المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
البند الفرعي ٣-٤: فرض الجبايات على النقل الجوي الدولي

مشروع التقرير

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٣–٤: فرض الجبايات على النقل الجوي الدولي

ملاحظة: نظر المؤتمر في هذا البند الفرعي من جدول الأعمال على جزأين: (أ) الجبايات (الضرائب والرسوم)؛ (ب) الجبايات (تنفيذ خطة كورسيا).

الجزء (أ) – الجبايات (الضرائب والرسوم)

٣–٤–١ الوثائق

٣–٤–١–١ في ورقة العمل WP/7، استعرضت الأمانة العامة التطورات الأخيرة المتعلقة بالرسوم والضرائب المفروضة على النقل الجوي الدولي وآثارها على الربط الجوي والقدرة على تحمل التكاليف وتمويل البنية الأساسية والتنمية الاقتصادية لهذا القطاع. وسلّطت الورقة الضوء على المخاوف المتعلقة بالرسوم غير المنظمة بالطريقة السليمة وتكاثر الضرائب غير المرتبطة بالطيران والجبايات البيئية، وتناولت المسائل الناشئة المتعلقة بأطر فرض الرسوم على عمليات الطيران الجديدة والأطر الضريبية الدولية لدى الأمم المتحدة. وأكدت الورقة مجدداً أهمية الامتثال لاتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) وسياسات منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بشأن الرسوم والضرائب، وشددت على ضرورة اتّباع منهجيات شفافة وغير تمييزية ومتناسقة. ودُعي المؤتمر إلى النظر في توصيات تهدف إلى تعزيز الامتثال لاتفاقية شيكاغو وسياسات الإيكاو بشأن الرسوم والضرائب وتجنب الازدواج الضريبي وفرض الضرائب التمييزية وتعزيز ممارسات فرض الرسوم والضرائب المنسقة دولياً التي تدعم تمويل البنية الأساسية والربط الجوي العالمي والتطور المستمر للطيران الدولي.

٣–٤–١–٢ وسلّطت ورقة العمل WP/58، المقدّمة من كوت ديفوار باسم الدول الأعضاء الأربع والخمسين في اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك)[١]، الضوء على الكيفية التي يمكن بها للضرائب والجبايات والرسوم المفرطة أو السيئة التصميم المفروضة على قطاع الطيران أن تؤدي إلى ارتفاع تكلفة السفر وتثبيط الطلب وإضعاف الربط الجوي، لا سيما في المناطق النامية، وذلك بالاستناد إلى الدراسة التي أجرتها لجنة أفكاك في عام ٢٠٢٥ والإصلاحات الإقليمية التي أجرتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS). ودعت الورقة إلى تطبيق رقابة اقتصادية أكثر صرامةً، وإلى التشاور وتقييم الأثر والمواءمة على الصعيد الإقليمي واتخاذ التدابير الانتقالية من أجل تحقيق التوازن بين القدرة على تحمل تكلفة النقل الجوي والأهداف المالية وتمويل البنية الأساسية بطريقة مستدامة. وشددت الورقة أيضاً على ضرورة تفادي الازدواج الضريبي والجبايات البيئية المتداخلة. ودُعي المؤتمر إلى أن يطلب إلى الإيكاو تعزيز الإرشادات العالمية بشأن الضرائب والجبايات والرسوم في مجال الطيران، ووضع مؤشرات وأدوات مشتركة لتقييم آثار الجبايات على القدرة على تحمل التكلفة وعلى الربط الجوي، ودعم

[١] الجزائر وأنغولا وبنن وبوتسوانا وبوركينا فاسو وبوروندي والكاميرون وكابو فيردي وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد وجزر القمر والكونغو وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجيبوتي ومصر وغينيا الاستوائية وإريتريا وإسواتيني وإثيوبيا وغابون وغامبيا وغانا وغينيا وغينيا–بيساو وكينيا وليسوتو وليبيريا وليبيا ومدغشقر وملاوي ومالي وموريتانيا وموريشيوس والمغرب وموزامبيق وناميبيا والنيجر ونيجيريا ورواندا وسان تومي وبرينسيبي والسنغال وسيشيل وسيراليون والصومال وجنوب أفريقيا وجنوب السودان والسودان وتوغو وتونس وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي.

الدول في إصلاح الجبايات، وتعزيز التنسيق بشأن الإطار الضريبي الدولي داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل تشجيع فرض الضرائب على أساس محل الإقامة على الأرباح الناجمة عن النقل الجوي الدولي.

