعرض لها الحكومات. ومن الضروري أيضاً الانتقال إلى تنظيم مرن قائم على الأداء والاستعاضة عن الجمود البيروقراطي بآليات استباقية مثل البيئات التنظيمية التجريبية أو بيئات الاختبار التجريبي الخاضعة للإشراف.

٣-٤ ويمكن اعتبار المؤتمر السابع للنقل الجوي منصة تاريخية متعددة الأطراف ذات وضع مثالي لمعالجة هذه القضايا العالمية من خلال توفير إجراءات منسقة. ومن الضروري أن تضطلع الإيكاو بدور قيادي استباقي، وذلك بأن ترتقي بنُظُم الإدارة المؤسسية إلى مستوى الأولويات الاستراتيجية ذاته الذي تحظى به السلامة وأمن الطيران وحماية البيئة. ومن خلال تزويد الدول الأعضاء بمبادئ توجيهية منسقة وإرشادات عالمية بشأن الاستقلال المؤسسي، ستوفر الإيكاو للدول الأعضاء الأدوات اللازمة لمعالجة الاختلالات والتباينات الإقليمية وحماية موارد القطاع وضمان أن يظل الطيران عاملاً محركاً للتقدم العالمي على نحو منصف ومستدام وآمن لعقود مقبلة.

— انتهى —