



## المؤتمر العالمي للنقل الجوي

### الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال : بحث المسائل الرئيسية والإطار التنظيمي المتعلق بها  
٧-٢ : اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

### تمويل مهام الرقابة

(مقدم من الأمانة العامة)

#### الموجز التنفيذي

أبلغت الايكاو، في السنوات الأخيرة، بمسألة تمويل مهام الرقابة التي تنفذها الدول فيما يتعلق بأمن الطيران وسلامته واقتصاده. وتعرض هذه الورقة سياسة الايكاو وإرشاداتها بشأن الآليات العديدة التي تموّل بواسطتها مهام الرقابة في مجال الطيران. وهي تلخص أيضاً الإجراء الذي تعتمده الايكاو للمضي في وضع إرشادات فيما يتعلق بتمويل مهام الرقابة على مستوى الدول.

الإجراء: يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

(أ) استعراض المعلومات وعمليات التقييم والاقتراحات المعروضة في هذه الورقة.

(ب) واعتماد التوصيات الواردة في الفقرة ٥.

يمكن الاطلاع على مراجع المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي على موقع الانترنت التالي:

[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)

المراجع:

#### ١- المقدمة

١-١ تناول المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي (الذي انعقد في مونتريال في الفترة من ٢٤ إلى ٢٨ مارس ٢٠٠٣) مهام ومسؤوليات الدول في مجال الرقابة فيما يتعلق بتأثير التحرير الاقتصادي للنقل الجوي. ومنذ ذلك الوقت، شكّل التمويل المناسب والمستدام لمهام الرقابة تحدٍ جديد. وحيث إن مهام الرقابة الاقتصادية والأمنية وفي مجال السلامة هي من مسؤوليات الدول، فمن المفترض أن التمويل الحكومي هو الطريقة التي يمكن بواسطتها تمويل هذه المهام. ومع ذلك، سيعد هذا الأمر ممكناً أو عملياً دائماً، ولا سيما بالنسبة للدول ذات الموارد المالية المحدودة. ومن ثم، فقد وضعت الايكاو سياسات وإرشادات بشأن مسألة تمويل مهام الرقابة، والتي يرد موجز لها في هذه الورقة.

٢-١ ولقد نُظمت ورقة العمل على النحو التالي: ثلاثة أقسام لبحث إرشادات الايكاو بشأن تمويل مهام الرقابة الثلاثة (أي تمويل الرقابة في مجال السلامة، وتمويل الرقابة في مجال الأمن، وتمويل الرقابة في المجال الاقتصادي). ونُظّم كل جزء من هذه الأجزاء في ثلاثة عناصر: التمويل على مستوى المطار ومقدمي خدمات الملاحة الجوية، والتمويل على مستوى هيئة الطيران المدني، وعلى المستوى الوطني، والتمويل على المستوى الإقليمي. وتدعم المناقشة نتائج الدراسة الاستقصائية التي أجريت وفق كتاب المنظمة رقم EC 2/101-10/15 المؤرخ ٢ مارس ٢٠١٠ بشأن تمويل مهام الرقابة الثلاث. ويمكن الاطلاع على كتاب المنظمة بموقع الإنترنت التابع للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي: [www.icao.int/meetings/atconf/6](http://www.icao.int/meetings/atconf/6)

## ٢- تمويل الرقابة في مجال السلامة

١-٢ تبين نتائج الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الايكاو بشأن تمويل الرقابة في مجال السلامة أن الحكومة (الخرزاة) هي أهم مصدر لتمويل هذه المهمة (٤٩ ٪). تمثلت أشكال التمويل الأخرى في المنتجات والخدمات (١٦ ٪)، ومن رسوم المطارات (١٦ ٪)، ومن رسوم الملاحة الجوية (١٢ ٪)، ومن موارد تمويل أخرى تمثل نسبة ٧ ٪ المتبقية. وعلى الصعيد الإقليمي، كشفت البيانات المتوفرة بشأن المنظمات الإقليمية الجوية الخمس لرقابة السلامة (RSOOS) أن مساهمات الأعضاء شكلت ١٠٠ ٪ من التمويل لثلاث منظمات من المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة، وأن التمويل الحكومي لا يمثل إلا ٢٦ ٪ و ٢٠ ٪ من مجموع التمويل، على التوالي، للمنظمتين المتبقيتين من المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة الجوية، ويتم تغطية الفرق أساساً بواسطة المنتجات والخدمات.