٣-٤-١-٣ وشددت ورقة العمل WP/19، المقدّمة من دولة قطر، على أهمية تنفيذ "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (Doc 8632) تنفيذاً متسقاً لتجنب فرض ضرائب متعددة وتمييزية قد تؤدي إلى زيادة التكاليف التي تتحملها شركات الطيران وإضعاف الربط الجوي وخفض القدرة على تحمل تكلفة الخدمات الجوية. وسلّطت الورقة الضوء على المخاوف المتعلقة بالمادة ٨ المنقحة من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي، التي تستحدث مفهوم فرض الضرائب على أساس دولة المصدر كبديل للنهج التقليدي القائم على أساس دولة الإقامة، وكذلك المفاوضات الجارية بشأن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية. وقد تؤدي هذه التطورات إلى تداخل المطالبات الضريبية وزيادة الأعباء الإدارية وتراجع جدوى المسارات الجوية. ودُعي المؤتمر إلى التأكيد مجدداً على سياسات الإيكاو في هذا الشأن وزيادة التنسيق بين هيئات الطيران والسلطات المالية والضريبية وتقييم آثار التدابير الضريبية المقترحة والطلب إلى الإيكاو مواصلة الدعوة إلى مراعاة الاعتبارات الخاصة بقطاع الطيران في المناقشات الدولية المتعلقة بالضرائب.

٣-٤-١-٤ وشددت ورقة العمل WP/68، المقدّمة من الولايات المتحدة، على أهمية الحفاظ على الإطار الضريبي الراسخ للإيكاو بموجب الوثيقة Doc 8632 في ظل تطور التعاون الضريبي الدولي، ولا سيما المفاوضات بشأن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المقترحة بصدد التعاون الدولي في المسائل الضريبية. وأعربت في الورقة عن القلق من أن توسيع نطاق القواعد الضريبية القائمة على بلد المصدر قد يؤدي إلى تداخل حقوق فرض الضرائب والازدواج أو التعدد الضريبي وزيادة الأعباء الإدارية وعدم اليقين القانوني، مما قد يرفع التكاليف التي تتحملها شركات الطيران ويضعف الربط الجوي الدولي. وسلّطت الورقة الضوء أيضاً على ضرورة تقييم الآثار الاقتصادية المترتبة على الضرائب والجبايات الجديدة التي تُفرض على النقل الجوي الدولي، ولا سيما على اقتصادات البلدان النامية والنائية وغير الساحلية والجزرية. ودُعي المؤتمر إلى إعادة التأكيد على استمرار أهمية السياسات الضريبية للإيكاو، وتشجيع الدول على ضمان أن تظل الوثائق الضريبية الدولية الجديدة متسقةً مع مبادئ الإيكاو والاتفاقات القائمة المتعلقة بالطيران، والطلب إلى مجلس الإيكاو رصد التطورات والتواصل مع هيئات الأمم المتحدة المعنية.

٣-٤-١-٥ ودعت ورقة العمل WP/110، المقدَّمة من المجلس الدولي للمطارات (ACI) ومنظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية (CANSO)، برعاية مشتركة من إندونيسيا، إلى تعزيز تنفيذ سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب الواردة في الوثيقة Doc 8632. وسلّطت الورقة الضوء على أن الضرائب المفرطة أو التمييزية المفروضة على الطيران يمكن أن تؤدي إلى زيادة أسعار تذاكر الطيران وتقليص الطلب والربط الجوي وتقويض التنمية الاقتصادية. وشددت على ضرورة التمييز بوضوح بين الضرائب، التي تهدف إلى زيادة الإيرادات الحكومية، والرسوم، التي تهدف إلى استرداد تكاليف توفير التسهيلات والخدمات للطيران. ودُعي المؤتمر إلى حث الدول على مواصلة تنفيذ أحكام الوثيقة Doc 8632 والحفاظ على التمييز الواضح بين الضرائب والرسوم، بما يتوافق مع "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082)؛ وتشجيع الدول على تطبيق سياسات ضريبية عادلة وشفافة وغير تمييزية؛ وتعزيز التنسيق بين الإيكاو ومنظومة الأمم المتحدة؛ والطلب إلى الإيكاو النظر في تنقيح الوثيقة Doc 8632 بحيث توصي باستخدام الإيرادات المحصلة من الجبايات الحكومية الخاصة بالطيران لأغراض الطيران المدني، وجمع بيانات الدول بشأن هذه الجبايات ورصدها بصورة منهجية لتحسين الشفافية ووضع السياسات العامة.

