



الجمعية العمومية – الدورة الثانية والأربعون اللجنة الاقتصادية

البند ٢٦: التنمية الاقتصادية للنقل الجوي

الحواجز أمام الربط الجوي والمستهلكين

(ورقة مقدمة من المجلس الدولي للمطارات ACI و إيثيوبيا)

الموجز التنفيذي

تحول الحواجز السياسية والاقتصادية المرهقة دون تحقيق الفوائد الاجتماعية والاقتصادية الكاملة التي تساهم بها المطارات وشركات الطيران ومنظومة الطيران ككل في تحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs). ولا تزال هذه الحواجز قائمة في العديد من الولايات القضائية، مما يعوق التنقل ويفرض تكاليف على مستهلكي النقل الجوي ويحد من المضاعف الاقتصادي الإيجابي للطيران. وتشمل هذه الحواجز، من بين أمور أخرى: ١- التنفيذ المحدود لتحرير النقل الجوي في بعض الأسواق، ٢- الضرائب التمييزية والمشوهة المفروضة على الطيران، ٣- رسوم الامتيازات المرتفعة لتشغيل البنية التحتية للمطارات، و ٤- متطلبات التأشيرات والدخول المرهقة.

الإجراء: يُرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

أ) الإقرار بأن الحواجز التي تعترض السفر الجوي المدرجة في ورقة العمل هذه لا تزال تعوق الربط الجوي المنصف والتحقيق الكامل للفوائد الاجتماعية والاقتصادية للطيران.

ب) تشجيع الدول على إعادة تأكيد الالتزامات التي قطعتها على نفسها بتحرير النقل الجوي خلال الدورة الحادية والأربعين للجمعية العمومية للإيكاو بموجب قراري الجمعية العمومية ٤١-٢٤ بشأن مساهمة الطيران في خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، و ٤١-٢٧ بشأن البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي.

ج) تشجيع الدول على تنفيذ سياسات الإيكاو بشأن الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (الوثيقة Doc 8632) في نطاق ولاياتها القضائية ودعوة جميع السلطات الوطنية المختصة إلى مراعاة الوثيقة (Doc 8632).

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي — "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع"
الآثار المالية:	لا يوجد.
المراجع:	موجز سياسات المجلس الدولي للمطارات: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي والمطارات - الفوائد والتكاليف الاقتصادية، ٢٠٢٠ مؤشرات الأداء الرئيسية لاقتصاديات المطارات العالمية للمجلس الدولي للمطارات

^١ قدم المجلس الدولي للمطارات النسخة باللغات: الإنجليزية والعربية والصينية والفرنسية والروسية والإسبانية.

إحصائيات النقل الجوي العالمية الصادرة عن اتحاد النقل الجوي الدولي (IATA) اتحاد النقل الجوي الدولي (IATA): لماذا يحتاج السياح إلى تأشيرات دخول إلكترونية أكثر من أي وقت مضى (٢٠٢٤) فريق العمل المعني بالنقل الجوي (ATAG): الطيران: فوائد ما وراء الحدود، إصدار ٢٠٢٤ وثيقة الإيكاو (Doc 8632)، سياسات الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي، الإصدار الثالث، ٢٠٠٠ وثيقة الإيكاو (Doc 9082)، سياسات رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، الإصدار العاشر، ٢٠٢٤ منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة (UNWTO): تقارير منظمة السياحة العالمية بشأن عودة الانفتاح إلى مستويات ما قبل الجائحة (٢٠٢٤)	
--	--

١ - المقدمة

١-١ تتضمن الخطة الاستراتيجية لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠ الهدف الطموح للطيران الذي يتمثل في أن يكون هذا القطاع "جزءاً لا يتجزأ من شبكة للنقل تتسم بالازدهار والترابط وسهولة الانتفاع واعتدال التكلفة للأشخاص والبضائع، بما يساهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مع ضمان عدم ترك أي بلد وراء الركب". ووفقاً لتقرير فريق العمل المعني بالنقل الجوي (ATAG) بعنوان "الطيران: فوائد ما وراء الحدود" الصادر في عام ٢٠٢٤، يدعم الطيران حوالي ٨٦،٥ مليون وظيفة في جميع أنحاء العالم اليوم، ويساهم بنسبة ٣،٩٪ من النشاط الاقتصادي العالمي، وينقل ثلث التجارة العالمية من حيث القيمة، ويتيح ٥٨٪ من رحلات السياح الوافدين، ويربط بين الناس في جميع أنحاء العالم. كما يؤدي الطيران أيضاً دوراً أساسياً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة لعام ٢٠٣٠.

