



الجمعية العمومية - الدورة الأربعون اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٦ من جدول الأعمال: المسائل الأخرى المعروضة على نظر اللجنة الاقتصادية

آليات تمويل هيئات الطيران المدني

(ورقة مقدمة من قبل أوكرانيا)

الموجز التنفيذي

في السنوات الأخيرة، واجه عدد متزايد من الدول مسألة التمويل الكافي والمستدام للأنشطة المتصلة بمسؤولياتها الرئيسية الخاصة بالرقابة في مجال الطيران المدني، أي مراقبة سلامة الطيران وأمنه وإقتصاده. ولقد أسفرت الموارد المالية المحدودة المكترسة لهذه الأنشطة في بعض الدول عادة عن مؤشرات منخفضة ذات صلة بسلامة الطيران فضلاً عن أنها بيّنت عدم قدرة هيئات الطيران المدني على التصدي بشكل سليم لاحتياجات النقل الجوي المتزايدة بشكل ثابت (زيادة تدفق الركاب وأساطيل الطائرات وموظفي الطيران المدني، الخ). وتتنظر هذه الورقة في سياسات وإرشادات الإيكاو القائمة فيما يتعلق بالآليات المتنوعة التي يمكن بواسطتها تمويل مهام مراقبة الطيران ومن ثم يمكن بواسطتها لكل دولة على حدة أن تتناول هذه المسائل. وبالإضافة إلى ذلك تشير الورقة إشارة مختصرة إلى مسألة تمويل المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية (RSOO).

الإجراء: نظراً للمعلومات المعروضة في هذه الورقة ووفقاً لسياسات وإرشادات الإيكاو القائمة والموجزة في هذه الورقة فإن الجمعية العمومية مدعوة للقيام بما يلي:

- أ) الإحاطة علماً بالمعلومات المعروضة في هذه الورقة؛
- ب) إعادة التأكيد على المبادئ الرئيسية المتصلة بالتمويل الصحيح لهيئات الطيران المدني إمتثالاً لسياسات الإيكاو القائمة (بما في ذلك المثال المتمثل في هيئة الطيران المدني في أوكرانيا حسبما ورد في هذه الورقة)، ولضمان المحافظة على أهمية هذه السياسة وحداتها وقدرتها على الإستجابة لأوضاع النقل الجوي المتغيرة في الوقت الذي تستجيب فيه لتوصيات المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي المتصلة بالتمويل والمسائل الخاصة بالدعم المالي، حسبما اعتمدهت الجمعية العمومية في هذا الشأن؛
- ج) الإحاطة علماً بأنه ثمة ترابطاً مباشراً بين مستوى تمويل هيئات الطيران المدني ومستويات تطوّر النقل الجوي، فضلاً عن تنفيذ العناصر الحاسمة المتعلقة بالسلامة بتتقيداً فعالاً؛
- د) مراعاة أن المستوى المنخفض لتمويل هيئات الطيران المدني عند مقارنته بمستوى التمويل القائم بقطاع الطيران والذي تضطلع فيه هيئات الطيران المدني بالمسؤولية عن الرقابة، يشكل أساساً لشواغل السلامة والأمن؛
- هـ) مناقشة جميع الدول الأعضاء إتخاذ جميع الخطوات الضرورية من أجل توفير موارد مناسبة ومستدامة لتمويل هيئات الطيران المدني بغية تعزيز وظائف الرقابة بشأن سلامة الطيران وأمنه وتطوير الطيران المدني؛
- و) تطلب إلى المجلس أن ينظم في إطار "مبادرة عدم ترك أي بلد وراء الركب" حلقات عمل وندوات مكترسة للدول الأعضاء على المستويات الإقليمية، من أجل ضمان توسيع نطاق الإدراك والمعرفة بسياسات الإيكاو وإرشاداتها والمواد الأخرى المتصلة بتمويل وظائف الرقابة، وتبادل أفضل الممارسات فيما بين الدول ومساعدتها بشأن سبل المضي قدماً وفقاً لسياسات الإيكاو في هذا المضمار.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية — "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي".
الأثار المالية:	سيتم الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في هذه الورقة رهناً بالموارد المتوفرة في ميزانية البرنامج العادي للفترة ٢٠٢٠-٢٠٢٢ و/أو من مساهمات من خارج الميزانية.
المراجع:	A38-WP/55، بيان موحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي A38-WP/56، نتائج المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي Doc 10009، تقرير المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6) Doc 9734، دليل مراقبة السلامة الجوية Doc 9562، دليل اقتصاديات المطارات Doc 9161، دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية Doc 9082، سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية Doc 8632، سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي

