منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

A39-WP/140[1]
LE/14
5/8/16

# الجمعية العمومية – الدورة التاسعة والثلاثون

## اللجنة الاقتصادية

**البند ٣٩ من جدول الأعمال: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي – السياسة العامة**

## تنظيم أذكى: ضمان ألا يتمّ ترك أي بلد وراء الركب

(مقدمة من اتحاد النقل الجوي الدولي (الأياتا))

**الموجز التنفيذي**

إدراكاً لأهمية الطيران في الاقتصاد والمجتمع الأوسع، تتضمن الأهداف الاستراتيجية للإيكاو التنمية الاقتصادية للنقل الجوي. وشرعت المنظمة أيضاً ببرنامج "عدم ترك أي بلد وراء الركب" – الذي يهدف إلى التأكد من أن كافة الدول تحصل على المنافع الاجتماعية والاقتصادية الهامة للطيران من خلال اعتماد أنظمة تتماشى مع سياسات الإيكاو. وتعمل الأنظمة التي تتعارض مع هذه السياسات بمثابة عائق على قدرة الطيران لتكون كمحفز للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومساهماً رئيسياً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة. وشرعت العديد من الحكومات أيضاً على القيام بمبادرات تنظيم أكثر ذكاء، والتي تسعى إلى تطوير القواعد المتوافقة والواضحة والشفافة. وتطلب الإياتا من الجمعية العمومية النظر في إدراج مثل هذه المبادرات في عمل برنامج عدم ترك أي بلد وراء الركب الخاص بالايكاو، وتطلب من الحكومات النظر في تطبيق مبادئ تنظيم أكثر ذكاء في قطاع النقل الجوي من أجل إزالة الحواجز التي تحول دون النمو المستدام.

**الإجراء:** الجمعية العمومية مدعوة إلى:

أ) الاعتراف بالقيمة التي يمكن أن يقدمها الطيران إلى مجموعة واسعة من أصحاب الشأن والمساهمة التي يمكن أن يقدمها الطيران في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ب) الطلب أن تقوم الإيكاو بزيادة مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب" الخاصة بها من خلال تطوير برنامج عمل بشأن تنظيم أكثر ذكاء، والذي يمكن أن يشمل:

١) دليل تنفيذ الإرشادات المتعلقة بسياسة الإيكاو ذات الصلة، والقواعد القياسية وأساليب العمل الموصى بها والاتفاقيات للدول الأعضاء، بما في ذلك أمثلة عن تنفيذ الدولة؛

٢) دورات لبناء القدرات في مجال نهج تصميم تنظيمات أكثر ذكاء، بناء على طلب من الدول الأعضاء؛ و

٣) كافة التدابير الأخرى ذات الصلة لضمان انتشار المعرفة والوعي بسياسات الإيكاو، وكذلك استخدام مواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي.

ج) حث الدول الأعضاء في مهامها التنظيمية أن تأخذ في الاعتبار السياسات والمواد الإرشادية التي وضعتها الإيكاو بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، مثل تلك الواردة في الوثيقة ٩٥٨٧، السياسة والمواد الإرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي.

د) دعوة الدول الأعضاء إلى النظر في إدماج مبادئ تنظيم أكثر ذكاء عند وضع وتنفيذ تنظيم النقل الجوي.

[1] قدم اتحاد النقل الجوي الدولي (الأياتا) هذه الورقة باللغات العربية والإنجليزية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية.

| | |
|---|---|
| الأهداف الاستراتيجية: | ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي (د)– "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي". |
| الآثار المالية: | ستتمّ الأنشطة المشار إليها في هذه الورقة حسب الموارد المتاحة في ميزانية البرنامج العادي ٢٠١٧–٢٠١٩ و/أو من مساهمات من خارج الميزانية. والإياتاعلى استعداد للمساهمة في هذا العمل. |
| المراجع: | A39-WP/8 – "بيان موحد لسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي".<br>A39-WP/66 – "تقرير عن تنفيذ توصيات المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي وقرارات A38". |

## ١– المقدمة

١–١ الطيران هو المحرك الحيوي للاقتصاد العالمي. وتنقل صناعة الطيران ثلث التجارة العالمية من حيث القيمة. وتنقل أكثر من نصف السياح الدوليين. والطيران هو أيضاً الواصل بين الدول والأسر والشركات. وهو صلة مباشرة بين الاقتصادات النامية بسرعة في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية والأسواق الراسخة أكثر في أوروبا وأمريكا الشمالية.