٢-١ بالإضافة إلى ارتفاع مستويات الدخل في جميع أنحاء العالم، هناك محرك رئيسي آخر لنمو حركة الركاب وهو الانخفاض المستمر في أسعار السفر المرتبط بالتقدم في تكنولوجيات الطائرات والكفاءة في تقديم الخدمات. كما أن تحرير سوق الطيران في الثمانينيات والتحرير المستمر للنقل الجوي قد مهد الطريق لزيادة الخيارات والمنافسة وقدرة الربط الجوي، الأمر الذي عاد بالنفع في نهاية المطاف على الركاب (المستهلكين) من خلال تخفيض التكلفة الإجمالية للنقل الجوي.

٣-١ وبالرغم من الدور الواضح للطيران في النهوض بأهداف التنمية المستدامة، لا تزال الحواجز السياسية والمالية المستمرة تقوض الربط الجوي وتفرض أعباء غير مبررة على المستهلكين. وتشمل هذه الحواجز: ١- التنفيذ المحدود لتحرير النقل الجوي في بعض الأسواق، ٢- الضرائب التمييزية والمشوهة المفروضة على الطيران، ٣- رسوم الامتيازات المرتفعة لتشغيل البنية التحتية للمطارات، و ٤- متطلبات التأشيرات والدخول المرهقة.

٢ - تكاليف شركات الطيران والمطارات

١-٢ تُعتبر المطارات استثمارات كثيفة من حيث رأس المال وغير منقولة ومحفوفة بالمخاطر بطبيعتها، ويواجه مشغلو البنية التحتية ذات الصلة العديد من التكاليف الثابتة المرتفعة التي تشمل تكلفة إنشاء الأصول الثابتة وتكلفة تمويل البنية التحتية. وكما هو الحال بالنسبة للمطارات، فإن شركات الطيران تتكبد العديد من التكاليف الثابتة أو شبه الثابتة. ومن أمثلة ذلك، وقود الطائرات وشحومها، من بين أمور أخرى، حيث تتحدد الأسعار إلى درجة كبيرة حسب الأسواق العالمية. يمكن أن يشكل الوقود والشحوم ما يصل إلى ٣٠٪ من النفقات التشغيلية لشركات الطيران، خاصة في حركة الطيران الدولي المنتظم. وبالنظر إلى هذه القيود المالية، فإن تقليل التكاليف الخارجية والحواجز التي تفرضها الحكومات على أصحاب الشأن في قطاع الطيران سيؤدي في نهاية المطاف إلى انخفاض التكاليف على جمهور المسافرين.

٣- التنفيذ المحدود لتحرير يعوق الربط الجوي

١-٣ إن تحرير النقل الجوي هو أحد العوامل المُمكنة للسياحة والتنمية الاقتصادية. ويُترجم التحرير إلى الوصول إلى الأسواق عبر السبل الرسمية من خلال الاتفاقات الثنائية التي تزيل القيود المفروضة على النقل الجوي بين الدول. ويؤدي الحد من السياسات الحمائية إلى المزيد من المنافسة بين موفري النقل الجوي، والابتكار، ومزيد من الاختيارات بالنسبة للمستهلكين، مما يؤدي بدوره إلى نمو الحركة الجوية التي تحفز خلق فرص العمل بالإضافة إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي (GDP). وتُظهر الدراسات في هذا القطاع أن متوسط نمو حركة النقل الجوي يتراوح عادةً بين ١٢٪ و ٣٥٪ بعد تحرير اتفاقات الخدمات الجوية^٢.

٢-٣ يصبح الربط الجوي نتيجةً ثانوية مهمة للتحرير. وفي سياق المطارات، يمكن تعريف الربط الجوي بطريقتين: الربط المباشر، أو العدد الإجمالي للرحلات الجوية المباشرة التي يوفرها المطار "س" إلى جميع المطارات الأخرى؛ أو الربط غير المباشر، الذي يُعرّف بأنه العدد الإجمالي لرحلات الوصل غير المباشرة التي يوفرها المطار "س" إلى وجهات أخرى عبر مطار وسيط. ويُعد الجمع بين الاثنين مؤشراً على مستويات الربط الإجمالية لمطار معين.

