



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ - ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٢ من جدول الأعمال: تعزيز نمو قطاع الطيران والربط الجوي من خلال الاستثمارات في البنية الأساسية ورأس المال البشري والشراكات

تمويل البنى الأساسية للطيران

(مقدمة من الأمانة العامة)

الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه التحديات التي تحول دون توفير استثمارات كافية لتطوير البنية الأساسية للطيران وتحديثها من أجل تلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية. وتؤكد على الأهمية الاستراتيجية لإدراج تخطيط البنية الأساسية للطيران في أطر التنمية والاستثمار الوطنية لدعم النمو الاقتصادي والربط الجوي والتنمية المستدامة. كما تتناول الورقة نهجاً تمويلية تدعم آليات التمويل التقليدية، وتوسع سبل الوصول إلى مصادر التمويل المتنوعة. وتسلط الضوء على دور منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) في دعم الدول لتعزيز تمويل البنية الأساسية للطيران من خلال توفير السياسات والمواد الإرشادية والأدوات وبناء القدرات. وتقدم الورقة مجموعة شاملة من الإجراءات الرامية إلى تعزيز اتساق السياسات وتحسين التنسيق وإتاحة مناخ استثماري مستقر والاستفادة من آليات التمويل المبتكرة.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

(أ) النظر في سبل تمويل البنية الأساسية للطيران على النحو الوارد في الفقرة ٢؛

(ب) الإحاطة علماً بالدور الذي تضطلع به الإيكاو لدعم تمويل البنية الأساسية للطيران؛

(ج) إقرار التوصيات المقترحة لكل من الدول والإيكاو الواردة في الفقرة ٤.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع."
الآثار المالية:	من المتوقع أن تُنفَّذ الأنشطة المشار إليها في هذه الورقة في حدود الموارد المتاحة في الميزانية العادية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٢٨ و/أو من المساهمات الخارجة عن الميزانية، بما في ذلك "الصندوق الطوعي للنقل الجوي".
المراجع:	القرارات المعتمدة في الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية - الطبعة المؤقتة، أكتوبر ٢٠٢٥، (قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦) "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082)

"دليل اقتصاديات المطارات" (Doc 9562) "دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" (Doc 9161) "دليل التحليلات الاقتصادية والمالية لمشاريع البنية التحتية للطيران" (Doc 10170) "البيان الختامي لمندى الإيكاو العالمي الثالث للطيران" (IWAF/3)	
--	--

١- المقدمة

١-١ من المتوقع أن يزداد حجم الحركة الجوية بأكثر من ضعفي مستواه الحالي بحلول عام ٢٠٥٠، وفقاً لتنبؤات الحركة الجوية طويلة الأجل الصادرة عن الإيكاو. ويتطلب تعزيز حركة النقل الجوي والربط الجوي، إلى جانب الحاجة إلى التأقلم مع التحولات التكنولوجية والبيئية، بنية أساسية مناسبة لقطاع الطيران، بما في ذلك النظم الرقمية والموارد البشرية الداعمة. ومن الضروري أن تقوم الدول بتطوير بنية أساسية عالية الجودة تتناسب مع تنبؤات الحركة الجوية وتتوافق مع الخطط العالمية للإيكاو، حرصاً على إدارة هذا النمو بطريقة آمنة ومأمونة وفعالة، مع ضمان فوائده الاجتماعية والاقتصادية وتحقيق الاستدامة البيئية على أكمل وجه.

٢-١ ويتطلب سد الثغرات الحالية في البنية الأساسية والاستجابة للطلب في المستقبل استثمارات ضخمة في التطوير المستمر للبنية الأساسية للطيران وتحديثها. ومع ذلك، فإن تلبية هذه المتطلبات يطرح تحديات تمويلية كبيرة، تُعزى إلى طبيعة البنية الأساسية لقطاع الطيران التي تقتضي استثمارات ضخمة وإلى طول المهل الزمنية اللازمة لتطويرها. لذا يتعدّر على العديد من الدول تعبئة الموارد المالية اللازمة ووضع أطر داعمة من حيث السياسات العامة واللوائح التنظيمية لإتاحة بيئة ملائمة تجذب الاستثمارات اللازمة.