١–٢ واليوم، يدعم الطيران ما يقرب من ٦٣ مليون فرصة عمل و٢,٧ تريليون دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي العالمي. وعلى مدى السنوات العشرين المقبلة، من المتوقع أن ترتفع هذه الأرقام بشكل ملحوظ، لتصل إلى ما مجموعه ٩٩,١ مليون وظيفة و٥,٩ تريليون دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي[٢].

١–٣ وتكمن الفرصة الأكبر للطيران لتحقيق إمكانياته كمحفز للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصادات الناشئة. وفي الوقت الحالي، يدعم الطيران في العالم النامي ٣٨ مليون وظيفة و٥٦١ مليار دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي. ومن المتوقع أن ينمو عائد المسافرين لكل كيلومتر ٥٪ سنوياً في الأسواق الناشئة على مدى السنوات العشرين المقبلة، متجاوزاً معدل النمو ٤,٣٪ في جميع أنحاء العالم ومعدل النمو ٣,٥٪ المتوقع في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ولذلك لدى الطيران القدرة على تقديم مساهمة حاسمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة. وفي هذا السياق، يعتبر الطيران المحرك الرئيسي "للنمو الاقتصادي المستدام الشامل والثابت" و"العمالة الكاملة والمنتجة". كما أنه يولد مستويات أعلى من الصحة والرفاه وفرص التعلم مدى الحياة.

١–٤ ومع ذلك، هنالك أيضاً خطر التقصير. إن انتشار اللوائح والسياسات التي لا تتماشى مع القواعد القياسية وأساليب العمل الموصى بها والإرشاد السياسي للإيكاو، أو التي هي ببساطة ضارة لنمو واستدامة قطاع الطيران، يخلق صعوبات إضافية للطيران لكي يفي بوعده. ففي الواقع، إذا تباطأت معدلات نمو الطيران في العالم الناشئ بنسبة ١٪ فقط، قد ينخفض مستوى الوظائف التي يتمّ خلقها بنسبة ٨٪، والنشاط الاقتصادي المقابل بنسبة ١٧٪[٣]:

**الجدول ١: إجمالي الوظائف والناتج المحلي الإجمالي الناتج عن النقل الجوي في الأسواق الناشئة**

| | **الوظائف** | **مساهمة الناتج المحلي الإجمالي** |
|---|---|---|
| ٢٠١٤ | ٣٨ مليون | ٥٦١ مليار دولار أمريكي |
| ٢٠٣٤ | ٦١ مليون | ١,٥٦ تريليون دولار أمريكي |
| ٢٠٣٤– افتراض تباطئ بنسبة ١٪ في النمو سنوياً | ٥٦ مليون | ١,٢٩ تريليون دولار أمريكي |

[٢] الطيران، المنافع وراء الحدود، مجموعة عمل النقل الجوي، يوليو ٢٠١٦.
[٣] تحليل قام به أكسفورد إيكونوميكس بالنيابة عن مجموعة عمل النقل الجوي.

١-٥ إحدى الطرق لمساعدة الطيران على الوفاء بإمكاناته هي عن طريق تطبيق نهج "تنظيم أكثر ذكاء" لهذا القطاع. ويمكن لإطار سياسة وطنية أو إقليمية تتماشى مع القواعد القياسية وأساليب العمل الموصى بها للإيكاو وإرشادات السياسة العامة، ومع مبادئ تنظيم أكثر ذكاء ومقبولة عالمياً، أن يطلق القيمة الكاملة للطيران.

