



الجمعية العمومية - الدورة الثامنة والثلاثون

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٤٠ بند جدول الأعمال: تنمية النقل الجوي الاقتصادية - السياسة العامة

الآثار السلبية لاستمرار تحرير الأسواق: نمط النموذج البحري

"أعلام المواعمة"

(مقدمة من الاتحاد الدولي لعمال النقل (ITF)

الموجز التنفيذي

تستعرض هذه الورقة الآثار الرئيسية لتحرير قطاع الطيران المدني وخفض الضوابط التنظيمية فيه مع إيلاء اهتمام خاص لعمال النقل في قطاع الطيران المدني وتزايد ظهور سيناريوهات "أعلام المواعمة FOC" في مجال خطوط الطيران في هذه الصناعة. كما أنها تبحث في الدروس الرئيسية من مؤتمر النقل الجوي الدولي السادس للإيكاو ATConf/6 المتعلقة في هذا الصدد، وتؤكد على مبدئين هاميين وهما تنفيذ الضمانات الأساسية للسلامة والأمن والاعتراف بدور عمال الطيران.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

أ) حث منظمة الطيران المدني الدولي الإيكاو على تضمين برامج عملها المستقبلية اعتراف صريح بأن عمال الطيران هم أحد أصحاب المصالح الذين يجب أن تؤخذ مصالحهم بعين الاعتبار عند تقييم أي توصيات أو مبادئ توجيهية مقترحة،

ب) حث الإيكاو للعمل بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، ولا سيما منظمة العمل الدولية، من أجل إيلاء المتابعة اللازمة للاستنتاجات الأخيرة لمنتدى الحوار العالمي لمنظمة العمل الدولية حول آثار الأزمة الاقتصادية العالمية على صناعة الطيران المدني.

ج) حث الإيكاو على مواصلة نهجه الشامل لضمان أن جميع الجهات المعنية بقطاع الطيران المدني سوف تساهم وتشارك في الالتزام تجاه نتائج الجمعية العمومية والعمل الذي تقوم به الإيكاو، وذلك من خلال إشراك ITF والاتحادات المهنية ذات الصلة مستقبلاً في الأعمال المتعلقة بمجال تحرير قطاع الطيران من الملكية وأعمال السيطرة ذات الصلة (سيناريوهات الـ FOC) تحت سقف الإيكاو كما ورد في الورقة A38-WP/71 (التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي) الفقرة ٤.٤

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية (ج) - حماية البيئة والتنمية المستدامة للنقل الجوي
المراجع:	وثائق مؤتمر الـ ATConf/6 المرجعية متوفرة على الموقع www.icao.int/meetings/atconf6 A38-WP/71

¹ النسخة العربية والإنجليزية والفرنسية والإسبانية من هذه الورقة مقدمة من الاتحاد الدولي لعمال النقل

١- المقدمة

١-١ الاتحاد الدولي لعمال النقل (ITF) هو اتحاد عمالي دولي لنقابات عمال النقل. وهو يتألف من ٦٥٤ منظمة نقابية مستقلة تمثل ٤.٥ مليون من عمال النقل في ١٥١ دولة. وهو واحد من عدة اتحادات عمالية عالمية متحالفة مع الاتحاد الدولي للنقابات (ITUC). يمثل الـ ITF أكثر من ٦١٧٠٠٠ من عمال الطيران المدني في جميع أنحاء العالم ويتحدث نيابة عن عمال الطيران في جميع أنحاء العالم.

٢-١ الغرض من هذه الورقة هو استعراض الدروس المستفادة من تحرير سوق الطيران وخفض الضوابط التنظيمية فيه حتى الآن، وتحديد المبادئ الرئيسية التي انفق عليها في المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6)، وتقديم توصيات محددة وعملية للاستجابة لاحتياجات ومصالح مجموعة هامة من أصحاب المصلحة في قطاع النقل الجوي الدولي وهم الذين كثيرا ما تم نسيانهم أو تجاهلهم في المناقشات حول توسيع تحرير السوق وخفض الضوابط التنظيمية- وهم عمال النقل في قطاع الطيران المدني.