٣-١ ويُعدّ التخطيط المتكامل ونظم الإدارة الرشيدة ونهج التمويل المبتكرة عوامل حاسمة لضمان الاستدامة طويلة الأجل لتطوير البنية الأساسية في مجال الطيران. وطلبت الدورة الثانية والأربعون للجمعية العمومية للإيكاو من مجلس الإيكاو القيام "بمواصلة إعداد وتحديث الإرشادات والأدوات المتعلقة بتمويل تطوير وتحديث البنى الأساسية ذات الجودة في مجال الطيران، بما في ذلك آليات لدعم التحسينات التشغيلية على النحو المبين في "حزم التحسينات في منظومة الطيران" (ASBUs)" (انظر المرفق (ج) من القرار ٤٢-٢٦).

٢- نهج تمويل البنية الأساسية في مجال الطيران

١-٢ يواجه قطاع الطيران اتساعاً في الفجوة بين السعة الاستيعابية الحالية للبنية الأساسية والاحتياجات المستقبلية، في ظلّ الازدحام في المطارات الرئيسية وقلة سبل الربط الجوي في العديد من الأقاليم والمتطلبات واسعة النطاق لتوسيع المطارات وتحديثها، فضلاً عن تنفيذ نظم الملاحة الجوية وتطويرها. وفي الوقت نفسه، تؤدي العمليات الناشئة، مثل نظم الطائرات غير المأهولة (UAS) والتقلّ الجوي المتقدم (AAM)، إلى جانب المتطلبات المتزايدة المتعلقة بالبيئة والتكنولوجيا الرقمية، إلى تنامي الطلب على البنية الأساسية، ويزداد الوضع صعوبة مع النقص في الموارد البشرية والضغط على القدرات المؤسسية.

٢-٢ ويُعدّ تحديث البنية الأساسية في مجال الطيران وتوسيعها ضرورياً لدعم الربط الجوي وتحقيق التنمية الاقتصادية. وعلى الرغم من هذا الدور الحيوي، تواجه العديد من الدول تحديات متواصلة من أجل توفير استثمارات كافية لتطوير بنية أساسية عالية الجودة في مجال الطيران لتلبية الاحتياجات الحالية والمستقبلية. ووفقاً لما طرحته "توقعات البنية الأساسية العالمية" الصادرة عن مجموعة العشرين، سيصل إجمالي المطلوب من الاستثمارات في البنية الأساسية للمطارات ٢,٦ تريليون دولار أمريكي حتى عام ٢٠٤٠. وقد بات حشد الموارد المالية طويلة الأجل صعباً بشكل متزايد، إذ يشكل تحدياً كبيراً بالنسبة للعديد من الدول، لا

سيما بالنظر إلى الضغوط التي تتعرض لها المالية العامة والوصول المحدود إلى مصادر التمويل المتنوعة، لا سيما في الدول النامية.

٣-٢ ويتطلب التصدي للتحديات المتعلقة بالتمويل والمرتبطة بتطوير البنية الأساسية في مجال الطيران اتباع نهج شامل ومتكامل ومنسق، يستند إلى سياسات متسقة ونظم إدارة رشيدة تدعم آليات التمويل التقليدية، إلى جانب تعزيز الوصول إلى مصادر تمويل متنوعة ومبتكرة.

٤-٢ تمويل البنية الأساسية في مجال الطيران من خلال رسوم المنتفعين

١-٤-٢ قامت صناعة الطيران بتمويل الغالبية العظمى من تكاليف بنيتها الأساسية من خلال الإيرادات المتأتية من رسوم المنتفعين، وليس من خلال الاستثمارات العامة أو الدعم المالي. وتبقى رسوم المنتفعين المفروضة على المطارات وخدمات الملاحة الجوية تشكل آلية أساسية لتمويل البنية الأساسية في مجال الطيران وضمان استدامتها على المدى الطويل. وتتأثر فعالية نظم رسوم المنتفعين بشكل مباشر بالأطر التنظيمية والمؤسسية. وقد تؤدي الشفافية المحدودة والقصور في التشاور مع الجهات المعنية وضعف الرقابة التنظيمية الاقتصادية إلى تقويض الثقة في إطار تحديد الرسوم وردع الاستثمارات.

