



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠/١١/٢٠٢٦

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

٢-٢: الاستثمار في تطوير البنية الأساسية للطيران المدني وتحديثها

خفض تكاليف تمويل البنية الأساسية للطيران من خلال إزالة

المخاطر التنظيمية التي يمكن تجنبها

(مقدمة من المملكة العربية السعودية)

الموجز التنفيذي

تتضمن ورقة العمل ATConf/7-WP/3 إقراراً بأن وجود بيئة تنظيمية شفافة ومستقرة يمكن التنبؤ بها يشكل مسألة بالغة الأهمية لاجتذاب مشاركة القطاع الخاص والتمويل طويل الأجل في البنية الأساسية للطيران. وتتناول سياسات الإيكاو وإرشاداتها الحالية مسائل استرداد التكاليف والتشاور والإشراف الاقتصادي والاستثمار الكفؤ وتكلفة رأس المال. غير أنها لا تطرح عملية موحدة على مستوى المشروع لتوضيح الكيفية التي سيتم بها التعامل مع الاستثمار الحثيف والفعل في المطارات خلال الدورة التنظيمية، وذلك قبل رصد رأس المال بشكل لا رجعة فيه. وتقترح هذه الورقة أربع آليات مرنة تُعتمد مسبقاً للحد من المخاطر التنظيمية التي يمكن تجنبها، وهي: تحديد المعاملة التنظيمية للاستثمار؛ والتطبيق المستقبلي للتغييرات التنظيمية اللاحقة؛ ووضع أحكام محددة لإعادة فتح القرارات وتعديلها؛ وضمان الاستمرارية إلى حين صدور قرار تنظيمي لاحق. وقد يسهم الحد من عدم اليقين الناشئ عن العملية التنظيمية في تحسين قابلية المشروع للحصول على التمويل وخفض علاوة التمويل التي يمكن تجنبها. ولا تؤدي هذه الآليات إلى تجميد اللوائح أو ضمان العوائد أو نقل مخاطر الحركة أو الإنشاء أو التشغيل أو المخاطر التجارية إلى المنفعين أو الدول.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

- الإقرار بأن إمكانية التنبؤ بالمعاملة التنظيمية للاستثمارات الحكيمة والفعالة في المطارات والملاحة الجوية يمكن أن تدعم فرص المشاريع في الحصول على التمويل وتجنب علاوة التمويل التي لا داعي لها؛
- الاتفاق على أن وضع إرشادات عملية من شأنه أن يساعد الدول على تنفيذ آليات تنظيمية تُعتمد مسبقاً، مع الحفاظ على السلطة التنظيمية وصون مصالح المنفعين؛
- دعوة الإيكاو، في إطار عملها الجاري بشأن اقتصاديات الطيران وتمويل البنية الأساسية للمطارات والملاحة الجوية، إلى وضع إرشادات غير إلزامية وعناصر نموذجية للآليات الأربع المرنة المبينة في القسم ٣، بالتشاور مع الجهات المعنية.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	محدودة. فالاقترح يتعلق بإعداد إرشادات في إطار الأعمال الحالية للإيكاو بشأن الرقابة الاقتصادية وتمويل البنية الأساسية. ولا يتطلب ذلك تقديم دعم مالي لمقدمي خدمات البنية الأساسية.
المراجع:	قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦، المرفق (ج) "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية"، الطبعة العاشرة، ٢٠٢٤ (Doc 9082) "دليل اقتصاديات المطارات"، الطبعة الرابعة، ٢٠٢٠ (Doc 9562) "دليل التحليلات الاقتصادية والمالية لمشاريع البنية التحتية للطيران" (Doc 10170) ورقة العمل ATConf/7-WP/3 - "تمويل البنى الأساسية للطيران"

١- المقدمة

١-١ تُموّل البنية الأساسية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية على مدى فترات طويلة. ويؤثر التنظيم الاقتصادي في الإيرادات المتاحة لاسترداد تكاليف الاستثمار الكفاء والوفاء بسداد الدين. وتتناول الإيكاو بالفعل مسائل استرداد التكاليف والتشاور والإشراف الاقتصادي وتمويل البنية الأساسية وتكلفة رأس المال.

٢-١ أما المسألة التي تتناولها هذه الورقة فهي أضيق نطاقاً. فقد يضع المقرض أو المستثمر سعراً لمخاطر إضافية عندما لا يحدد الإطار التنظيمي، قبل رصد رأس المال اللازم، كيف سيجري التعامل مع استثمار معتمد. هذه العلاوة ترفع من تكلفة التمويل دون أن تحسّن توزيع مخاطر حجم الحركة الجوية أو الإنشاء أو التشغيل أو المخاطر التجارية.

٣-١ ولذلك ينبغي أن يكون الهدف التنظيمي محدداً بدقة، وهو إزالة حالة عدم اليقين الناشئ عن الإطار التنظيمي متى كان اليقين ضرورياً لحماية المنتفعين أو الحفاظ على الصلاحيات التنظيمية أو توزيع مخاطر المشروع بكفاءة.

٢- المخاطر التنظيمية التي يمكن تجنبها

١-٢ ثمة أربعة أوجه من عدم اليقين التنظيمي تؤثر تأثيراً جوهرياً في تمويل البنية الأساسية على المدى الطويل: (١) ما إذا كان سيُعترف بالاستثمار المعتمد لأغراض استرداد التكاليف؛ (٢) ما إذا كان من الممكن تغيير المعاملة التنظيمية المقررة لاحقاً وبأثر رجعي؛ (٣) الأحداث والنطاق اللذان يجوز في ظلّهما إعادة فتح قرار تنظيمي سارٍ؛ و(٤) المعاملة التي تسري إذا تأخر صدور قرار تنظيمي لاحق.

