



الجمعية العمومية - الدورة الثانية والأربعون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٢٦: التنمية الاقتصادية للنقل الجوي

الحفاظ على مبادئ المنظمة الدولية للطيران المدني بشأن الضرائب
والتصدي لفرض ضرائب جديدة على النقل الجوي
(ورقة مقدمة من الولايات المتحدة)

الموجز التنفيذي

أدركت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) منذ فترة طويلة أن قطاع النقل الجوي يؤدي دوراً حاسماً في التنمية الاقتصادية العالمية من خلال تيسير التجارة الدولية والسياحة والربط الجوي. فالطيران يوفر ٨٦,٥ مليون فرصة عمل، ويمثل ٥٨ في المائة من حجم حركة السفر السياحي الدولي، وثالث التجارة العالمية من حيث القيمة. ونظراً إلى الدور المحوري الذي يؤديه قطاع الطيران الدولي في الربط العالمي والتنمية الاقتصادية، فمن الأهمية بمكان الحفاظ على كفاءة هذا القطاع واعتدال تكلفته ومرونته.

وفي عام ٢٠٢٣، أُنشئت فرقة العمل المعنية برسوم التضامن العالمي (GSLTF)، بقيادة فرنسا وكينيا وبربادوس، لاستكشاف آليات فرض ضرائب تتعلق بالمناخ. وفي عام ٢٠٢٥، أسست فرقة العمل تحالفاً جديداً يقترح فرض ضرائب على السفر الجوي الدولي - لا سيما على استخدام الكيروسين والسفر على الدرجة الممتازة والطائرات الخاصة والمسافرين كثيري السفر - بهدف زيادة الإيرادات لتمويل مبادرات المناخ والتنمية. ورغم أن هذه الأهداف قد حُدِدت بنية حسنة، فإن تلك التدابير تقوض سلامة النظام العالمي للنقل الجوي وكفاءته، فضلاً عن أنها تشوه المنافسة في القطاع العالمي للنقل الجوي وتضر بالاقتصادات النامية والاقتصادات المعتمدة على السياحة بصورة مجحفة. كما أنها تتأهض المبادئ الراسخة للإيكاو وقرارات الجمعية العمومية الأخيرة، بما فيها القرار ٤١-٢١، الذي يحث الدول الأعضاء على منع استهداف الطيران الدولي بشكل غير متناسب لأغراض التمويل العام للمناخ.

الإجراءات: يُرجى من الجمعية العمومية ما يلي:

- (أ) الاعتراف بما للضرائب المفروضة على النقل الجوي الدولي من آثار سلبية على الربط الجوي والتنمية والنمو الاقتصادي؛
- (ب) التأكيد مجدداً على مبادئ الإيكاو الراسخة التي لا تشجع على فرض ضرائب عامة على الطيران الدولي لزيادة الإيرادات، على النحو المبين في الوثيقة Doc 8632؛
- (ج) مطالبة مجلس الإيكاو بأن يتعاون مع هيئات الأمم المتحدة المعنية والشركاء الدوليين الآخرين لمنع تزايد هذه الضرائب وتعزيز دور الإيكاو في توجيه السياسة الاقتصادية العالمية للطيران.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	
المراجع:	الوثيقة Doc 8632 — "سياسات الإيكاف بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" الوثيقة Doc 9082 — "سياسات الإيكاف بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" الوثيقة Doc 10184 — "القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٢٠٢٢/١٠/٧)" قرار الجمعية العمومية للإيكاف ٢١-٤١

١- المقدمة

١-١ النقل الجوي ضروري للربط الجوي حول العالم، فهو بمثابة شريان الحياة للتجارة والسياحة والتنقل الشخصي. فهو يدعم ٨٦,٥ مليون وظيفة، ويستحوذ على ٥٨ في المائة من حركة السياح الدوليين الوافدين، ويمكن من تحقيق ثلث التجارة العالمية من حيث القيمة^١.