٣–٤–١–٦ واقتُرح في ورقة العمل WP/174، المقدّمة من رابطة خدمات الطيران (ASA World)، توسيع نطاق مبادئ الإيكاو الأربعة للرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082، أي الارتباط بالتكلفة وعدم التمييز والشفافية والتشاور، لتشمل خدمات المناولة الأرضية. وأوضحت الورقة أن مقدّمي خدمات المناولة الأرضية يواجهون القوةَ الشرائية الكبيرة التي تتمتع بها شركات الطيران والضغوط لتقديم أسعار تقل عن التكلفة، وهو ما قد يقوّض رفاه القوى العاملة والاستثمار في السلامة والمرونة التشغيلية، في حين تفرض المتطلبات الجديدة للرقابة على السلامة تكاليف إضافية. واقتُرح في الورقة اعتماد إطار عام يتكون من ستة عناصر ويتناول التوازن التعاقدي في ظلّ الاتفاق الموحَّد للمناولة الأرضية (SGHA) الصادر عن الأياتا واسترداد تكاليف الامتثال لأحكام السلامة ومعايير المناقصات التي تتجاوز مفهوم السعر الأدنى واعتماد الرسوم الرقابية المتناسبة وتطبيق المبادئ الأربعة على الرسوم المفروضة على مقدّمي خدمات المناولة الأرضية (GHSPs). ودُعي المؤتمر إلى إقرار هذه المنهجية والطلب إلى الإيكاو تحديث سياساتها المتعلقة بالرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 والإرشادات المعدة في هذا الشأن وفقاً لذلك، وتشجيع الممارسات التعاقدية المتوازنة في ظلّ الاتفاق الموحَّد للمناولة الأرضية وتعزيز معايير المناقصات القائمة على السلامة والجودة بدلاً من السعر وحده، وضمان أن تعبر رسوم الرقابة عن تكلفة الرقابة المنفَّذة فعلياً.

٣–٤–١–٧ وسلّطت ورقة العمل WP/65، المقدّمة من الأياتا والمجلس الدولي للمطارات، الضوء على الآثار المترتبة على تطور التعاون الضريبي الدولي، بما في ذلك اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المقترحة بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية بالنسبة للإطار الضريبي الراسخ الذي ينطبق على النقل الجوي الدولي. وأكدت الورقة مجدداً على الإطار الراسخ لفرض الضرائب على الطيران الذي تسترشد به سياسات الإيكاو الواردة في الوثيقة Doc 8632، والتي تدعو إلى فرض الضرائب على أرباح شركات الطيران على أساس الإقامة لتجنب الازدواج الضريبي. وأعربت الورقة عن القلق من أن أحكام فرض الضرائب على أساس المصدر الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للضرائب بصيغتها المنقحة وفي اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المقترحة قد تؤدي إلى تداخل حقوق فرض الضرائب وتقويض الإطار الراسخ لفرض الضرائب على الطيران. ودُعي المؤتمر إلى إعادة التأكيد على سياسات الإيكاو الضريبية، والدعوة إلى أن تتجنب الأطر الضريبية الدولية الجديدة فرض ضرائب مكررة أو خارج الحدود الإقليمية وأن تظل متسقة مع مبادئ الإيكاو، والطلب إلى الإيكاو التواصل مع هيئات الأمم المتحدة المعنية لضمان الاتساق مع الإطار الراسخ لفرض الضرائب على الطيران.

٣–٤–٢ المناقشة

٣–٤–٢–١ أقر المؤتمر بأهمية تطبيق سياسات الإيكاو بشأن الرسوم والضرائب على النحو الوارد في الوثيقتين Doc 9082 وDoc 8632، وذلك في إطار تعزيز التنمية المستدامة للنقل الجوي الدولي. وشدّد على أهمية تقييم تأثيرات الجبايات الحالية والمقترحة على الربط الجوي واعتدال الأسعار والمنافسة وتمويل الاستثمارات في البنية التحتية، ولا سيما في الأسواق النامية والهشة. كما سلّط الضوء على ضرورة الحفاظ على التمييز بشكل واضح بين الضرائب والرسوم، بما يتماشى مع سياسات الإيكاو الراسخة.

٣–٤–٢–٢ وفيما يتعلق بالضرائب، أعرب المؤتمر عن قلقه إزاء انتشار فرض الضرائب على قطاع الطيران وما لذلك من تأثيرات سلبية محتملة على التكاليف والطلب على السفر والربط الجوي، لا سيما في الأسواق النامية. وهناك العديد من الدول التي دعمت التنفيذ المتسق لسياسات الإيكاو الضريبية الواردة في الوثيقة Doc 8632، وأكدت على أهمية تلافي الإفراط في فرض الضرائب والازدواج والتعدد والتمييز الضريبي على قطاع النقل الجوي الدولي. كما أكد المؤتمر على الحاجة إلى زيادة الشفافية

وتعزيز عمليات تقييم التأثير الاقتصادي والتعاون الإقليمي في مجال صياغة السياسات الضريبية في قطاع الطيران، مع مراعاة الظروف الوطنية وأولويات التنمية.