١- المقدمة

١-١ يشكل التمويل الجانب الهام للتشغيل السليم لهيئة الطيران المدني. وفي بعض الأقاليم بالعالم ذات أنشطة الطيران المحدودة، قد تكون مسألة التمويل مسألة حاسمة بالنسبة لتأمين إستمرار تشغيل هذه المؤسسة.

٢-١ ووفقاً لسياسات وإرشادات الإيكاو، تضطلع الدولة بالمسؤولية عن وظائف المراقبة الاقتصادية والسلامة والأمن. ويُعتبر التمويل الحكومي هو الطريقة المفترضة التي يتم بموجبها تمويل هذه الوظائف. ومع ذلك فإن هذا الأمر غير ممكن أو عملي دائماً، سيما بالنسبة للدول ذات الموارد المالية المحدودة. ومن ثم فقد سنت الإيكاو سياسات وإرشادات بشأن مسألة تمويل وظائف الرقابة، والموجزة في هذه الورقة. وقد تحدث أيضاً حالات يتسنى فيها لهيئة الطيران المدني اتخاذ قرار بشأن إسناد بعض وظائفها الخاصة بالرقابة، في الوقت الذي تحتفظ فيه بمسؤولية الإيكاو عنها، إلى المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية (RSOO).

٣-١ وترد إرشادات أكثر شمولاً بشأن سياسات الإيكاو الخاصة بالرسوم في وثائق الإيكاو التالية: سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082)، ودليل إقتصاديات المطارات (Doc 9562)، وسياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (Doc 8632)، ودليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9161)، ودليل مراقبة السلامة الجوية/تمويل المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية (Doc 9734).

٤-١ ولذلك يوصى بضمان توسيع نطاق الإدراك والمعرفة بسياسات الإيكاو وتشجيع كل دولة على تطبيق السياسات الواردة في الوثائق ذات الصلة المذكورة أعلاه.

٢- الحالة الأوكرانية بشأن تمويل هيئات الطيران المدني

١-٢ بصرف النظر عن شكل ملكية العديد من مؤسسات الطيران المدني (المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية وشركات الطيران، الخ.) في كل دولة، وما إذا كانت تملكها الدولة بالكامل أو تتحكم فيها كيانات من القطاع الخاص تظل الدول دائماً في نهاية المطاف الجهة المسؤولة عن رقابتها الخاصة بالسلامة والأمن والرقابة الاقتصادية. ووفقاً لما جرى في المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي يجوز إدراج التكاليف المتصلة إتصلاً مباشراً بالوظائف الخاصة بمراقبة الأمن والسلامة والرقابة الاقتصادية المتعلقة بخدمات المطارات وخدمات الملاحة الجوية في تكاليفها الأساسية، ويرجع ذلك إلى تقدير الدولة. ولقد تأكد أثناء المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي أنه رغم أن الموارد المالية لدى بعض الدول قد تكون محدودة، فإن الدولة مسؤولة

عن وظائف الرقابة ولذا عليها أن تجد الحلول المناسبة اللازمة للإضطلاع بمسؤولياتها الرئيسية. وينبغي في جميع الظروف الامتثال فيما يتعلق بتمويل وظائف الرقابة للمبادئ الأربعة الرئيسية لفرض الرسوم المتمثلة في عدم التمييز والشفافية والصلة بالتكلفة والتشاور مع الجهات المنتفعة، فضلاً عن اشتراط أن تدفع الجهات المنتفعة رسوم الخدمات التي تلقتها فقط.