٢-١ يخضع الطيران التجاري بالفعل لمجموعة كبيرة من الضرائب والرسوم، بما يشمل ضرائب الشركات، وضرائب التذاكر، ورسوم الشحن، ورسوم الملاحة الجوية - وهو ما يمثل في معظم الأحيان ما يصل إلى ٤٠ في المائة من إجمالي سعر التذاكر^٢. وتتضاعف هذه التكاليف بسبب الرسوم المتعلقة بالبنية التحتية، مثل رسوم المستخدم والرسوم الأخرى.

٣-١ أنشئت فرقة العمل المعنية برسوم التضامن العالمي في الاجتماع الثامن والعشرين لمؤتمر الأطراف في مؤتمر الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ (COP28)، وتشاركت في رئاستها حكومات فرنسا وكينيا وبربادوس، "لاستطلاع خيارات مجدية وقابلة للتطوير ومعقولة لفرض رسوم للمناخ"^٣. وقبل انعقاد الاجتماع الثلاثين لمؤتمر الأطراف في مؤتمر الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ (COP30)، اتخذت فرقة العمل قراراً بإنشاء تحالف يركز على فرض ضرائب على النقل الجوي. وتضمنت المقترحات فرض ضريبة الكيروسين، وضريبة تفاضلية على تذاكر السفر تعتمد على درجة السفر، وضريبة على الطائرات الخاصة، وضريبة المسافرين كثيري السفر.

٤-١ في يونيو ٢٠٢٥، عكفت فرقة العمل على دراسة فرض ضريبة على الركاب المميزين، وقدرت الإيرادات السنوية المحتملة بقيمة ٩١ مليار دولار. وأعلنت ثمان دول بالفعل عن نيتها تطبيق ضرائب من هذا القبيل، ومن المتوقع أن تعلن دول أخرى عن نيتها في ذلك أيضاً قبل انعقاد مؤتمر الأطراف الثلاثين. ولا توجد مبادئ توجيهية واضحة تحدد كيف ستستخدم هذه الإيرادات الضريبية ولا أين ستستخدم، على الرغم من أن فرقة العمل قد ألمحت إلى محوري "التنمية" و"المبادرات المناخية".

٢- التعارض مع مبادئ الإيكاف

^١ المرجع نفسه.

^٢ الاتحاد الدولي للنقل الجوي، فرقة العمل المعنية برسوم التضامن العالمي (ورقة بيضاء غير منشورة).

^٣ فرقة العمل المعنية برسوم التضامن العالمي، "بشأن"، تم الاطلاع عليه في ٢٣/٧/٢٠٢٥:

<https://solidaritylevies.org/> <https://solidaritylevies.org/>

١-٢ في ١٩٩٦/١٢/٩، اعتمد مجلس الإيكاو قراراً يحث بقوة الدول التي تقرر فرض ضرائب بيئية على النقل الجوي، أن تفعل ذلك من خلال فرض رسوم وليس ضرائب. إضافة إلى ذلك، أوصى المجلس بضرورة استخدام الإيرادات المحصلة في المقام الأول للحد من الآثار البيئية لانبعاثات محركات الطائرات، مثل دعم البحث والتطوير التكنولوجي.

٢-٢ في "سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" في الوثيقة Doc 8632، تميز الإيكاو بوضوح بين الرسوم والضرائب، كما أكدت مجدداً ذلك "قرارات الجمعية العمومية السارية (في ٢٠١٦/١٠/٦)" في الوثيقة Doc 10075:

"المجلس ينظر إلى الرسوم باعتبارها جباية تستخدم وتطبق خصيصاً لاسترداد تكاليف تقديم التجهيزات والخدمات للطيران المدني، أما الضرائب فهي جباية لتحصيل إيرادات عامة للسلطات العامة الوطنية أو المحلية، وهي عموماً لا تستخدم لأغراض الطيران المدني سواءً بشكل كلي أو على أساس استرداد التكاليف."

٣-٢ ولا ترتبط الضريبة المقترحة بتوفير خدمات خاصة بالطيران، وإنما تهدف فقط إلى زيادة الإيرادات الحكومية العامة. وعلى هذا، فإن مبادرة فرقة العمل تتدرج تماماً في فئة الضرائب وليس في فئة الرسوم، ومن ثم فإنها تتعارض مع مبدأ الإيكاو الذي ينص على أن النقل الجوي الدولي لا ينبغي أن يخضع لضرائب عامة لزيادة الإيرادات. وعلاوة على ذلك، لا يوجد مستفيد محدد بوضوح من عائدات هذه الضريبة.