٢- الدروس المستفادة من تحرير سوق الطيران وخفض الضوابط التنظيمية فيه

١-٢ كما تقدم الـ ITF سابقا في ورقة العمل (ATConf/6 (WP/99) فإن هناك تزايدا في الأدلة على أن شركات خطوط الطيران في ظل تحرير السوق تعمل بصورة متزايدة على إعادة هيكلة عملياتها لتعكس سيناريوهات النموذج البحري الكلاسيكي "أعلام المواءمة"

٢-٢ إن الـ ITF كمنظمة متعددة الوسائط، لديه خبرة عملية بعواقب "رفع الأعلام" في القطاع البحري. في الواقع، لقد اخترع الـ ITF مصطلح "أعلام المواءمة" لأول مرة أخرى في عام ١٩٥٨. في هذا القطاع فإن "تفكيك" الملكية والجنسية ومراقبة السلامة والمعايير قد سمح لبعض ملاك السفن لفرض أدنى معايير العمالة والظروف الممكنة للعمال ومعايير السلامة والإشراف الأكثر تراخيا على عملياتها.

٣-٢ في القطاع البحري، يمكن للسفن والأساطيل "أن ترفع اعلام" تلك البلدان (بما في ذلك الدول غير الساحلية التي لا يوجد لديها أعراف بحرية) التي توفر غطاءا للتهرب من دفع الضرائب، ومعايير السلامة الأقل تكلفة والمعايير والشروط المتدنية للعمل، وعدم أهلية الإشراف على السلامة العامة وهياكل التفيتش. والدافع عموما وراء "رفع أعلام الدول المغايرة" هو الرغبة في توفير التكاليف بما في ذلك دفع ضرائب أقل أو الهروب من الرقابة التنظيمية الفعالة من جانب الدولة التي تملك حق الانتفاع في السفينة أو الأسطول. في نهاية المطاف هذا ما يسمى بخصخصة الأنظمة. إذا كان مالك السفينة لا يحب ما تقوم به الهيئة التنظيمية، فإنه يغير علم السفينة ليعثر على علم أكثر ملاءمة ليتوافق مع مصلحته.

٤-٢ تتزايد أوجه التشابه في مجال الطيران المدني اليوم مع سيناريوهات البحرية التقليدية في "رفع الاعلام" بشكل لافت للنظر. توجد سجلات خارجية للطيران المدني وهي تنمو بازدياد. السجلات الخارجية للطائرات الخاصة موجودة أيضا. ويرتبط الأساس المنطقي لعملية التسجيل في الخارج بخفض الضرائب المباشرة وغير المباشرة (مثل ضريبة القيمة المضافة والتي هي في أوروبا تبلغ ٢٠.٥ في المائة مقارنة مع لا شيء في بعض السجلات)، بالإضافة إلى انخفاض تكاليف التأمين ونسبة البيروقراطية الأقل.

٥-٢ تستخدم شركات الطيران اتفاقية "الأجواء المفتوحة" لاختيار ما إذا كانت تريد أن يتم تنظيمها والإشراف عليها عن طريق تشريع محلي أو داخلي، وهذا يؤدي بدوره إلى فتح قطاع الطيران المدني لخطر الإغراق الاجتماعي، والإغراق في مجال معايير السلامة، وتخفيض الرقابة حيث أن لن يكون هناك منافسة على عملية تسجيل الطائرات من قبل المنظمين.

٦-٢ ونتيجة لذلك، أصبحت استدامة صناعة النقل الجوي معرضة للخطر مع زيادة الاضطراب ومقاومة العمال لمثل هذه التكتيكات التي يستخدمها صاحب العمل.

٣- استنتاجات مؤتمر ATConf/6

١-٣ استنادا إلى هذا التاريخ من تحرير الطيران وخفض الضوابط التنظيمية، فإن إحدى أولويات ITF تهدف إلى التخفيف من أسوأ الآثار المترتبة على السلامة والعواقب الاقتصادية على عمال الطيران والركاب.

٢-٣ خلال مؤتمر ATConf/6، لم يكن ITF وحده الذي أبدى مخاوفه بشأن دخول "أعلام المواومة" إلى صناعة النقل الجوي، أو في إثارة التساؤلات حول قدرة الهياكل التنظيمية القائمة على الصعيد الوطني لتوفير المراقبة الفعالة للسلامة من عولمة مشغلي النقل الجوي والشركات متعددة الجنسيات.