٢-٤-٢ ويؤدي التصميم السليم لاستراتيجيات تحديد الرسوم وتطبيقها بما يتوافق مع المادة ١٥ من اتفاقية الطيران المدني الدولي (شيكاغو، ١٩٤٤ - "اتفاقية شيكاغو")، وسياسات الإيكاو وتوجيهاتها في هذا الشأن، دوراً حاسماً في تمكين آليات استرداد التكاليف من توفير تدفق مستقر من الإيرادات بوتيرة يمكن التنبؤ بها، وهو أمر ضروري لتخطيط البنية الأساسية وتمويلها والاستثمار فيها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للإيرادات المستدامة المتأتية من رسوم المنتفعين أن تدعم الاستدامة المالية وثقة المستثمرين، مما يسهل الوصول إلى التمويل التجاري، بما في ذلك القروض والاستثمارات الخاصة.

٥-٢ نهج متنوعة ومبتكرة للتمويل

١-٥-٢ سيتطلب حشد الاستثمارات اللازمة لتطوير البنية الأساسية في مجال الطيران اتباع نهج تمويلية متنوعة ومبتكرة تجمع بين الموارد العامة والخاصة، مع استكمال التمويل من خلال رسوم المنتفعين. وتمثل مشاركة القطاع الخاص، بما في ذلك من خلال الاستثمار الخاص وإصلاح قطاع الأعمال وإطلاق الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPPs) ومبادرات التمويل الخاص، مساراً رئيسياً لتنويع مصادر التمويل. ويمكن لآليات التمويل المختلط، التي تضم المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الأخرى، أن تحسن الجدوى المالية للمشاريع من خلال الحد من المخاطر والاستفادة من التمويل بشروط ميسرة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي الوصول إلى أسواق رأس المال من خلال أدوات مثل سندات البنية الأساسية أو السندات الخضراء إلى توسيع خيارات التمويل وجذب المؤسسات الاستثمارية على المدى الطويل.

٢-٥-٢ ويُعد إعداد قائمة مشاريع قوية، تدعمها دراسات جدوى سليمة وتحليلات التكاليف والمنافع، ضرورياً لتسهيل اتخاذ قرارات الاستثمار. وبالإضافة إلى ذلك، يُعتبر إرساء بيئة تنظيمية تتسم بالشفافية والاستقرار والقدرة على التنبؤ، فضلاً عن تعزيز التعاون مع المصارف الإنمائية والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، بالغ الأهمية لجذب القطاع الخاص إلى المشاركة وتوسيع سبل الوصول إلى التمويل طويل الأجل والخبرة الفنية وأدوات التخفيف من المخاطر.

٦-٢ إدراج خطط البنية الأساسية للطيران في أطر التنمية الوطنية

١-٦-٢ لا يحظى قطاع الطيران دائماً، على الرغم من أهميته البالغة بالنسبة للنمو الاجتماعي والاقتصادي، بالاهتمام الكافي في خطط التنمية والاستثمار الوطنية، مما أدى إلى اتباع نهج مفتتة من حيث وضع السياسات ونقص في الاستثمار وضياح الفرص الاقتصادية. ويُعد إدراج قطاع الطيران في أطر التخطيط الوطنية ضرورياً حرصاً على إعداد سياسات متسقة وتخصيص الموارد بكفاءة. وينبغي على الدول تعزيز التنسيق بين القطاعات لضمان إدراج مسألة تطوير البنية الأساسية للطيران

بشكل فعال في الاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً. ويشمل ذلك التوفيق بين استراتيجيات الطيران والأولويات الوطنية المتعلقة بالتنوع الاقتصادي وتيسير التجارة والسياحة والتنمية الإقليمية والاستدامة، فضلاً عن تعزيز جهود التخطيط والتنمية في هذه القطاعات.