٢-٢ وبين استقصاء الإيكو الذي أُجري في إطار كتاب المنظمة EC 2/101-10/15 والمؤرخ في ٢٠١٠/٣/٢ بشأن تمويل وظائف الرقابة الثلاث (السلامة والأمن والاقتصاد)، فيما يتعلق بتمويل مراقبة السلامة أن الحكومة (وزارة الخزانة) هي المصدر الأهم لتمويل هذه الوظيفة (٤٩ في المئة). وتتأتى نسبة الـ ٥١ في المئة المتبقية من المنتجات والخدمات (١٦ في المئة)، ومن رسوم المطارات (١٦ في المئة)، ومن رسوم الملاحة الجوية (١٢ في المئة)، وتمثل مصادر التمويل الأخرى نسبة الـ ٧ في المئة المتبقية. وبيّنت النتائج المتعلقة بتمويل مراقبة الأمن أن المصدر الأكبر لتمويل هذه الوظيفة (٦٧ في المئة) مُستمد من الحكومة (وزارة الخزانة) و٨ في المئة من رسوم المطارات و١٢ في المئة من رسوم الملاحة الجوية ومثلت مصادر التمويل الأخرى نسبة الـ ١٣ في المئة المتبقية. وفيما يتعلق بتمويل الرقابة الاقتصادية، فقد أتت أغلبية الأموال (٧٦ في المئة) من الحكومة (وزارة الخزانة)، وشكلت رسوم المطارات نسبة ١٩ في المئة إضافية ونُسبت ٥ في المئة المتبقية إلى مصادر أخرى.

٣-٢ ولقد أعد مكتب أوروبا وشمال الأطلسي (EUR/NAT) بالتنسيق مع أوكرانيا ورقة عمل وعروض خاصة باجتماع المديرين العاميين للطيران المدني في أوروبا وشمال الأطلسي لعام ٢٠١٩ تصف التحديات الرئيسية القائمة في مجال استدامة توفر الموارد المالية والموظفين المؤهلين للتمكن من التسيير الفعال لمسائل تمويل مراقبة السلامة والأمن والمراقبة الاقتصادية بالدول. وأثناء هذا الاجتماع، عرض الوفد الأوكراني مثاله الخاص بشأن كيفية تصدي أوكرانيا لمسألة التمويل المحدود لإدارة الطيران الحكومية في أوكرانيا في الماضي وكيفية عمل هذا النظام من أجل سلامة وأمن الطيران المدني في أوكرانيا. وفي حالة أوكرانيا، فإن صندوق حكومي متخصص لتمويل الإنفاق الوطني على أنشطة الطيران ومشاركة أوكرانيا في منظمات الطيران الدولية هو المصدر الوحيد للتمويل ويستمد ما نسبته ٨٣ في المئة تقريباً من دخله من رسوم الركاب والشحن، والتي تُجبي من كل راكب دولي أو محلي وعن كل طن من الشحنات الدولية أو المحلية. وتُسند نسبة ١٧ في المئة الأخرى إلى الترخيص والتسجيل وخدمات الدعم المستمرة التي تقدمها إدارة الطيران الحكومية في أوكرانيا وكذلك من رسوم الملاحة الجوية. وتتيح عملية سير أعمال الصندوق المذكور أعلاه لهيئة الطيران المدني الأوكرانية أن تقي على النحو المناسب بمسؤولياتها المتعلقة بالرقابة وأن توظف موظفين مؤهلين وتحفظ بهم، وأن تواكب سرعة نمو قطاع الطيران وتمويل تدريب الموظفين، الخ.