٣-٣ في أجزاء كثيرة من العالم، يؤدي الافتقار إلى الالتزام السياسي، والسياسات الحمائية، والبطء في اعتماد اللوائح التنظيمية الاقتصادية، والاختناقات المؤسسية، إلى إعاقة التقدم نحو تحرير السوق والوصول إلى الأسواق. ولهذا، توجد ضرورة ملحة للإسراع في عملية التحرير وتنفيذ الاتفاقات الإقليمية (مثل السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي (SAATM))، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASEAN)). وتُشجّع الدول على إعادة التأكيد على الالتزامات التي قطعتها على نفسها خلال الدورة الحادية والأربعين للجمعية العمومية للإيكاو بموجب قرار الجمعية العمومية ٤١-٢٤ بشأن مساهمة الطيران في خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، و ٤١-٢٧ بشأن البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي.

٤- السفر الجوي والضرائب المرتفعة

١-٤ يخضع النقل الجوي الدولي لضرائب باهظة. وتستخدم بعض الدول الضرائب على تذاكر الطيران لتوليد إيرادات لها نفس أثر التعريفات الجمركية على الواردات أو الصادرات. ونظراً لأن الركاب يتخذون قرارهم الشرائي على أساس سعر التذكرة الكامل، فإن الضرائب التمييزية والمفرطة ترفع تكاليف المستهلكين وتقلل الطلب على السفر الجوي، مما يحد من مساهمة الطيران في النمو الاقتصادي الشامل.

٢-٤ ينبغي التمييز بين الرسوم والضرائب. وكما هو موضح في سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9082 Doc)، فإن "الرسوم 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 سواء بشكل كلي أو على أساس استرداد التكاليف".

٣-٤ تماشياً مع سياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي (الوثيقة 8632 Doc)، فإن الضرائب التي تُفرض على النقل الجوي دون غيره أو التي تميز لصالح وسائط النقل الأخرى تتعارض مع سياسات الإيكاو. واستناداً إلى دراسة أجراها المجلس الدولي للمطارات، "موجز سياسات المجلس الدولي للمطارات: فرض الضرائب على النقل الجوي الدولي والمطارات - الفوائد والتكاليف الاقتصادية"، فإن الأثر الاقتصادي الكلي المقدر (مع الأخذ في الاعتبار الأبعاد المباشرة وغير المباشرة وغير المحفزة للطيران والسياحة) لإزالة العبء الضريبي البالغ ٩٠ مليار دولار أمريكي على النقل الجوي سيؤدي إلى زيادة قدرها ٥,٢ مليون وظيفة وأكثر من ١٨٠ مليار دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي العالمي.

^٢ InterVISTAS-ga2 ، ٢٠٠٦، الآثار الاقتصادية لتحرير خدمات النقل الجوي.

٥- تكاليف البنى التحتية ورسوم الامتياز المرتفعة

١-٥ إن النفقات الرأسمالية الكبيرة والتعقيدات التي ينطوي عليها التخطيط والحصول على الموافقات وتشييد البنية التحتية للمطارات الجديدة تعني أن هناك مستوى من المخاطر المرتبطة بالأفق الطويل الأجل لهذه الاستثمارات. وهذا يعني أن الاستثمارات الرأسمالية تتركز على المدى القصير، في حين أن التدفقات النقدية والعائد المتوقع على رأس المال المستثمر يتم إدراكه على المدى الطويل. وبالإضافة إلى هذه التكاليف الرأسمالية، غالباً ما يُطلب من مشغلي المطارات في بعض الولايات القضائية، خاصةً في المناطق التي يشارك فيها القطاع الخاص، دفع رسوم للحكومات مقابل الحق في شغل الأراضي و/أو التشغيل. وتمثل مدفوعات رسوم الامتياز هذه تكلفة ثابتة يتحملها مشغلو المطارات.

٢-٥ تبلغ مدفوعات رسوم الإيجار أو رسوم الامتياز للحكومات ما يصل إلى ٢٣٪ من إجمالي تكاليف المطارات في المتوسط؛ وتصل هذه النسبة إلى ٣٠٪ بالنسبة للمطارات ذات حصص الملكية الخاصة مقارنة بـ ١٥٪ بالنسبة للكيانات التي تملكها وتشغلها الحكومات. كما أن العديد من أكبر المراكز في العالم في أماكن مثل آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا الجنوبية والشرق الأوسط لديها مدفوعات رسوم امتياز تمثل أكثر من ٥٠٪ من إجمالي نفقات التشغيل.

