



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي (ATCONF/7)

مونتريال، كندا، من ١٦ - ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٢ من جدول الأعمال: تعزيز نمو قطاع الطيران والربط الجوي من خلال الاستثمارات في البنية التحتية ورأس المال البشري والشراكات
٢-٢: الاستثمار في تطوير البنية التحتية للطيران المدني وتحديثها

التنظيم الاقتصادي، وتكاليف البنية التحتية،
وتمويل المطارات ومزودي خدمات الملاحة الجوية (ANSPs)
(مقدمة من اتحاد النقل الجوي الدولي (الإياتا))

الموجز التنفيذي

يعتمد النقل الجوي على بنية تحتية فعّالة للمطارات والملاحة الجوية. ومنذ المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATCONF/6)، استمرت رسوم المستخدمين في الارتفاع في العديد من الأسواق، بينما تبنّت المطارات ومزودو خدمات الملاحة الجوية (ANSPs) نماذج ملكية وتمويل أكثر تنوعاً.

مع أن هذه التطورات قد تُسهّل الاستثمار، إلا أن المطارات ومزودي خدمات الملاحة الجوية ما زالوا يتمتعون بنفوذ سوقي كبير، ويواجه المستخدمون خيارات محدودة. ويبقى التنظيم الاقتصادي الفعّال ضرورياً لكفاءة السوق والامتثال لمبادئ سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة - Doc.9082) (ارتباط التكاليف، والشفافية، والتشاور، وعدم التمييز). يُعدّ التنظيم الاقتصادي شرطاً أساسياً وعاملاً مُساعداً لتطوير بنية تحتية مستدامة ومناسبة للغرض، إذ يُوفّر قواعد قابلة للتنبؤ، وتوزيعاً واضحاً للمخاطر، ويدعم بنية تحتية فعّالة، ومدفوعة بالطلب، وبأسعار معقولة. ولا يكفي التشاور وحده، بل تُعدّ الشفافية، والتدقيق المستقل، والضمانات التنظيمية القابلة للتنفيذ أموراً جوهرية.

الإجراء: يُدعى المؤتمر إلى الإحاطة علماً بالإجراءات الموضحة في القسم ٤ واعتمادها.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الأثار المالية:	لا توجد
المراجع:	الوثيقة Doc.9082 - سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية

^١ قدم اتحاد النقل الجوي الدولي (الإياتا) النسخة باللغات العربية والإسبانية والإنجليزية والروسية والصينية والفرنسية.

١- المقدمة

١-١ تُقدّم المطارات ومزودو خدمات الملاحة الجوية بنية تحتية أساسية تدعم الربط والتجارة والسياحة والتنمية الاقتصادية. مع ذلك، تعمل هذه الجهات في كثير من الأحيان في ظل منافسة محدودة وتتمتع بنفوذ سوقي كبير. وهذا يعني أن المفاوضات التجارية العادية بين الموردين والعملاء قد لا تكون كافية. في المقابل، تعمل شركات الطيران، بصفتها مستخدمة لهذه البنية التحتية، في أسواق شديدة التنافسية وبهوامش ربح منخفضة، مما يحدّ من قدرتها على استيعاب الزيادات غير الفعّالة أو غير المبررة في الرسوم. وهذا يُعزّز الحاجة إلى رسوم مُرتبطة بالتكاليف وبنية تحتية فعّالة من حيث التكلفة تخضع لإشراف فعّال. إن غياب آليات إشراف فعّالة يُضِرّ في نهاية المطاف بالنقل الجوي لأنه يُقوّض القدرة على تحمّل التكاليف والربط والفوائد الاقتصادية الأوسع للنقل الجوي.

٢-١ منذ المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6)، اعتمدت العديد من الدول ترتيبات جديدة للملكية والامتياز والتمويل لدعم تطوير البنية التحتية وتحديثها. في حين أن هذه الأساليب قد تُسهّل الاستثمار وتُحسّن تقديم الخدمات، إلا أنها لا تُلغي الحاجة إلى ضمانات لضمان حصول المستخدمين والمستهلكين على خدمات فعّالة وبأسعار معقولة وعالية الجودة. تُرسّخ سياسات منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) مبادئ معترف بها دولياً، تشمل ارتباط التكاليف والشفافية وعدم التمييز والتشاور. ولا تزال هذه المبادئ مناسبة وذات صلة. ومع ذلك، لا يزال تطبيقها متفاوتاً، وهناك حاجة إلى مزيد من التركيز على الرقابة الاقتصادية الفعّالة لضمان توافق قرارات تطوير البنية التحتية وفرض الرسوم مع مصالح المستخدمين والنمو المستدام لربط النقل الجوي.

٢- المناقشة

١-٢ التنظيم الاقتصادي

١-١-٢ يتطلب التنظيم الاقتصادي الفعّال أكثر من مجرد مراجعة إجرائية. فالتدقيق الموضوعي في كفاءة التكلفة، والعوائد المعقولة، وتوزيع المخاطر، وتبرير الاستثمارات أمرٌ ضروري لضمان تلبية رسوم المطارات والملاحة الجوية لاحتياجات السوق بكفاءة، وأن تظل قرارات الاستثمار متوافقة مع المتطلبات التشغيلية والطلب واحتياجات المستخدمين.