٤-٢ وتشير أوكرانيا في هذه الورقة إلى مثالها الخاص بشأن الكيفية التي تتلقى بموجبها إدارة الطيران الحكومية في أوكرانيا، وفقاً للتشريعات الأوكرانية في مجال الطيران المدني، التمويل الضروري من أجل الاضطلاع بمسؤولياتها الرقابية وفقاً لسياسات الإيكو.

٣- خبرة الإتحاد الأوروبي

١-٣ تُجدر الإشارة أيضاً إلى مثال التعاون الإقليمي لمختلف الدول من خلال منظمة إقليمية لمراقبة السلامة الجوية، والتي يتمثل غرضها الأهم في التعاون وتبادل أفضل الممارسات ومهام وموارد مراقبة السلامة، من أجل إعداد نظام فعال لمراقبة سلامة الطيران والمحافظة عليه.

٢-٣ وفي حالة الإتحاد الأوروبي والدول المرتبطة به، فإن وظائف المنظمة الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية تضطلع بها الوكالة الأوروبية للسلامة الجوية (EASA)، والتي وافقت من خلالها ٢٨ دولة عضو في الإتحاد الأوروبي وإيسلندا وليختشتاين والنرويج وسويسرا على التعاون في مجال سلامة الطيران، بما في ذلك تفويض بعض مسؤوليات الدول الخاصة بالرقابة. وتتخذ الوكالة الأوروبية للسلامة الجوية (EASA) المهام، المحالة من الدول إلى الإتحاد الأوروبي وتساعد الدول في تنفيذ إطار السلامة التنظيمي.

٣-٣ وهذا التفويض لمسؤوليات مراقبة السلامة بواسطة الإتحاد الأوروبي ودول الأعضاء المرتبطة به إلى الوكالة الأوروبية للسلامة الجوية (EASA) يتيح لها أن تقلل بشأن فعال من نفقات الرقابة إلى أدنى حد بواسطة تقاسم هذه التكاليف فيما بينها من خلال التبرعات المقدمة إلى الوكالة الأوروبية للسلامة الجوية (EASA) فضلاً عن المحافظة على مستوى رفيع من السلامة في الإقليم.

٤-٣ ولقد أدرجت الإيكاو إرشادات خاصة بتمويل المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية في الفصل الخامس من الجزء (ب) من "دليل مراقبة السلامة الجوية" (Doc 9734).

٤- التحديات التي تواجه تمويل هيئات الطيران المدني

١-٤ لا تملك هيئات الطيران المدني في معظم الدول النامية القدرات اللازمة لحشد الموارد الوطنية من أجل تمويل الطيران المدني في بلدانها. ويتنافس الطيران، ضمن حكوماتها، مع أولويات أخرى كالدفاع والصحة والتعليم والأمن. وتواجه هيئات الطيران المدني صعوبات في إقناع حكوماتها بإدراج الطيران في برامج تميمتها الوطنية، الأمر الذي قد يُيسر الحصول على التمويل من المساعدة الإنمائية.

٢-٤ لا يزال الطيران يُعتبر قطاعاً ذاتي التمويل نسبياً ويملك قدرة كبيرة على توليد الإيرادات من خلال الأتعاب ورسوم الإنتعاج لتعويض النفقات الرأسمالية وبنفقات التشغيل. ويتمثل التحدي الأول في ضمان إعادة استثمار، في قطاع الطيران، جميع مداخيل الطيران من رسوم الطيران وتلك غير المتصلة بالطيران فضلاً عن تحويل المطارات إلى القطاع الخاص والشركات بين القطاعين العام والخاص.

٣-٤ وفيما يتعلق بأقل البلدان نمواً (LDCs) والبلدان النامية غير الساحلية (LLDCs) والدول الجزرية الصغيرة النامية (SIDs)، فإن الحركة الجوية بالغة الصغر عموماً لكي تولد دخلاً كافياً من أجل الاستثمار الضروري في البنى التحتية. وجزء ذلك يتعدى الحصول على القروض.