٤-٢ في الوثيقة Doc 8632، وكذلك في الوثيقة Doc 9082 - "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية"، تحت الإيكاو الدول على تجنب التمييز والازدواج الضريبي. واستهداف الرحلات الدولية أو الركاب المميزين أو أنواع معينة من الوقود دون سواهم، قد يؤدي إلى انتهاك هذا المبدأ. وعلى وجه الخصوص، فقد درجت العادة على إعفاء وقود الطيران الدولي من الضرائب، وهو ما تتعارض معه بشكل مباشر التدابير المقترحة.

٥-٢ تقر الوثيقة Doc 10075 صراحة بالآثار السلبية للضرائب على النقل الجوي الدولي: "إن فرض ضرائب على النقل الجوي الدولي... قد يكون له أثر اقتصادي وتنافسي سلبي على عمليات النقل الجوي الدولي". ويقر هذا المبدأ بالطبيعة العالمية والتنافسية الفريدة للنقل الجوي، وبحقيقة أن شركات الطيران تعمل عبر بلدان متعددة وتتأثر بشكل خاص بآثار الضرائب غير المتماثلة. فالضرائب الأحادية الجانب أو المطبقة بشكل غير متساوٍ يمكنها تشويه المنافسة وإضعاف الترابط الجوي، خاصة في المناطق النامية.

٦-٢ علاوة على ذلك، لم يكف مجلس الإيكاو عن الإعراب عن قلقه إزاء المقترحات المتعلقة بفرض رسوم وضرائب على الطيران الدولي. وفي هذا الشأن، فإن الفقرة ١٦ من القرار ٤١-٢١ للجمعية العمومية: "تحت الإيكاو والدول الأعضاء فيها على أن تعرب بوضوح عن شواغلها، من خلال أنشطة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC)، إزاء استخدام الطيران الدولي كمصدر من المصادر المحتملة لجمع الإيرادات لتمويل أنشطة المناخ في قطاعات أخرى، وذلك كي لا يصبح الطيران الدولي مستهدفاً بصورة غير متناسبة كمصدر من مصادر هذه الإيرادات."

٣- الآثار الاقتصادية والاجتماعية

١-٣ ثبت بوضوح أن الضرائب تمثل عبئاً أمام نمو النقل الجوي. فمن شأن الضرائب الجديدة أن تزيد التكاليف على المستهلكين، وتقلل أعداد الركاب، وتقوض النشاط الاقتصادي في قطاعات السياحة والتجارة والقطاعات ذات الصلة.

٢-٣ سيقع عبء هذه الضرائب بشكل غير متناسب على الاقتصادات النامية والاقتصادات المعتمدة على السياحة. فوفقاً لتحليل أجراه صندوق النقد الدولي (IMF)، يمكن أن تؤدي الضرائب المتعلقة بالطيران إلى خفض الناتج المحلي الإجمالي (GDP) بنسبة تتراوح بين ٠,٥ و ٦ في المائة في الدول الصغيرة والدول التي تعتمد على السياحة^٤. فالنقل الجوي في هذه المناطق ليس ترفاً ولكن ضرورة.

٣-٣ ولما كانت تكاليف الوقود تشكل نسبة كبيرة من نفقات شركات الطيران، فمن المرجح أن يتم تحميل الضرائب على الركاب. ويشير بحث صندوق النقد الدولي إلى أن ما يقرب من ١٠٠ في المائة من هذه الضرائب ستعكس على أسعار التذاكر^٥. وسيكون السفر الترفيهي الذي يتأثر بالأسعار هو الأكثر تضرراً، مما يقلل من التدفقات السياحية ويضر بالاقتصادات المحلية.

٤-٣ زيادة تكاليف النقل الجوي ستؤدي أيضاً إلى إعاقة التجارة، لا سيما بالنسبة للاقتصادات النائية جغرافياً أو الجزرية التي تعتمد بشكل كبير على الطيران. فهذه البلدان تواجه بالفعل تكاليف لوجستية مرتفعة، ومن شأن تعدد الضرائب الجديدة أن يوسع الفجوة في القدرة التنافسية العالمية.