٣-٣ ونتيجة لذلك، خلص المؤتمر إلى أن "التحرير الاقتصادي هو وسيلة وعملية، وليس المقصد. الهدف من التطور التنظيمي هو خلق بيئة مواتية يمكن فيها للنقل الجوي الدولي أن يتطور ويزدهر بطريقة منظمة وفعالة واقتصادية ومستدامة، دون المساس بالسلامة والأمن، وتكون متماشية مع احترام المعايير الاجتماعية ومعايير العمل" (2.1 3.1.b). هذا وقد أصبحت الآن المسألة أكثر إلحاحا حيث أن أسوأ سمات عمليات "أعلام المواومة" أصبحت منتشرة في مجال الطيران.

٤-٣ جنبا إلى جنب مع استخدام ممارسات الـ FOC في صناعة الطيران المدني، هناك العديد من القضايا الخطيرة للمناقشة أمام الجمعية والعديد من التحديات التي تواجه جميع أصحاب المصلحة في السنوات المقبلة. يعتقد ITF بأن أفضل طريقة لحل هذه القضايا يتحقق من خلال النهج الشامل المعتمد من قبل الإيكاو، وهو النهج الذي يضمن أن جميع الجهات المعنية بصناعة الطيران يمكن أن يساهموا ويتشاركوا في الالتزام تجاه نتائج هذه الجمعية وتجاه العمل الذي تقوم به الإيكاو.

٥-٣ توصيات المؤتمر تنص على أنه "يجوز لكل دولة أن تختار المسار والوتيرة الخاصة بها في تحرير ملكية وسيطرة الناقلين الجويين لديها، على أن تولي السلامة والأمن الأهمية القصوى في أي تغيير تنظيمي. كما ينبغي إيلاء الاعتبارات الواجبة لجميع مصالح أصحاب المصلحة، بما في ذلك العمالة" (2.2.3.1.c).

٦-٣ وتشمل توصيات المؤتمر ما يلي :

(أ) "ج" ينبغي للإيكاو أن يبدأ العمل على وضع اتفاق دولي لتحرير ملكية وسيطرة الناقلين الجويين، مع الأخذ بعين الاعتبار الاهتمامات بالأمن والسلامة، ومبدأ المعاملة بالمثل، والحاجة للسماح بالتكيف التدريجي والمرحلي مع الضمانات، والحاجة إلى الأخذ بعين الاعتبار الخبرات الإقليمية، ومتطلبات القوانين المحلية في مختلف الدول، والآثار المترتبة على جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك العمالة؛ و

(ب) "د" ينبغي للإيكاو إشراك جميع الأطراف المعنية في وضع اتفاقية دولية، وينبغي أن يتعهد بالتشاور مع الخبراء والدول والجهات المعنية بالطيران والمنظمات المهتمة" (2.2/1c) و (2.2/1d)

٧-٣ وعلاوة على ذلك، فإن ورقة العمل A38-WP/71 التي قدمها مجلس الإيكاو تنص على : "إن المنظمة سوف تتخبط وتتعاون مع الدول الأعضاء، والقطاع، والمنظمات الدولية وأصحاب المصلحة الآخرين في المضي قدما في هدف التنمية الاقتصادية للنقل الجوي. وسوف تقوم أيضا بتعزيز التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى لمعالجة القضايا الناشئة ذات الاهتمام المشترك في مجال النقل الجوي" (٤.٤).

٤ - الاستنتاجات

١-٤ وفي ضوء المناقشة الواردة أعلاه، يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية:

أ) تم استخدام عمال النقل الجوي مرارا وعلى نحو متزايد منذ عام ٢٠٠٠ باعتبارهم وافي الصدمات الاساسي لتحمل آثار تحرير الصناعة ورفع الضوابط التنظيمية، ودورات الأعمال والصدمات الخارجية في هذه الصناعة، وغالبا ما يواجهون عواقب اجتماعية مدمرة.

ب) هناك أدلة متزايدة على أن شركات الطيران في ظل تحرير السوق تقوم بإعادة هيكلة عملياتها بشكل متزايد وتدرجي لتعكس سيناريوهات النموذج البحري الكلاسيكي "أعلام المواءمة"، و

ج) في مواجهة هذه التطورات ينبغي الاعتراف بجوانب السلامة والأمن الخاصة بعملية التحرير وضرورة مشاركة جميع أصحاب المصلحة في تطوير التنظيم الاقتصادي للصناعة، بالإضافة إلى تبني وجهة نظر أكثر توازنا حول الجوانب الاجتماعية، والسلامة والأمن الناتجة عن تحرير قطاع الطيران وخفض الضوابط التنظيمية فيه.

- انتهى -