



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ - ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-٤: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي

القدرة على تحمل تكلفة النقل الجوي: ترشيد الضرائب والجبائيات والرسوم لتعزيز الربط الجوي

(ورقة مقدّمة من كوت ديفوار باسم الدول الأعضاء الأربع والخمسين في اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك)⁽²⁾)

الموجز التنفيذي

تدعم أفريقيا تحسين القدرة على تحمل تكلفة النقل الجوي من خلال فرض ضرائب ورسوم بطريقة شفافة ومتناسبة تُراعي اعتبارات التنمية. وتُظهر النتائج المستخلصة من الدراسة التي أجرتها مؤخراً اللجنة الأفريقية للطيران المدني حول الضرائب والرسوم والجبائيات في قطاع النقل الجوي والإصلاح الإقليمي الذي أجرته الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) أن الضرائب المفرطة أو سيئة التصميم، والرسوم التي لم تُحدّد وفق مبادئ منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)، تؤدي إلى ارتفاع أسعار التذاكر وتثبيط الطلب وإضعاف الربط الجوي والحدّ من فوائد سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد (SAATM) لصالح التنمية.

ولذلك، لا بدّ من رقابة اقتصادية أكثر صرامة ومشاورات مجدية وتقييم الأثر وضمان المواءمة على الصعيد الإقليمي واتخاذ تدابير انتقالية من أجل تحقيق التوازن بين القدرة على تحمل التكلفة والأهداف المالية المشروعة وتمويل البنية الأساسية بطريقة مستدامة. كما يتعيّن إيلاء أهمية للتطوّرات في مجال الضرائب الدولية والبيئية لتفادي أعباء التكاليف المزدوجة أو التمييزية أو المتداخلة أو المتكرّرة. والإيكاو مدعوة إلى تعزيز الإطار العالمي للضرائب والرسوم المفروضة على الطيران ووضع إرشادات عملية ومؤشرات مشتركة ودعم التنفيذ بالنسبة للدول النامية والمنظمات الإقليمية والحفاظ على نظام الضرائب القائم على محل الإقامة بالنسبة للأرباح المتأتية من النقل الجوي الدولي ضمن منظومة الأمم المتحدة.

¹ النسختان الإنجليزية والفرنسية من هذه الورقة مقدمتان من اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك)

² 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 وملايو ومالي وموريتانيا وموريشيوس والمغرب وموزامبيق وناميبيا والنيجر ونيجيريا ورواندا وسان تومي وبرينسيبي والسنغال وسيشيل وسيراليون والصومال وجنوب أفريقيا وجنوب السودان وتوغو وتونس وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي.

الإجراءات: يُدعى المجلس إلى القيام بما يلي: (أ) الإقرار بأن الضرائب المفروضة أو السيئة التصميم المفروضة على قطاع الطيران، وغيرها من الرسوم التي تفرضها الحكومات، فضلاً عن الجبايات والرسوم التي لا تُحدّد وفق مبادئ الإيكاو المعمول بها، يمكن أن تؤثر سلباً على القدرة على تحمل التكلفة والربط الجوي والتنمية الاقتصادية المستدامة، لا سيما في المناطق النامية؛ (ب) الطلب إلى الإيكاو تعزيز وتطوير المبادئ التوجيهية العالمية وإطار سياسات نموذجي مُنسّق بشأن الضرائب والجبايات والرسوم في مجال الطيران وتشجيع الممارسات الشفافة وغير التمييزية والمرتبطة بالتكلفة في مجال فرض الرسوم، وفق سياسات الإيكاو؛ (ج) الطلب إلى الإيكاو وضع مؤشرات مشتركة تتعلق بالقدرة على تحمل التكلفة والربط واستحداث أدوات فعّالة من حيث التكلفة لتقييم الآثار على الاقتصاد والربط الجوي الناجمة عن الضرائب والجبايات والرسوم المفروضة على قطاع الطيران؛ ودعم الدول النامية والمنظمات الإقليمية، من خلال بناء القدرات واتخاذ تدابير انتقالية متناسبة في مجال الإيرادات، في مراجعة وإصلاح الضرائب المفروضة أو السيئة التصميم المفروضة على الطيران، وغيرها من الرسوم والجبايات التي تفرضها الحكومات والتي لا تتوافق مع مبادئ الإيكاو المعمول بها؛ (د) الطلب إلى الإيكاو تعزيز التنسيق مع الدول والهيئات ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن التطورات في مجال الضرائب الدولية والبيئية وتشجيع الالتزام بسياسات الإيكاو ومبادئها التوجيهية ذات الصلة، وتقادي الرسوم المالية المزدوجة أو التمييزية أو المتداخلة أو المتكررة؛ (هـ) الطلب إلى الإيكاو مساعدة الدول والمنظمات الإقليمية في وضع تدابير انتقالية تحافظ على مصادر الإيرادات الأساسية، مع تعزيز القدرة على تحمل التكلفة وتشجيع نمو النقل الجوي.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	من المتوقع أن يتم تنفيذ الإجراءات المقترحة في إطار برنامج عمل الإيكاو الحالي والمستقبلي وفي حدود الموارد المتاحة، مع مراعاة الأولويات التي تحددها المنظمة.
المراجع:	دراسة اللجنة الأفريقية للطيران المدني حول الضرائب والرسوم والجبايات في قطاع الطيران، ٢٠٢٥ "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (Doc 8632) "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082) "دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" (Doc 9161) "دليل اقتصاديات المطارات" (Doc 9562) المادتان ١٥ و ٢٤ من "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو، ١٩٤٤) (Doc 7300) القانون التكميلي A/SA.2/12/24 الصادر عن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن السياسة المشتركة المتعلقة بالرسوم والضرائب والجبايات المفروضة على الطيران في الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