٢-٢ وعلى مستوى المطارات أو مقدمي خدمات الملاحة الجوية، نصت وثيقة الايكاو بشأن سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 9082) أن التكاليف المتصلة اتصالاً مباشراً بمهمة رقابة السلامة لخدمات الرقابة أو لخدمات الملاحة الجوية يجوز إدراجها في أساس تكاليف المطارات أو مقدمي خدمات الملاحة الجوية من أجل رسوم المنتفعين وذلك بناء على قرار من الدول ورهنأ بإسناد هذه التكاليف إلى مقدمي الخدمات (الفقرة 2 x من الوثيقة Doc 9082 من الجزء الثاني والفقرة ٣-٧) من القسم الثالث.

٣-٢ ولقد ورد أيضاً في الوثيقة (Doc 9082) أن سياسات الايكاو بشأن الرسوم لا تتعلق إلا برسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (انظر الفقرة ٣ من التمهيد للوثيقة). ومع ذلك، فإن السياسات ومبادئ الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 يمكن تطبيقها في ظروف أخرى، مثل ما هو الحال بالنسبة لتمويل مهمة رقابة السلامة على المستوى الوطني والإقليمي. وفي جميع الظروف، فإن المبادئ الأربعة الرئيسية بشأن فرض الرسوم والمتمثلة في عدم التمييز، والشفافية، والصلة بالتكاليف، واستشارة الجهات المنتفعة، وكذلك، الشرط القائل بأن الجهات المنتفعة لا ينبغي أن تسدد رسوم إلا عن الخدمات المستلمة، ينبغي الالتزام بها فيما يتعلق بتمويل رقابة السلامة.

٤-٢ وعلى الصعيد الإقليمي، وإلحاقاً للحلقة الدراسية المعنية بالمنظمات الإقليمية برقابة السلامة الجوية، والتي انعقدت بمقر الايكاو في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ أكتوبر ٢٠١١، فقد قرر المجلس أنه ينبغي وضع المزيد من الإرشادات بشأن التمويل المستدام للمنظمات الإقليمية لرقابة السلامة الجوية. ووفقاً لذلك، وضعت الأمانة العامة إرشادات بشأن تمويل المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة الجوية، والتي تشمل رسوم السلامة الجوية كأحد الموارد الممكنة. ورأى أعضاء فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية أنهم لا يملكون صلاحية وضع إرشادات بشأن تمويل مهام رقابة الملاحة والتي لا تتصل اتصالاً مباشراً بالمطارات وخدمات الملاحة الجوية. ولذا، فقد وضعت إرشادات جديدة بشأن رسوم السلامة الجوية وذلك باستشارة المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة والبنك الدولي ومجلس المطارات الدولي ومنظمة خدمات الملاحة الجوية المدنية (CANSO)، والاتحاد الدولي للنقل الجوي (IATA)، ورئيس فريق خبراء اقتصاديات المطارات وفريق خبراء اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (AEP-ANSEP).

٥-٢ وبناء على السياسات الواردة في الوثيقة (Doc 9082)، فستتدرج رسوم السلامة الجوية التكاليف التي تتكبدها المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة الجوية بشأن توفير خدمات معينة لرقابة السلامة، وأن المبادئ الأربعة الرئيسية لفرض الرسوم المتمثلة في عدم التمييز، والصلة بالتكاليف، والشفافية، واستشارة الجهات المنتفعة ستدرج في الاتفاقات التأسيسية للمنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية أو في تشريعات هذه المنظمات أو في سياساتها. وتؤكد الإرشادات المعنية بتمويل المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة الجوية على أنه ينبغي أعمال ضمانات صارمة قبل تنفيذ أي رسوم بشأن السلامة الجوية، وكذلك ينبغي أن تتضمن إرشادات مكثفة بشأن الجوانب الاقتصادية والإدارية الأخرى للمنظمات الإقليمية لرقابة السلامة. وستدرج هذه الإرشادات في دليل مراقبة السلامة الجوية (DOC 9734).

٦-٢ وتجدر الإشارة إلى أن الأمانة العامة تنقضي إمكانية استحداث آليات جديدة والمزيد من الإرشادات بشأن التمويل المستدام لمهمة رقابة السلامة على المستوى الحكومي (أي بواسطة إدارات الطيران المدني) وذلك بالاستناد إلى الإرشادات التي تضعها المنظمات الإقليمية لرقابة السلامة الجوية.