٢-٦-٢ ويتطلب التكامل الفعال ما يلي: أ) زيادة الاعتراف بدور قطاع الطيران في دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية؛ ب) وتعزيز التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة، لا سيما بين سلطات النقل والمالية والتخطيط والصناعة؛ ج) ووضع آليات قوية لتحديد المشاريع وترتيب أولوياتها على أساس الأثر الاجتماعي والاقتصادي؛ د) وضمان التوافق بين الالتزامات الدولية وسياسات الإيكاو وتوجيهاتها. كما ينبغي على الدول إعداد برامج وخطط وطنية وتحديد أهداف استراتيجية لتطوير البنى الأساسية تتماشى مع خطط الإيكاو العالمية، استناداً إلى دراسات جدوى قوية وتحليل للفجوات بين الطلب المتوقع والسعة الحالية وتقييم التكاليف والمنافع وتحليلات لدورة الحياة كاملة.

٣- دور الإيكاو في دعم تمويل البنية الأساسية للطيران

١-٣ تؤدي الإيكاو دوراً محورياً في دعم الدول من أجل تمويل البنية الأساسية للطيران من خلال توفير إطار عالمي شامل للسياسات ومواد إرشادية وأدوات وأنشطة وبناء القدرات والمساعدة الفنية.

٢-٣ وتضع الإيكاو، من خلال سياساتها وتوجيهاتها، مبادئ متفقاً عليها دولياً تتعلق بالتنظيم الاقتصادي للمطارات وخدمات الملاحة الجوية وتمويلها. وعلى وجه الخصوص، تُحدد سياسات الإيكاو الواردة في الوثيقة Doc 9082 المبادئ الرامية إلى دعم آليات استرداد تكاليف البنية الأساسية. كما ترد توجيهات بشأن تمويل البنى الأساسية أيضاً في "دليل اقتصاديات المطارات" (الوثيقة Doc 9562) و"دليل اقتصاديات خدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة Doc 9161) و"دليل التحليلات الاقتصادية والمالية لمشاريع البنية التحتية للطيران" (الوثيقة Doc 10170). وبالإضافة إلى ذلك، وفي سياق الابتكار، تساعد الإيكاو الدول أيضاً في تلبية الاحتياجات التمويلية الناشئة من أجل استيعاب التقنيات والعمليات الجديدة، بما في ذلك نظم الطائرات غير المأهولة (UAS) والتقلّ الجوي المتقدّم (AAM) وأنشطة الفضاء التجارية.

٣-٣ ومن خلال أنشطة بناء القدرات وتقديم المساعدة الفنية، تدعم الإيكاو الدول في تعزيز قدراتها المؤسسية والتنظيمية والفنية المتعلقة بتطوير البنية الأساسية وتمويلها، فضلاً عن تنمية الموارد البشرية اللازمة لإدارة نظم الطيران التي تزداد تعقيداً. ويهدف البرنامج التدريبي على وضع "خطة رئيسية للطيران المدني" (CAMP) إلى تزويد الدول والجهات المعنية في قطاع الطيران بالكفاءات اللازمة لوضع وتنفيذ خطط عامة للطيران المدني تتوافق مع خطط التنمية الوطنية وتمتثل لأحكام الإيكاو في هذا الشأن. وبالإضافة إلى ذلك، تساعد مبادرات على غرار "الجيل القادم من المهنين العاملين في مجال الطيران" (NGAP)، إلى جانب مجموعة من الدورات التدريبية الحضرية وعن بُعد، في سد الفجوات في القوى العاملة والمهارات المتعلقة بتطوير البنية الأساسية وإدارتها.

٤-٣ كما تعمل الإيكاو على تيسير التعاون والشراكات بين الدول والجهات المعنية في القطاع والمؤسسات المالية الدولية. وتسعى، من خلال توفير منصة عالمية محايدة، إلى تعزيز تبادل أفضل الممارسات وتشجيع تطوير نهج تمويلية مبتكرة، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص وآليات التمويل المختلط.