٣-٤-٢-٣ وفي إطار النظر في التطورات التي طرأت مؤخراً على الأطر الضريبية الدولية، لا سيما المادة ٨ المعدّلة من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي والمفاوضات الجارية بشأن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية للتعاون الضريبي الدولي، أثيرت مخاوف بشأن تداعيات فرض الضرائب على أساس المصدر على قطاع النقل الجوي الدولي، بما في ذلك مخاطر الازدواج والتعدد الضريبي وتزايد الأعباء الإدارية والضبابية القانونية. وفي هذا الصدد، أُعرب عن تأييد كاسح للحفاظ على النهج الراسخ بشأن فرض الضرائب على أساس محل الإقامة فيما يتعلق بأرباح قطاع النقل الجوي الدولي، بما يتوافق مع سياسات الإيكاو الواردة في الوثيقة Doc 8632. كما شدّد المؤتمر على أهمية التنسيق الوثيق فيما بين السلطات الوطنية المعنية بالطيران والشؤون المالية والضرائب.

٣-٤-٢-٤ وأكّد المؤتمر على أهمية الرصد المستمر للتطورات فيما يتعلق بالأطر الضريبية الدولية وتعزيز التنسيق بين الإيكاو وهيئات الأمم المتحدة المعنية. وأكد على ضرورة ضمان اتساق السياسات وحماية المبادئ الراسخة التي تنظم عمليات فرض الضرائب على قطاع النقل الجوي الدولي، ولا سيما في ضوء تطور القواعد الضريبية الدولية وتداعياتها المحتملة على الازدواج أو التعدد الضريبي. كما أقر المؤتمر بأهمية ضمان مراعاة الاعتبارات الخاصة بقطاع الطيران بشكلٍ كافٍ في المناقشات بشأن الضرائب الدولية.

٣-٤-٢-٥ وفيما يتعلق بالرسوم، فقد أكّد المؤتمر من جديد على أهمية تطبيق مبادئ الإيكاو بشأن تناسب التكاليف وعدم التمييز والشفافية والتشاور، وذلك على النحو الوارد الوثيقة Doc 9082. كما أكد على الحاجة إلى ضرورة الرقابة الاقتصادية المناسبة والتشاور مع الجهات المعنية فيما يتعلق بوضع رسوم خدمات المطارات والملاحة الجوية، مع ضمان التمويل المستدام للاستثمارات في البنية التحتية لقطاع الطيران. وسلّطت بعض الدول الضوء على فوائد تعزيز التعاون الإقليمي، والتوفيق بين قواعد فرض الرسوم، وتقييم التبعات الاقتصادية للرسوم على اعتدال الأسعار والربط الجوي، ولا سيما في الأسواق النامية.

٣-٤-٢-٦ كما أقرّ المؤتمر بأهمية عمليات الخدمات الأرضية المستدامة، والاستثمار بشكل مناسب في مجالات السلامة وجودة الخدمات وتطوير القوى العاملة. بيد أنه أُعرب عن توخي الحذر من توسيع مبدأ استرداد التكاليف ليشمل الخدمات الأرضية، نظراً لأن هذه الخدمات تُقدم في بيئة تجارية تنافسية، وأن أي دراسة لتطبيق مبادئ الإيكاو بشأن الرسوم يجب أن تراعي الطبيعة التي تتسم بها هذه الخدمات، واتفاقات السوق الحالية، وضرورة الحفاظ على المنافسة والحوافز التجارية المشجعة للكفاءة. ولوحظ أن مثل هذا الاقتراح لن يتطلب تعديل السياسات والإرشادات الحالية.

٣-٤-٢-٧ وسلّط المؤتمر الضوء على ضرورة تعزيز دعم الإيكاو للدول من أجل التنفيذ الفعَّال لسياساتها المتعلقة بفرض الضرائب والرسوم. وفي هذا الصدد، أُعرب عن تأييد إجراء مراجعة وتحديث للإرشادات في هذا الشأن، وتحسين عمليات جمع ورصد البيانات المتعلقة بالضرائب والأجور والرسوم في قطاع الطيران، وتوفير أدوات عملية لمساعدة الدول على تقييم تبعاتها الاقتصادية على اعتدال الأسعار والربط الجوي وتمويل الاستثمارات في البنية التحتية. كما أكّد المؤتمر على أهمية بناء القدرات الموجّهة وتبادل أفضل الممارسات، لا سيما من أجل الدول النامية.