## ٢- المناقشة

٢-١ تبنى عدد من الحكومات والمنظمات الدولية في مختلف أنحاء العالم مبادرات تنظيم "أكثر ذكاء" أو "أفضل" من أجل تحسين الممارسات التنظيمية ودعم النمو الاقتصادي. ومن الأمثلة على ذلك:

أ) دليل أفضل ممارسات التنظيم التابع لمجلس الحكومة الأسترالية، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٧؛

ب) توصية مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن السياسات التنظيمية والحكم، الذي اعتمد في عام ٢٠١٢؛

ج) مبادرة الحد من الإجراءات الرسمية الكندية، والتي بدأت في عام ٢٠١٢؛

د) كتيّب أفضل ممارسات التنظيم في ماليزيا، الذي اعتمد في ٢٠١٣؛

هـ) مبادرة التنظيم الأفضل للمفوضية الأوروبية، الذي أُعلن في عام ٢٠١٥.

٢-٢ على خطى الحكومات في هذا المجال، اعتمدت الأياتا منهجية تنظيم أكثر ذكاء خاصة بها في عام ٢٠١٤. وتسعى مجموعة المبادئ إلى التقاط المواضيع المشتركة بين مختلف برامج الحكومة أو المنظمات الدولية في جميع أنحاء العالم. وتشمل تصميم السياسات ومبادئ التنمية، وتتوفر في الملحق ١. وتشمل الأمثلة الرئيسية:

أ) الاتساق والتماسك – ينبغي أن تكون التنظيمات متسقة مع القواعد والممارسات القائمة (والمخطط لها)، بحيث لا يكون هناك تكرار وتناقضات (وطنياً أو دولياً)؛

ب) ينبغي أن يكون هنالك تقييم لآثار التنظيم؛

ج) ينبغي أن تشمل صياغة اللائحة أولئك الذين يحتمل أن يتأثروا؛

د) ينبغي أن تكون عملية صنع القرار شفافة وموضوعية.

٢-٣ تسعى الأياتا للدخول في شراكة مع الإيكاو والدول الأعضاء لتطبيق مبادئ تنظيم أكثر ذكاء في قطاع النقل الجوي، وبالتالي تعزيز التواصل ودور الطيران كمحفز اجتماعي واقتصادي. وستكون إحدى الفرص هي المساعدة في تنفيذ السياسات التي تتماشى مع المعايير والممارسات الموصى بها والإرشاد السياسي للإيكاو. وستوفر مثل هذه الأنظمة نهجاً متناسباً ومتماسكاً. وتشمل الأمثلة التي يمكن إحراز تقدم فيها ما يلي:

أ) التصديق على نطاق أوسع على الاتفاقية الخاصة بتوحيد بعض قواعد النقل الجوي الدولي – مونتريال، ١٩٩٩/٥/٢٨، وخلق نظام عالمي للمسؤولية وفقاً لقرار الإيكاو ٣٨-٢٠؛

ب) تنفيذ تشريعات ضريبية تتماشى مع سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب (الوثيقة Doc 8632)، وضمان الاستدامة الاقتصادية للاتصال الجوي؛

ج) تطبيق متطلبات معلومات المسافرين المسبقة/سجل اسم المسافر متسقة مع معايير الإيكاو، مما يسمح بالاستخدام المجدي والفعال للبيانات؛ و

د) الأخذ بعين الاعتبار المبادئ الأساسية للإيكاو بشأن حماية المستهلك لدى تصميم أنظمة حماية المستهلك، وضمان التوازن بين حماية الركاب والقدرة التنافسية للصناعة.

٢-٤ هنالك تطبيق آخر للتنظيم أكثر ذكاء هو تزويد صانعي السياسات ببناء القدرات اللازمة لتصميم الأنظمة بأنفسهم (على سبيل المثال أفضل الممارسات بشأن إجراء عمليات تقييم الأثر والمشاورات)، وبالتالي تزويد الدول الأعضاء بالأدوات اللازمة لإقرار أطر السياسات التي تساعد على النمو المستدام للطيران. والأياتا على استعداد للمساعدة بالشكل المناسب في هذا الجهد.