٤- التوصيات

١-٤ سعياً إلى التخلص من الضغوط على قدرات البنية الأساسية والتكنولوجيا والموارد المالية التي تعوق تطوير قطاع الطيران، يتعين على الدول والإيكاو القيام بأدوار يُكمل الواحد منها الآخر في تعزيز تمويل البنية الأساسية للطيران، من خلال إرساء أطر سليمة للسياسات ووضع تدابير عملية للتنفيذ. وتُقدّم التوصيات التالية لينظر فيها المؤتمر:

(١) ينبغي للدول أن تتبع نهجاً شاملاً ومتكاملاً ومنسقاً لتلبية احتياجات تمويل البنية الأساسية. ويشمل ذلك ما يلي:

- (أ) ترسيخ نظم الإدارة الرشيدة من خلال إنشاء أطر مؤسسية وتنظيمية مؤاتية تجذب الاستثمارات وتحافظ عليها، بما في ذلك تنفيذ سياسات الإيكاو وتوجيهاتها وضمان الرقابة الاقتصادية الفعالة؛
 - (ب) إتاحة مناخ استثماري يتسم بالشفافية والاستقرار والقدرة على التنبؤ، وذلك من خلال إشراك مختلف الجهات المعنية وتنويع مصادر التمويل وتعزيز دور القطاع الخاص، بما في ذلك من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والتمويل المختلط وأدوات أسواق رأس المال؛
 - (ج) وضع برامج وخطط لتطوير البنية الأساسية للطيران، بحيث تتماشى مع خطط الإيكاو العالمية وتستند إلى دراسات جدوى قوية وتحليل الفجوات بين الطلب المتوقع والقدرة الحالية وتقييم التكاليف والمنافع وتحليلات لدورة الحياة كاملة؛
 - (د) تحقيق مواءمة الطيران مع الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الأوسع وضمان التوافق بين برامج وخطط البنية الأساسية للطيران والتطوير المتوازن لوسائل النقل الأخرى، بما في ذلك مبادرات النقل متعدد الوسائط والتخطيط الحضري وربطها بخطط واستراتيجيات التنمية الوطنية و/أو الإقليمية؛
- (٢) ستواصل الإيكاو دورها الريادي في وضع السياسات والتوجيهات وتطوير الأدوات التشغيلية وبناء القدرات. ويشمل ذلك ما يلي:

- (أ) المواظبة على تحديث سياسات الإيكاو وتوجيهاتها الحالية بحيث تظل مواكبة للواقع واستشرافية وقادرة على تلبية الاحتياجات المتغيرة، مع الاستمرار في تعزيز تنفيذها من قبل الدول، بهدف تقوية الإطار العام لسياسات تمويل البنية الأساسية للطيران؛
- (ب) وضع مجموعة أدوات لإعداد مشاريع البنية الأساسية للطيران، بهدف تزويد الدول بمنهجيات عملية لإجراء دراسات جدوى وتحليل المنافع والتكاليف، مما ييسر عملية صنع القرارات المستنيرة ويسهل إعداد مشاريع للبنى الأساسية ذات هامش ربحي؛
- (ج) تعزيز الشراكات الفعالة بين المؤسسات المالية المتعددة الأطراف والجهات المانحة والمستثمرين والدول التي تحتاج إليها، والنظر في إنشاء آلية عالمية لدعم قائمة مشاريع البنية الأساسية التي لا تزال في طور الإعداد، بهدف تسهيل الربط بين مشاريع البنية الأساسية وشركاء التنمية والمؤسسات المالية؛
- (د) تحديد الدول التي تحتاج إلى المساعدة وتنسيق الجهود وتقديم المساعدة لها، في إطار الهدف الاستراتيجي "عدم ترك أي بلد وراء الركب"، مع تعزيز بناء القدرات لمعالجة النقص في القوى العاملة والمهارات، بما في ذلك من خلال مبادرة "الجيل القادم من المهنيين العاملين في مجال الطيران".