٣-٤-٢-٨ وأحاط المؤتمر علماً بورقتي المعلومات WP/198، التي قدمتها الهند، وWP/209، التي قدمتها المكسيك.

٣–٤–٣ الخلاصة

٣–٤–٣–١ في ضوء الوثائق التي جرى النظر فيها وما دار من نقاش لاحق في إطار البند ٣–٤ الجزء (أ) من جدول الأعمال، خلص المؤتمر إلى أنه:

أ) ينبغي للدول فرض الرسوم بما يتوافق مع المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو ومع سياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 والإرشادات في هذا الشأن، مع ضمان عدم التمييز وتناسب التكاليف والشفافية والتشاور مع المنتفعين؛

ب) ينبغي للدول ضمان توافق تدابيرها الضريبية مع المادة ٢٤ من اتفاقية شيكاغو، وتعزيز تطبيق سياسات الإيكاو بشأن الضرائب الواردة في الوثيقة Doc 8632، وتجنب الازدواج والتعدد والتمييز الضريبي على قطاع النقل الجوي الدولي، وتعزيز التنسيق فيما بين السلطات الوطنية المعنية بالطيران والشؤون المالية والضرائب؛

ج) ينبغي للدول تقييم تأثيرات الرسوم الحالية والمقترحة على الربط الجوي واعتدال الأسعار والمنافسة وتمويل الاستثمارات في البنية التحتية، ولا سيما في الأسواق النامية والضعيفة؛

د) ينبغي للإيكاو رصد التطورات الضريبية الدولية وتعزيز التنسيق مع هيئات الأمم المتحدة المعنية بهدف ضمان تناسق السياسات وحماية المبادئ الراسخة التي تنظم فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي؛

هـ) ينبغي للإيكاو تحديث إرشاداتها وتعزيز عملية جمع البيانات وتوفير أدوات عملية وبناء القدرات من أجل مساعدة الدول على تطبيق سياسات سليمة لفرض الضرائب والرسوم.

٣–٤–٤ التوصيات

التوصية ٣/٧ — فرض الجبايات على النقل الجوي الدولي: الجبايات (الضرائب والرسوم)

يوصي المؤتمر بما يلي:

أ) حث الدول على توافق أطرها لفرض الرسوم مع المادة ١٥ من اتفاقية شيكاغو ومع سياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 والإرشادات في هذا الشأن، واعتماد مبادئ الإيكاو الأساسية بشأن فرض الرسوم بما يراعي مبادئ عدم التمييز وتناسب التكاليف والشفافية والتشاور مع المنتفعين، مع تعزيز الرقابة التنظيمية الاقتصادية؛

ب) حث الدول على ضمان توافق تدابيرها الضريبية التي تؤثر في قطاع النقل الجوي مع المادة ٢٤ من اتفاقية شيكاغو، وتعزيز تنفيذ سياسات الإيكاو بشأن الضرائب الواردة في الوثيقة Doc 8632، وتجنب الازدواج والتعدد والتمييز الضريبي على قطاع النقل الجوي الدولي؛

ج) تشجيع الدول على تعزيز التنسيق فيما بين السلطات الوطنية المعنية بالطيران والشؤون المالية والضرائب لضمان مراعاة الاعتبارات الخاصة بقطاع الطيران بشكلٍ كافٍ في المفاوضات بشأن الضرائب الدولية؛

د) ينبغي للإيكاو مواصلة رصد التطورات بشأن الأطر الضريبية الدولية وتعزيز التنسيق مع هيئات الأمم المتحدة المعنية بهدف ضمان الاتساق مع سياسات الإيكاو المتعلقة بالضرائب والحفاظ على المبادئ الراسخة التي تنظم فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي؛

هـ) ينبغي للإيكاو مراجعة وتحديث إرشاداتها بشأن فرض الضرائب والرسوم، حسب الاقتضاء، وتعزيز عمليات جمع ورصد البيانات في هذا الشأن، وتطوير أدوات عملية من أجل مساعدة الدول على تطبيق سياسات سليمة لفرض الضرائب والرسوم، بما في ذلك تقييم تبعاتها على اعتدال الأسعار والربط الجوي وتمويل الاستثمارات في البنية التحتية؛

و) ينبغي للإيكاو مواصلة العمل على إذكاء الوعي بشأن سياساتها المتعلقة بالرسوم والضرائب وتعزيز فهمها وتطبيقها من خلال أنشطة التواصل وبناء القدرات وتسهيل تبادل التجارب فيما بين الدول والجهات المعنية في قطاع الطيران.

— انتهى —