٥-٣ إذا طبقت الضرائب التي تقترحها فرقة العمل على نحو غير متسق من بلد لآخر، فقد تغيّر شركات النقل الجوي مساراتها لتمر عبر بلدان لا تفرض هذه الضرائب، مما يقوض الخدمات الجوية المباشرة الآتية من الدول المشاركة. وهذا من شأنه أن يفرض أوضاعاً غير مواتية على شركات الطيران الموجودة في الدول المشاركة ويؤدي إلى تراجع مسارات الربط في المناطق الأقل قدرة على تحمل مثل هذه التكلفة.

٦-٣ على الرغم من عرض الضرائب المقترحة كمبادرة مناخية، فإن شريحة كبيرة من الجمهور تنتظر إليها بعين الشك. وقد أوضح استطلاع للرأي أجراه اتحاد النقل الجوي الدولي (IATA) في ١٥ دولة أن ٧٤ في المائة من المشاركين في الاستطلاع يرون أن هذه الضرائب إنما هي "تمويه أخضر" غير مجدٍ، فيما تقول نسبة مماثلة قدرها ٧٥ في المائة إنهم لا يثقون في الحكومات لإنفاق عائدات الضرائب بحكمة. وفي الوقت نفسه، يفضل ٨٦ في المائة من المشاركين الاستثمار في وقود الطيران المستدام (SAF) كمسار أكثر مصداقية لإزالة الكربون^٦.

٤ - الخلاصة

١-٤ يضخ الطيران ٤,١ تريليون دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي العالمي، فضلاً عن كونه يتيح للاقتصادات النامية وسيلة أساسية للربط الجوي^٧. لذا فتعقيد إمكانية السفر الجوي يمكن أن يؤدي إلى مخاطر الإقصاء الاقتصادي، خاصة بالنسبة للمناطق التي تعتمد على السياحة والشحن الجوي والتجارة عبر الحدود.

^٤ سايمون بلاك، وإيان ديليو إتش باري، وسونالكا سينغ، ونيت فيرنون لين. « Destination Net Zero: The Urgent Need for a Global Carbon Tax on Aviation and Shipping », *Staff Climate Notes*, vol. 2024, n° 003, 2024 (consulté le 25 juillet 2025) : <https://doi.org/10.5089/9798400290244.066>. <https://doi.org/10.5089/9798400290244.066>.

^٥ المرجع نفسه.

^٦ الاتحاد الدولي للنقل الجوي، "تعليقات الاتحاد الدولي للنقل الجوي على الاقتراح المضلل بفرض ضريبة التضامن" (بيان صحفي، ٢٠٢٥/٧/٤)، <https://www.iata.org/contentassets/717e2e50c9dc41339373b162625c273b/2025-07-04-01-https://www.iata.org/en/pressroom/2025-releases/2025-07-04-01/.fr.pdf>.

^٧ فريق عمل النقل الجوي، ورقة بيضاء: تسعير الكربون في مجال الطيران - نظرة قطاع الطيران في ضريبة الطيران (جنيف: فريق عمل النقل الجوي، يونيو ٢٠٢٣) : https://atag.org/media/re1hcm3q/whitepaper_aviation-levy.pdf.

https://atag.org/media/re1hcm3q/whitepaper_aviation-levy.pdf

٢-٤ إن الضرائب المقترحة تطرح مخاطر تقويض مبادئ الإيكاو والنيل من سُبل التنسيق بين مختلف السياسات، فضلاً عن أنها تقتصر إلى آليات واضحة لضمان خفض الانبعاثات على الرغم من ادعاءات فرقة العمل. والإيكاو توفر بالفعل لقطاع الطيران الدولي إطار عمل قوياً للمناخ. فبدلاً من فرض ضرائب جديدة قد تكون مكررة أو مدمرة على القطاع، ينبغي أن ينصب التركيز على دعم الابتكار والحفاظ على الربط الجوي الذي يدعم التنمية العالمية.

— انتهى —