المادة ٨، اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية (التنقيح ٢٠٢٥) الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التعاون الدولي في المسائل الضريبية دراسة اتحاد شركات الطيران الأفريقية (AFRAA) حول الضرائب والرسوم والجبايات لعام ٢٠٢٤ القرارات ٢٦-٤٢ (المرفقان (ب) و(ج)) و ٢١-٤٢ و ٢٢-٤٢ من قرارات الجمعية العمومية السارية المفعول (في ٢٠٢٥/١٠/٣) (Doc 10227) كتاب الإيكافو الموجه إلى الدول رقم EC2/10 - 25/1، الضرائب، ٢٠٢٥/١/٩	
--	--

١- المقدمة

١-١ يُعدُّ النقل الجوي عامل تمكين استراتيجياً للتجارة والسياحة والاستثمار والتنقل والتكامل الإقليمي في أفريقيا، كما يُعتبر محفزاً لخطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣ ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية (AfCFTA) وسوق النقل الجوي الأفريقي الموحد. وعلى الرغم من أن أفريقيا تستأثر بنحو ١٨ في المائة من سكان العالم، فإنها لا تمثل سوى ٢ في المائة من إجمالي حركة النقل الجوي العالمية والركاب الكيلومترين الإيراديين. ومع ذلك، يُعدُّ سوق الطيران في هذه القارة من بين أسرع الأسواق نمواً في العالم، حيث من المتوقع أن ينمو من حوالي ١٠,٦٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٢٥ إلى ١٤,٥٠ مليار دولار أمريكي بحلول عام ٢٠٢٩، بمعدل نمو سنوي متوسط يبلغ ٨,١١ في المائة. وتعتمد هذه الأرقام بشكل كبير على مدى القدرة على تحمل تكلفة السفر الجوي.

٢-١ ويُعتبر مستوى الضرائب والجبايات والرسوم المفروضة على قطاع الطيران وهيكلتها أحد العوامل المؤثرة على القدرة على تحمل التكلفة. وبينما قد تساهم جميعها في تحديد التكلفة النهائية للسفر الجوي، فإن الضرائب والرسوم لها أغراض متباينة وتخضع لمبادئ سياسات مختلفة للإيكافو. لذا يتعين النظر في تأثيراتها على هذا الأساس. وفي يونيو ٢٠٢٦، أعاد وزراء أفرقة التأكيد، في إطار مؤتمر ومعرض النقل الجوي الأفريقي في لومي، من خلال إعلان لومي بشأن النقل الجوي ومصفوفة التنفيذ التابعة له، على الحاجة إلى خفض الضرائب والجبايات والرسوم من أجل المساهمة في إقامة نظام نقل جوي أكثر ترابطاً وميسور التكلفة وقادراً على التنافس. واستناداً إلى الدراسة التي قامت بها لجنة أفكاك حول الضرائب والرسوم والجبايات في مجال الطيران (٢٠٢٥)، تعرض هذه الورقة وجهة نظر أفريقيا حول القدرة على تحمل تكاليف السفر الجوي وفرض الضرائب على قطاع النقل الجوي الدولي، بالاستناد إلى الأدلة والتجارب الإصلاحية على صعيد القارة ووفق وثيقتي الإيكافو Doc 9082 و Doc 8632.