٤-٤ ويتمثل التحدي الآخر في أن أي مساعدة مقدمة ينبغي أن تضمن بناء القدرات واستدامتها. وقد لا تكون مساعدة الدول في تحسين مراقبتها للسلامة أو أمن الطيران مساعدة كافية بدون مراعاة الحالة الشاملة للطيران المدني في البلد.

٥- الإستنتاجات

١-٥ تعرض هذه الورقة مسألة تمويل وظائف مراقبة الطيران التي تنفذها الدول سيما بالنسبة لتلك الدول ذات الموارد المالية المحدودة. وتؤثر الموارد المالية غير الكافية على مجمل قدرة الدول على الاضطلاع بمسؤولياتها الرقابية.

٢-٥ الدولة مسؤولة عن وظائف السلامة والأمن والاقتصاد، ولكن بالنسبة لبعض الدول ذات الموارد المالية المحدودة، ليس بالإمكان أو من غير العملي دائماً استخدام التمويل الحكومي لهذه الوظائف.

٣-٥ ووفقاً للبيانات المستقاة من نتائج البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية (أسئلة البروتوكول) بشأن إقليم أوروبا وشمال الأطلنطي (EUR/NAT)، ثمة ترابط مباشر بين مستوى تمويل هيئات الطيران المدني ومستويات تطوير النقل الجوي، فضلاً عن تنفيذ العوامل الحاسمة الخاصة بالسلامة تنفيذاً فعالاً.

٤-٥ ويؤدي الإفتقار إلى تمويل هيئات الطيران المدني إلى التبعات التالية:

(أ) عدم القدرة على توظيف الموظفين المؤهلين والاحتفاظ بهم حيث أنه من المرجح أن "يرحلوا" إلى قطاع الطيران، حيث سيحصلون على أجور أعلى عن أعمالهم. وبالإضافة إلى ذلك، ستستمر الحاجة إلى تدريب عاملين جدد الأمر الذي يشكل أيضاً إستهلاكاً أكبر من الناحية المالية والزمنية.

- (ب) عدم القدرة على الوفاء على النحو السليم بمسؤوليات الرقابة الرئيسية الثلاث مما يؤدي إلى تخفيض نتائج التدقيق في إطار البرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية.
- (ج) ستقعد هيئة الطيران المدني "القدرة على المنافسة" مع نمو قطاع الطيران إذ أنها ستقتضي مزيداً من إجراءات الرقابة التي يجب أن تضطلع بها هيئات الطيران المدني في الوقت الذي لا يستند فيه مستوى التمويل على احتياجات السوق وإنما على موارد التمويل المخصصة التابعة للدولة.
- (د) سينخفض مجمل مستويات سلامة الطيران وأمنه في الدولة حيث أنه لن يتم الاضطلاع بوظائف الرقابة على النحو السليم.

٦- التوصيات

- ٦-١ يجب على كل دولة اتخاذ التدابير الضرورية من أجل رسم سياسة مستدامة تتيح لهيئات الطيران المدني أن تمول تمويلها صحيحاً ووظائفها الرقابية الأساسية الثلاث بصرف النظر عن الموارد المالية المخصصة من حكوماتها المعنية.
- ٦-٢ يتعين على الإيكاو النظر في تنفيذ التدابير ذات الصلة من أجل دعم الدول ولضمان توسيع نطاق الإدراك والمعرفة بسياساتها وإرشاداتها وغير ذلك من المواد المتصلة بتمويل البنى التحتية والوظائف الرقابية، من أجل ضمان استمرار أهمية هذه التدابير وحدائتها وقدرتها على الاستجابة لأوضاع النقل الجوي المتغيرة في الوقت الذي تستجيب فيه لتوصيات المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي المتعلقة بالمسائل الخاصة بالتمويل وتقديم الدعم المالي، وفقاً لما اعتمده الجمعية العمومية في هذا الشأن.

- انتهى -