٣-٥ تقع على عاتق الحكومات مسؤولية مالية تجاه مواطنيها لتحقيق عائد كافٍ على أراضيها وأصولها العقارية. وينبغي أن تكون رسوم الامتيازات المدفوعة على هذه الأصول عادلة ومتناسبة. تمثل الرسوم المفرطة تكلفة إضافية على مشغلي المطارات، ونظراً لآليات استرداد التكاليف في الأطر التنظيمية، فإن تكاليف تلك الرسوم لها آثار مهمة على مستخدمي البنية التحتية وجمهور المسافرين. وعليه، لا بد من التوصل إلى توازن حكيم بين تخفيض تكلفة السفر للجمهور العام وزيادة سبل الربط الجوي من ناحية، وتحقيق أهداف الحكومات في الاستعادة النقدية من أصول مطاراتها بهدف تخفيف حدة الضغوط المالية من ناحية أخرى.

٦- المتطلبات التقييدية لإصدار تأشيرات الدخول

١-٦ لا يزال التنقل الدولي والتنقل داخل الأقاليم يواجه تحديات بسبب نظم إصدار تأشيرات الدخول، والتي يمكن معالجتها من خلال الحلول الرقمية المتوائمة والترتيبات المشتركة بين الدول، مثل الإعفاءات المتبادلة من إصدار تأشيرات الدخول، ومنصات التأشيرات الإلكترونية الإقليمية، وبروتوكولات المسار السريع لدخول الركاب كثيري الأسفار والمسافرين من رجال الأعمال. ووفقاً لبيانات منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة، فإن ٤٧٪ من سكان العالم مطالبون بالحصول على تأشيرة دخول تقليدية قبل السفر^٣. يدعم المجلس الدولي للمطارات (ACI) التحول من الأطر المعقدة للتأشيرات وتصاريح السفر إلى الحلول الرقمية النفاغلية.

٢-٦ وفي حين أن الحفاظ على أمن الحدود هو أمر بالغ الأهمية، ثمة فرص لتحديث العديد من عمليات إصدار تأشيرات الدخول. وقد خطت عدة دول خطوات واسعة من خلال اعتماد تأشيرات الدخول الإلكترونية المعروفة باسم e-visa، والتي تمثل تقدماً إيجابياً في تبسيط عمليات السفر. وتُعد تأشيرات الدخول الإلكترونية بمثابة أدوات فعالة للحكومات، حيث تسمح بتحسين إدارة الحدود وتسهيل التنقل للسلس للسياح والمسافرين من رجال الأعمال^٤.

٣-٦ وفي حين أن تطبيق نظم تأشيرة الدخول الإلكترونية قد سهّل السفر وحسّن إمكانية الوصول، إلا أن هناك مخاوف ظهرت بشأن تحقيق الدخل النقدي من عملية تأشيرة الدخول. فقد يستغل وسطاء الطرف الثالث ومقدمو الخدمات غير الرسميين النظام من خلال فرض رسوم مفرطة أو تضليل مقدمي الطلبات أو التشغيل دون الحصول على تصريح مناسب. مثل هذه الممارسات لا تقوض مصداقية نظم تأشيرات الدخول الرقمية فحسب، بل تخلق أيضاً أعباء مالية وإدارية على المسافرين. ولحماية

^٣ تقارير منظمة السياحة العالمية بشأن عودة الانفتاح إلى مستويات ما قبل الجائحة، (2024)

^٤ لماذا يحتاج السياح لتأشيرات الدخول الإلكترونية أكثر من أي وقت سابق (IATA, 2024)

كل من الأمن القومي وثقة الجمهور، ينبغي ممارسة رقابة صارمة على مقدمي خدمات تأشيرة الدخول الإلكترونية من خلال وضع مبادئ توجيهية وإجراءات ترخيص واضحة، مع إجراء عمليات تدقيق دورية.

٧- الخلاصة

٧-١ إن مجموعة الحواجز والتكاليف المرهقة المفروضة على النقل الجوي تعوق تطور هذا القطاع والفوائد التي تعود على المجتمعات المحلية والاقتصاد على نطاق أوسع. وبالرغم من التقدم المحرز في تحرير النقل الجوي على الصعيد العالمي، لا تزال الثغرات المستمرة في التنفيذ، مثل تقييد الوصول إلى الأسواق، والبنية التحتية المحدودة، والتكاليف التشغيلية المرتفعة، والأطر التنظيمية المجزأة، والتطبيق غير المتكافئ لمبادرات التحرير الإقليمية (الأجواء المفتوحة أو اتفاقات الخدمات الجوية متعددة الأطراف)، تعوق الربط الجوي المنصف والتحقيق الكامل للفوائد الاقتصادية والاجتماعية للطيران.

— انتهى —