٢- التحليل

١-٢ تأثير الضرائب والجبايات والرسوم على القدرة على تحمل التكلفة

١-١-٢ تشير دراسة لجنة أفكاك إلى أن إجمالي الضرائب المتعلقة بتذاكر السفر، والرسوم التي تفرضها الحكومات، والجبايات والرسوم لا تزال كبيرة وتختلف بشكل ملحوظ بين الدول الأفريقية والمناطق الفرعية.

٢-١-٢ وتؤدي الضرائب المفرطة أو سيئة التصميم، وغيرها من الرسوم التي تفرضها الحكومات، فضلاً عن الرسوم التي لا تتوافق مع مبادئ الإيكافو، إلى ارتفاع تكلفة السفر وتثبيط الطلب وإضعاف الربط الجوي. كما أنها تحدّ من الفوائد التي يُقصد بها أن يحققها سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد وقرار ياموسوكرو في مجالات التجارة والسياحة والتنقل والتكامل الإقليمي.

٢-١-٣ وينبغي أن يُحقّق الإصلاح التوازن بين القدرة على تحمل التكلفة والربط الجوي، من جهة، والأهداف المالية وأهداف السياسة العامة المشروعة للدول، والتمويل المستدام للمطارات وخدمات الملاحة الجوية، من جهة أخرى. كما يتعيّن على الدول أن تُقيّم الأثر التراكمي للضرائب والجبايات والرسوم قبل فرضها أو تعديلها، وأن تستخدم منهجيات شفافة، وتُجري مشاورات مجدية، وتستخدم مؤشرات قابلة للقياس تتعلق بالقدرة على تحمل التكلفة والربط الجوي.

٢-٢ إطار السياسات والرقابة الاقتصادية

٢-٢-٢-١ تُميّز الإيكاو بين الرسوم التي تستردّ تكاليف توفير مرافق وخدمات الطيران من الضرائب التي تُدرّ إيرادات عامة بشكل أساسي. وتتمّ معالجة الرسوم بموجب المادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) والوثيقة (Doc 9082) الصادرة عن الإيكاو، بينما يتم تناول سياسة الضرائب في الوثيقة Doc 8632 من الإيكاو والأحكام ذات الصلة من المادة ٢٤ من اتفاقية شيكاغو. وينبغي تطبيق هذه الأدوات وفقاً لأغراضها الخاصة.

٢-٢-٢-٢ كما ينبغي أن تكون رسوم المطارات والملاحة الجوية غير تمييزية ومرتبطة بالتكلفة وشفافة وتخضع للتشاور الفعّال مع المنتفعين. ويتعيّن على الدول إقامة أو تعزيز رقابة اقتصادية فعّالة لمراجعة خطط الاستثمار وكفاءة الإنفاق ومنهجيات فرض الرسوم ونوعية الخدمات ومنع الإفراط في التعويض وإقامة التوازن بين احتياجات التمويل والقدرة على تحمل التكلفة والربط الجوي.

٢-٢-٢-٣ كما ينبغي أن تكون الضرائب المفروضة على قطاع الطيران وغيرها من الرسوم التي تفرضها الحكومات شفافة وغير تمييزية وتُراعى اعتبارات التنمية. ولا بدّ من تقييم الأثر والتنسيق بين سلطات الطيران والمالية والضرائب لدعم تصميمها، مع الحرص على تفادي الضرائب المزدوجة أو المتعددة والترتيبات التي تفرض ضرائب على الرسوم.

٢-٢-٢-٤ وينبغي تشجيع المطارات على تنويع الإيرادات غير المتعلقة بالطيران وتطويرها، بما يتوافق مع وثيقة الإيكاو (Doc 9562)، كوسيلة مُهمّة لتعزيز المرونة المالية ودعم تطوير البنية الأساسية بطريقة مستدامة. وعندما تؤثر الإصلاحات على الإيرادات العامة الأساسية، يتعيّن على الدول والمنظمات الإقليمية تطوير تدابير انتقالية متناسبة تحمي استمرارية الخدمات وتعزّز القدرة على تحمل التكلفة في الوقت نفسه.

٣-٢ تجربة التنفيذ في أفريقيا

٢-٣-٢-١ يوفر القانون التكميلي للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا A/SA.2/12/24 مثلاً مرجعياً إقليمياً مفيداً، يدعو إلى إلغاء ضرائب محددة غير متعلقة بالطيران وتخفيض رسوم خدمة الركاب والأمن بنسبة ٢٥ بالمئة، مع تنفيذ ذلك اعتباراً من ٢٠٢٦/١/١. كما ينشئ هذا القانون آلية رقابة اقتصادية إقليمية على النقل الجوي لمراقبة التنفيذ ودعم التشاور والإبلاغ عن التقدم المُحرز.