### ٣- تمويل الرقابة الأمنية

١-٣ تبين نتائج الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الايكاو بشأن تمويل الرقابة الأمنية أن معظم الموارد الهامة لتمويل هذه المهمة (٦٧ ٪) مستقاة من الحكومة (الخزانة)، و ٨ ٪ من رسوم المطارات، و ١٢ ٪ من رسوم الملاحة الجوية، وتمثل مصادر التمويل الأخرى النسبة المتبقية أي ١٣ ٪.

٢-٣ وفيما يتعلق بالمطارات أو مقدمي خدمات الملاحة الجوية، فقد نصت الوثيقة (Doc 9082) على إمكانية إدراج التكاليف المرتبطة بصفة مباشرة بمهام مراقبة الأمن لخدمات المطارات أو لخدمات الملاحة الجوية في أساس تكلفة المطارات أو تكلفة مقدمي خدمات الملاحة الجوية بالنسبة لرسوم الانتفاع، حسب السلطة التقديرية للدولية وشريطة أن تكون تلك التكاليف قد فُرضت على مقدمي الخدمات (الفقرة ٢-١٠ من الوثيقة 9082، من القسم الثاني والفقرة ٣-٧ من القسم الثالث)، وبالإضافة إلى ذلك، فلقد نصت الوثيقة أيضاً على أنه لا ينبغي فرض ضرائب على الطيران المدني لأي تكاليف مترتبة عن المهام الأمنية العامة التي تؤديها الدول من قبيل وضع السياسات العامة، جمع المعلومات والأمن الوطني، أما التكاليف الإضافية المترتبة عن توفير مستويات إضافية من الأمن بشكل منتظم، وبناء على طلب المنتفعين، فهذه يمكن أن تُحمّل على هؤلاء المنتفعين. وعند استرداد نفقات الأمن بالمطارات من خلال فرض الرسوم، فإنه ينبغي أن يترك اختيار وسيلة الاسترداد لتقدير الجهة المختصة، ولكن هذه الرسوم الأمنية ينبغي أن تستند إما إلى عدد الركاب أو إلى وزن الطائرة، وإما على مزيج من العنصرين (انظر الفقرة ٧ من القسم الثاني، من الوثيقة 9082 Doc).

٣-٣ وترد المزيد من الإرشادات الشاملة بشأن رسوم الأمن في دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562) وفي دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9161).

٤-٣ ولم يُطلب من الايكاو وضع إرشادات إضافية تتناول على شكل محدد تكاليف الأمن والرسوم ذات الصلة لتمويل مهمة الرقابة الأمنية على المستويين الوطني والإقليمي. وتعد السياسات والإرشادات القائمة مناسبة وذات صلة بالموضوع. ومع ذلك، فقد شهد العقد الماضي زيادة كبيرة في تكاليف أمن المطارات التي أسندت إلى المنتفعين وغير المنتفعين من خلال رسوم الأمن، مما يشير إلى إمكانية تعزيز تنفيذ الدول للسياسات القائمة.

### ٤- تمويل الرقابة الاقتصادية

١-٤ بينت نتائج دراسة الايكاو الاقتصادية بشأن تمويل الرقابة الاقتصادية للمطارات أن أغلبية الأموال (٧٦ ٪) جاءت من الحكومة (الخزانة)، وجاءت نسبة ١٩ ٪ إضافية من رسوم المطارات، ونسبة الخمسة بالمائة المتبقية استُقيت من مصادر أخرى. وبالنسبة لمقدمي خدمات الملاحة الجوية، فقد بينت النتائج أن معظم الأموال (٦٨ ٪)، جاءت أيضاً من الحكومة (الخزانة)، و ٢٣ ٪ إضافية من رسوم خدمات الملاحة الجوية، ونسبة الـ ٩ ٪ المتبقية جاءت من مصادر أخرى.

٢-٤ ولقد وضعت الايكاو إرشادات سياسية مكثفة لتمويل مهمة الرقابة الاقتصادية للمطارات ولمقدمي خدمات الملاحة الجوية. ولقد ورد في الوثيقة (Doc 9082) (الفقرات من ٢ إلى ١٥ من القسم الأول) أنه ينبغي الفصل بوضوح بين ممارسة الدول للمسؤوليات المعنية بالمراقبة الاقتصادية وبين تشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية وتوفيرها، مع تحديد أدوار وسلطات كل وظيفة من هذه الوظائف بوضوح. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يتمثل الهدف الرئيسي من الرقابة الاقتصادية في تحقيق التوازن بين مصالح المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية بما في ذلك الجهات مقدمة الخدمات التي تشغلها الحكومات، وأهداف السياسات العمومية، مثل منع مقدمي الخدمات من إساءة استخدام أي وضع مهيمن، بما يكفل الشفافية وعدم التمييز والتأكيد على أن الاستثمارات تحقق المطالب، أو حماية مصالح المنتفعين والمنتفعين النهائيين. وختاماً يمكن إدراج التكاليف المتصلة بصفة مباشرة بمهام المراقبة الاقتصادية للمطارات أو لخدمات الملاحة الجوية، في أساس تكلفة المطارات حسب السلطة التقديرية للدولة شريطة إسناد تلك التكاليف إلى مقدمي الخدمات (الفقرة ٢-١٠ من الوثيقة 9082 Doc) من القسم الثاني والفقرة ٣-٧ من القسم الثالث).