٢-١-٢ ينبغي أن تتمتع الهيئات التنظيمية المستقلة بصلاحيات وموارد واستقلالية كافية لمراجعة التكاليف، وتقييم خطط الاستثمار، ومراقبة الأداء، وتعزيز الشفافية، ودعم التشاور الهادف مع المستخدمين. ويشمل ذلك القدرة على تعديل مستوى التدقيق التنظيمي أو تطبيق التدابير التصحيحية عند الحاجة لمعالجة أوجه القصور في السوق.

٣-١-٢ يُعَيّد التنظيم الفعال المستخدمين من خلال حمايتهم من التكاليف غير الفعّالة أو المفرطة، مع توفير القدرة على التنبؤ والاستقرار لمقدمي خدمات البنية التحتية والمستثمرين. ينبغي أن يظل التنظيم فعالاً بغض النظر عن هيكل الملكية أو نموذج التمويل أو ترتيبات الامتياز. يجب وضع الأطر التنظيمية قبل التغييرات في الخصخصة أو منح الامتيازات أو الملكية، حيث قد يكون من الصعب تطبيق الحماية التي يتمّ التفاوض عليها بعد أن يحدد المستثمرون سعر الأصل، وقد يُنظر إليها على أنها تُغيّر من عرض الاستثمار. وينبغي أن يحمي التنظيم الاقتصادي السليم المصالح العامة للدول والمستخدمين والمستهلكين، ولا ينبغي التعامل معه كعنصر قابل للتفاوض في المناقشات مع المستثمرين المحتملين.

٢-٢ تكاليف البنية التحتية والاستثمار والتمويل

١-٢-٢ يظل الاستثمار في البنية التحتية ضرورياً لدعم الطلب المستقبلي والمرونة والقدرة وجودة الخدمة. وينبغي تبرير الاستثمارات الممولة من خلال رسوم المستخدمين بناءً على الطلب، ودعمها بدراسة جدوى قوية، وشرائها بكفاءة، وتنفيذها على مراحل مناسبة.

٢-٢-٢ يساعد التدقيق المناسب في خطط الاستثمار على ضمان تناسب الإنفاق مع المتطلبات التشغيلية، وعدم تعريض المستخدمين لتكاليف الاستثمار غير الفعال، أو الأصول غير المستغلة، أو الإنفاق غير الضروري.

٣-٢-٢ ينبغي أن تتمكن المطارات ومزودو خدمات الملاحة الجوية من استرداد التكاليف المتكبدة بكفاءة، وتحقيق عوائد معقولة على الاستثمار. ويجب أن تتوافق هذه العوائد مع استرداد التكاليف بكفاءة، وتوزيع المخاطر بشكل مناسب، والمبادئ التي يقوم عليها التنظيم الاقتصادي.

٤-٢-٢ لذا، لا ينبغي النظر إلى التنظيم الاقتصادي كعائق أمام الاستثمار، بل كإطار يدعم تطوير البنية التحتية بكفاءة، وقابلية للتنبؤ، واستدامة، مع تعزيز الثقة بين المستخدمين والمستثمرين. وينبغي أن تشمل المراجعة التنظيمية لخيارات وخطط الاستثمار القدرة المتوقعة، والمرونة، والكفاءة، ونتائج جودة الخدمة، مع المتابعة بعد التنفيذ لضمان حصول المستخدمين على الفوائد المرتبطة بالرسوم التي يدفعونها.

٣-٢ الملكية والتشاور والشفافية

١-٣-٢ يمكن لمشاركة القطاع الخاص، ونماذج الامتياز، وترتيبات التمويل البديلة أن تُسهم إيجاباً في تطوير البنية التحتية من خلال تسهيل الوصول إلى رأس المال والخبرات والتحسينات التشغيلية. ولكن نجاحها يعتمد على وجود إطار تنظيمي اقتصادي فعال.

٢-٣-٢ ينبغي للدول ضمان وضع أو تعزيز الترتيبات التنظيمية المناسبة قبل تنفيذ أي تغييرات جوهرية في الملكية أو الامتياز أو التشغيل. ويُعزز هذا النهج ثقة المستثمرين مع حماية مصالح المستخدمين والحفاظ على فعالية التنظيم.

٣-٣-٢ لا ينبغي لعقود الامتياز أو الاتفاقيات التجارية أو ترتيبات الملكية أن تُقيد قدرة الدولة أو الجهة التنظيمية على إنفاذ مبادئ الإيكو المتعلقة بفرض الرسوم، أو مراجعة التكاليف والاستثمارات، أو حماية المستخدمين والمستهلكين حينما توجد قوة سوقية.