## ٣- الاستنتاجات

٣-١ الجمعية العمومية مدعوة إلى:

أ) الاعتراف بالقيمة التي يمكن أن يقدمها الطيران إلى مجموعة واسعة من أصحاب الشأن والمساهمة التي يمكن أن يقدمها الطيران في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ب) الطلب أن تقوم الإيكاو بزيادة مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب" الخاصة بها من خلال تطوير برنامج عمل بشأن تنظيم أكثر ذكاء، والذي يمكن أن يشمل:

١) دليل تنفيذ الإرشادات المتعلقة بسياسة الإيكاو ذات الصلة، والقواعد القياسية وأساليب العمل الموصى بها والاتفاقيات للدول الأعضاء، بما في ذلك أمثلة عن تنفيذ الدولة؛

٢) دورات لبناء القدرات في مجال نهج تصميم تنظيم أكثر ذكاء، بناء على طلب من الدول الأعضاء؛

٣) كافة التدابير الأخرى ذات الصلة لضمان انتشار المعرفة والوعي بسياسات الإيكاو، وكذلك استخدام مواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي.

ج) حث الدول الأعضاء في مهامها التنظيمية أن تأخذ في الاعتبار السياسات والمواد الإرشادية التي وضعتها الإيكاو بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، مثل تلك الواردة في الوثيقة Doc 9587، السياسة والمواد الإرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي. و

د) دعوة الدول الأعضاء إلى النظر في إدماج مبادئ تنظيم أكثر ذكاء عند وضع وتنفيذ تنظيم النقل الجوي.

———————

# ملحق

# منهجية التنظيم الأكثر ذكاء للأياتا

## بيان تعريف

يسلّم التنظيم الأكثر ذكاء أهدافاً سياسية واضحة المعالم وقابلة للقياس بأقل طريقة مرهقة. ويتحقق ذلك من خلال عملية شفافة وموضوعية وتشاورية.

## مبادئ تصميم السياسة

- الاتساق والتماسك – ينبغي أن تكون التنظيمات متسقة مع القواعد والممارسات القائمة (والمخطط لها) التي تنطبق على الأنشطة الخاضعة للرقابة بحيث لا يكون هناك تكرار وتناقضات (وطنياً أو دولياً). وينبغي أيضاً أن تكون متوقعة وأن تُطبّق بمسؤولية إشراف واضحة وبدون تمييز ضد الذين يتمّ تنظيمهم.
- التناسب – ينبغي استخدام التنظيمات فقط عندما تتضح ضرورتها وينبغي أن تكون متناسبة مع المشاكل التي تمّ تحديدها بحيث يتمّ تقليص تكاليف الامتثال إلى الحد الأدنى من خلال انتهاج الحل الأكثر فعالية من حيث التكلفة.
- مستهدفة الخطر – ينبغي أن تكون للتنظيمات أهداف محددة وواضحة المعالم تستجيب مباشرة للمشاكل التي تمّ تحديدها. وحينما يكون ذلك مناسباً، ينبغي توفير المرونة للذين يتمّ تنظيمهم لتحقيق أهداف محددة.
- عادلة وغير مشوهة – ينبغي أن يطبق التنظيم بشكل عادل وألا يخلق أعباء تمييزية في أي مجموعة/مجموعات معينة.
- الوضوح واليقين – ينبغي أن تعرف الجماهير التي تخضع للامتثال التنظيمي بوضوح الأنظمة التي سيتمّ تطبيقها، وما المتوقع منها، وأن يكون لديها الوقت الكافي لتكون قادرة على الامتثال لمتطلبات جديدة.

## مبادئ العملية

- ينبغي تحديد هدف التنظيم بناء على أدلة صحيحة ويجب النظر في البدائل المتاحة لاختيار الحل الأنسب.
- ينبغي أن يكون هنالك تقييم للآثار الناجمة عن التنظيم.
- ينبغي أن تشمل صياغة اللائحة أولئك الذين يحتمل أن يتأثروا، وينبغي أن تكون عملية صنع القرار شفافة وموضوعية.
- • ينبغي أن تركز عملية تطوير التنظيم على الحد من عبء الامتثال وإتاحة الفرصة للقيام بمراجعة منتظمة ومنهجية (وتعديلات لاحقة، إذا لزم الأمر) للتأكد من أن التنظيم لا يزال مناسباً.
- • ينبغي أن تكون هنالك إجراءات واضحة للرد على الأحكام والطعون وإعادة النظر في التنظيم إذا لزم الأمر.

**–انتهى–**