٢-٣-٢-٢ وتظهر تجربة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا قيمة العمل الإقليمي المُنسّق والمسؤوليات الواضحة والرصد والرقابة الاقتصادية. وتُعتبر لجنة أفكاك، بالتعاون مع مفوضية الاتحاد الأفريقي (AUC) والدول الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية (RECs)، قادرة على تعزيز نهج متماسك على مستوى القارة الأفريقية مع تيسير التنفيذ وفق الظروف الوطنية والإقليمية.

٤-٢ الضرائب الدولية والبيئية

١-٤-٢ ٢-٤-٢ تعكس وثيقة الإيكاو (Doc 8632) نهجاً قائماً على محل الإقامة لفرض الضرائب على الأرباح الناجمة عن قطاع النقل الجوي الدولي. وفي ضوء التغييرات في المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ومفاوضات الأمم المتحدة بشأن الضرائب على نطاق أوسع، يتعين على سلطات الطيران والمالية والضرائب التنسيق لحماية القطاع من الازدواجية الضريبية والتعقيد الإداري وعدم اليقين القانوني، مع احترام الحقوق الضريبية المشروعة للدول في الوقت نفسه.

٢-٤-٢ ٢-٤-٢ كما ينبغي أن تكون الرسوم البيئية متوافقةً مع قرارات الإيكاو ومنسقة مع خطة التعويض عن الكربون وخفضه في مجال الطيران الدولي (خطة كورسيا) على أنها التدبير العالمي الوحيد القائم على آليات السوق. ويتعين على الدول تقييم تأثيراتها التراكمية وتقادي أعباء التكاليف المتداخلة أو المتكررة التي تقوض القدرة على تحمل التكلفة أو الربط الجوي أو القدرة الانتقالية للدول النامية.

٥-٢ دعم التنفيذ على الصعيدين العالمي والإقليمي

١-٥-٢ ١-٥-٢ تتمتع الإيكاو والمنظمات الإقليمية بمسؤولياتٍ وأدوارٍ متكاملة. وبالتالي، يتعين على الإيكاو توحيد الإرشادات العملية وأدوات مراجعة النماذج ومؤشرات القدرة على تحمل التكلفة والربط المشتركة، بينما تقوم المنظمات الإقليمية بتكييفها حسب الظروف الإقليمية وتسهيل التعلم من الأقران ورصد التنفيذ.

٢-٥-٢ ٢-٥-٢ كما ينبغي توفير المساعدة في الحصول على البيانات وتقييم الأثر وممارسة الرقابة الاقتصادية والتشاور مع الجهات المعنية والتخطيط لانتقال الإيرادات. كما تبرز الحاجة إلى تعزيز المبادرات ميسورة التكلفة والتي تستجيب لمستويات مختلفة من القدرات المؤسسية والتقنية بقيادة دول أفريقية، بدلاً من تكرارها.

٣- الاستنتاجات

١-٣ ١-٣ لا يمكن لقطاع النقل الجوي أن يُعزّز التكامل ويحفّز التنمية إذا ما ظل غير ميسور التكلفة بالنسبة للمواطنين والشركات. ويمكن للضرائب المفردة أو السيئة التصميم المفروضة على قطاع الطيران، بالإضافة إلى الجبايات الأخرى التي تفرضها الحكومات والرسوم التي لا تُحدّد وفق مبادئ الإيكاو المعمول بها، أن تزيد من تكلفة الربط الجوي وتحدّ من الطلب وتقلّل من فوائد التحرير. وتُشير الدراسات إلى أن الرسوم الأكثر شفافية والمرتبطة بالتكلفة والناجمة عن عملية تشاورية قد تُساهم في تعزيز الحركة والربط الجويين وتوسع قاعدة الإيرادات نفسها مع الوقت.

٢-٣ ٢-٣ وتسعى أفريقيا، من جهتها، إلى اعتماد نهجٍ شفافٍ ومتناسبٍ وتشاوري يُراعي اعتبارات التنمية فيما يتعلق بالضرائب والجبايات والرسوم المفروضة على الطيران. وسيؤدّي تعزيز الرقابة الوطنية والتنفيذ الإقليمي والدعم العملي الذي تقدّمه الإيكاو إلى تحسين القدرة على تحمل التكلفة وتعزيز الربط الجوي، مع حماية الإيرادات العامة المشروعة وضمان التنمية المستدامة للبنية الأساسية والخدمات في مجال الطيران.

— انتهى —