٣-٤ وعلى الصعيد الوطني، فقد ورد في دليل اقتصاديات المطارات (Doc 9562) وفي دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9161) أنه يتعين تقييم التكاليف التي قد تحدث (الفوائد) المتمثلة في شكل معين من أشكال المراقبة الاقتصادية مثل اللاتحة الاحتياطية أو لاتحة سقف الأسعار أو معدل لاتحة العائد. إن الرقابة الاقتصادية على الإدارة والتشغيل ليست خالية من التكلفة، وقد تزداد التكاليف المرتبطة بها أثناء انتقال النهج الذي تنتهجه الدولة من شكل أسهل للرقابة الاقتصادية إلى شكل أكثر صرامة لهذه الرقابة. وفي أقصى الحالات، قد تتجاوز التكاليف التنظيمية المكاسب المتوخاة. ولذا فإن اختيار الشكل المناسب الذي يتجاوز تطبيق قانون المنافسة، يقوم على النظر في طيف الخيارات من أجل حماية مصالح الجمهور بمستوى مقبول ويتكالف تنظيمية دنيا.

٤-٤ وختاماً، ففيما يتعلق بتمويل مهمة المراقبة الاقتصادية على الصعيد الإقليمي، فقد أوصى مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (مونتريال، ١٥-٢٠ سبتمبر ٢٠٠٨)، أن تنظر الدول في اعتماد نهج إقليمي إزاء المراقبة الاقتصادية عندما تفكر الدولة إلى القدرة على الأداء المناسب لمهام الرقابة الاقتصادية (انظر الفقرة ١٥ من القسم الأول من الوثيقة 9082 Doc).

## ٥- الاستنتاجات

- ١-٥ وفي ضوء المناقشات التي دارت أعلاه، يمكن استنتاج ما يلي:
- أ) أن مهام رقابة السلامة والأمن والرقابة الاقتصادية هي من مسؤولية الدول، غير أنه بالنسبة لبعض الدول ذات الموارد المالية المحدودة، فليس من الممكن أو العملي دائماً استخدام التمويل الحكومي لهذه المهام؛
- ب) أن الإرشادات التي وضعتها الايكاو بشأن تمويل مهام الرقابة على مستوى المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية لا يزال أمراً هاماً وينبغي الإبقاء على حداثة هذه الإرشادات لكي تستخدمها الدول وفقاً لاحتياجاتها. وبناء على سياسات الايكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة 9082 Doc، فقد وضعت إرشادات إضافية بشأن تمويل مهمة رقابة السلامة على الصعيد الإقليمي من خلال الرسوم. ومع ذلك، ونظراً إلى التحديات المرتبطة بمهام رقابة التمويل على مستوى الدول والمستوى الإقليمي، ينبغي المضي في تحسين سياسات الايكاو وإرشاداتها في هذا الشأن.

## ٦- التوصيات

- ١-٦ لقد وضعت التوصيات التالية لكي ينظر فيها المؤتمر:
- أ) ينبغي للايكاو أن تواصل وضع إرشاداتها بشأن التمويل المستدام لمهمة رقابة السلامة على صعيد الدول؛
- ب) وينبغي للايكاو أن تواصل رصد حالة تمويل رقابة الأمن والرقابة الاقتصادية؛
- ج) ينبغي للايكاو المضي في بحث إمكانية وضع آليات جديدة لكفالة التمويل المستدام لمهام الرقابة على مستوى الدول وعلى المستوى الإقليمي؛
- د) وينبغي للايكاو أن تبقي على حداثة سياساتها وإرشاداتها وأن تستجيب هذه السياسات والإرشادات لمختلف الحالات التي تواجهها مختلف الدول؛
- هـ) وينبغي للايكاو أن تتخذ كافة التدابير ذات الصلة لضمان إنكفاء الوعي والمعرفة على نطاق واسع بشأن سياساتها وإرشاداتها المتعلقة برسوم الانتفاع.