٤-٣-٢ يظل التشاور الهادف عنصراً أساسياً في سياسة الإيكو. وينبغي أن يتلقى المستخدمون معلومات ذات صلة وفي الوقت المناسب، وأن تُتاح لهم فرصة حقيقية للمساهمة في قرارات الاستثمار والرسوم الهامة قبل اعتمادها نهائياً.

٥-٣-٢ إن تخصيص التكاليف بشفافية، وترتيبات الحوكمة الواضحة، والرقابة الفعالة تدعم المساءلة والثقة في قرارات تمويل البنية التحتية والاستثمار فيها.

٦-٣-٢ ينبغي أن تظل آليات التمويل متسقة مع مبادئ ارتباط التكاليف والشفافية والمساءلة. ويجب توقي الحذر عندما تنقل ترتيبات التمويل مخاطر مالية غير متناسبة إلى المستخدمين.

٧-٣-٢ لا يُسمح بالتمويل المسبق إلا في حالات استثنائية ومبررة وعند الضرورة القصوى. ولا ينبغي أن ينقل المخاطر من مزودي البنية التحتية إلى المستخدمين بشكل غير مبرر. ويجب أن يكون التمويل المسبق مبرراً ومحددًا زمنياً وشفافاً وخاضعاً لمشاورات هادفة وتنظيم مستقل. ولا ينبغي أن يتحمل المستخدمون والمستهلكون مخاطر غير مبررة مرتبطة باستثمارات مستقبلية غير مؤكدة أو متأخرة أو قائمة على المضاربة.

٣- الخلاصة

١-٣ يظل التنظيم الاقتصادي الفعال ضرورياً لضمان تقديم البنية التحتية للمطارات والملاحة الجوية بكفاءة، وأن تظل الرسوم مرتبطة بالتكاليف وشفافة ومتوافقة مع مبادئ الإيكاو. ولا تكون هذه المبادئ فعالة إلا إذا ضمنت الدول وجود رقابة اقتصادية مستقلة وممولة بشكل كافٍ قادرة على التدقيق في التكاليف والاستثمار والجودة والعوائد وتوزيع المخاطر. ولا يُعد التنظيم الاقتصادي اختيارياً عندما يمتلك مزودو خدمات المطارات والملاحة الجوية قوة سوقية كبيرة. إنها الآلية التي تُطبّق من خلالها مبادئ الإيكاو المتعلقة بالرسوم عملياً، بما يضمن كفاءة الاستثمار في البنية التحتية، وارتباط الرسوم بالتكاليف، وإشراك المستخدمين بشكل فعال، والحفاظ على فوائد الربط في النقل الجوي.

٢-٣ ينبغي للمؤتمر تشجيع تطبيق عملي أقوى لمبادئ الإيكاو الحالية المتعلقة بفرض الرسوم بدلاً من وضع مبادئ جديدة. وينبغي أن يشمل ذلك توقعات أوضح لأطر وآليات الرقابة الاقتصادية الوطنية لتقييم كيفية تطبيق الشفافية والتشاور وارتباط التكاليف وكفاءة الاستثمار ونتائج جودة الخدمات عملياً. وقد يشمل أيضاً رصد الإيكاو لتنفيذ ونشر التقارير السنوية للأنشطة، على سبيل المثال، من قبل هيئات الرقابة الاقتصادية الحكومية.

٣-٣ يعتمد تطوير البنية التحتية المستدامة على أطر استثمارية تُوازن بشكل مناسب بين مصالح الدول والمستثمرين ومقدمي خدمات البنية التحتية والمستخدمين. ويمكن للخصخصة والامتيازات وترتيبات التمويل البديلة أن تُحقق فوائد عند دعمها برقابة اقتصادية قوية. ويُعد التنظيم الاقتصادي شرطاً أساسياً لتحقيق هذا التوازن، مما يُساعد على ضمان أن يدعم الاستثمار القدرة على تحمل التكاليف والربط والكفاءة والنمو طويل الأجل للنقل الجوي الدولي.

٤- الإجراءات

- ١-٤ تُقترح التوصيات التالية لكي ينظر المؤتمر فيها:
- (أ) إعادة التأكيد على المبادئ المنصوص عليها في وثيقة سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc.9082) ، وحث الدول على تطبيقها بفعالية من خلال رقابة اقتصادية قوية؛
 - (ب) مطالبة الإيكاو برصد ودعم التطبيق الفعال لأطر الرقابة الاقتصادية؛
 - (ج) الإقرار بأن التنظيم الاقتصادي الفعال والمستقل والممول بشكل كافٍ أمر ضروري بغض النظر عن هيكل الملكية أو التمويل؛
 - (د) تشجيع تطبيق أو تعزيز أطر التنظيم الاقتصادي قبل تنفيذ تغييرات كبيرة في الخصخصة أو الامتياز أو الملكية؛
 - (هـ) تشجيع الاستثمار في البنية التحتية القائمة على الطلب والمدار بكفاءة؛
 - (و) حصر التمويل المسبق في الظروف الاستثنائية ومع وجود ضمانات مناسبة.

— انتهى —