٢-٢ وتختلف هذه المخاطر عن مخاطر حجم الحركة والإنشاء والتشغيل والمخاطر التجارية. وينبغي أن تظل تلك المخاطر الأخيرة على عاتق الطرف الأقدر على إدارتها. أما المخاطر الأربعة المحددة أعلاه فتنشأ عن تصميم الإطار التنظيمي أو إدارته، ويمكن الحد منها من خلال قواعد تُوضع قبل الالتزام بالتمويل.

٣-٢ وتتناول مواد الإيكاو الحالية مبادئ ذات صلة بهذه المسألة، منها استرداد التكاليف والتشاور والإشراف الاقتصادي وتمويل البنية الأساسية وتكلفة رأس المال. غير أنها لا تحدد نهجاً موحداً على مستوى المشروع يُعالج، قبل قطع الالتزامات المالية، ما يلي: (١) المعاملة التنظيمية لاستثمار معتمد؛ (٢) التطبيق المستقبلي أو بأثر رجعي للتغييرات المنهجية اللاحقة؛ (٣) أسباب إعادة فتح قرار نهائي ونطاقه؛ و(٤) استمرارية المعاملة عند تأخر صدور قرار لاحق. ويهدف النهج المقترح إلى استكمال إرشادات الإيكاو الحالية لا إلى تكرارها.

٣- الآليات المقترحة التي تُعتمد مسبقاً

١-٣ تُقترح الآليات التالية بوصفها خيارات تنظيمية قابلة للتعديل وفق المتغيرات. ويظل تصميمها وتطبيقها خاضعين للإطار القانوني والتنظيمي الوطني لكل دولة.

٢-٣ **التحديد المسبق لاسترداد الاستثمار:** قبل قطع الالتزامات المالية أو رصد الاستثمار دون إمكانية الرجوع فيه، يمكن للسلطة المختصة تحديد النفقات المعتمدة المؤهلة للاسترداد التنظيمي، ومنهجية الاسترداد، والشروط المرتبطة به، والتاريخ أو الحدث الذي يبدأ الاسترداد اعتباراً منه. ولا يُفترض أن يحمي هذا التحديد النفقات غير الكفوة أو تجاوزات التكاليف أو مخاطر الحركة أو عائداً مستهدفاً.

٣-٣ **حماية المعاملة التنظيمية المقررة:** ينبغي النظر في الإبقاء على المعاملة التي أرساها قرار تنظيمي نهائي لاستثمار ما وتم التعويل عليه بصورة معقولة. ومن المتوقع أن يسري أي تغيير لاحق في المنهجية اعتباراً من تاريخ قادم، ما لم تستلزم أسباب محددة مسبقاً خلاف ذلك، بما في ذلك المشروعية أو السلامة أو الأمن أو الاحتيال أو أي سبب آخر معلن يتعلق بمصلحة عامة عليا.

٤-٣ **وضع قواعد محددة مسبقاً لإعادة فتح القرارات:** ينبغي النظر في أن يحدد القرار التنظيمي الأحداث التي تجيز إعادة فتحه على وجه الاستثناء، وأي حد أدنى للأهمية النسبية، والمسائل التي يجوز إعادة النظر فيها، والاستجابات التنظيمية المتاحة. ولا يُفترض أن تؤدي إعادة فتح القرار تلقائياً إلى زيادة الرسوم.

٥-٣ **قاعدة لاستمرارية المعاملة عند تأخر القرار:** عندما لا يكون القرار التنظيمي اللاحق نافذاً عند انتهاء سريان القرار الحالي، ينبغي النظر في أن ينص الإطار على استمرار تطبيق المعاملة المؤقتة إلى حين دخول القرار الجديد حيز النفاذ وإجراء أي تسوية لاحقة لازمة.

٤- الأثر من حيث التمويل وحماية المنتفعين

١-٤ توفر الآليات الأربع للمقرضين والمستثمرين افتراضات تنظيمية محددة قبل الالتزام بالتمويل. ويتيح ذلك تقييم سيناريوهات المخاطر التنظيمية السلبية بصورة منفصلة عن مخاطر المشروع والمخاطر التجارية. وحيثما يكون لعدم اليقين التنظيمي الذي يمكن تجنبه أثر جوهري ويكون قد أخذ في الحسبان عند تسعير التمويل، فقد يسهم الحد منه في تحسين الجدوى التجارية للمشروع، وقد ينعكس ذلك على هوامش الإقراض أو عوائد حقوق الملكية المشروطة أو أجل التمويل أو نسبة الرفع المالي.

٢-٤ وتؤدي علاوة التمويل الأقل، مع ثبات العوامل الأخرى، إلى خفض عنصر الدين التمويلي في الإيرادات المطلوبة. ومن ثم يمكن أن تنتقل الفائدة عبر سلسلة القيمة في قطاع الطيران من دون إعانة أو ضمان سيادي أو زيادة تلقائية في رسوم المنتفعين.

٣-٤ ولا تنطبق الآليات إلا على الاستثمارات الحكيمة والكفوة. وينبغي أن تحافظ على عنصري الشفافية والتشاور، وأن تمنع استرداد التكاليف مرتين، وتحافظ على الحوافز الداعية إلى الكفاءة، وتُبقي المخاطر العادية للمشروع والمخاطر التجارية على عاتق الأطراف المسؤولة عن إدارتها.

٥- الخلاصة

١-٥ تدعم سياسات الإيكاف بالفعل تهيئة ظروف مستقرة للاستثمار وتمويل البنية الأساسية بكفاءة. وتتمثل الخطوة العملية التالية في تحديد الكيفية التي يمكن بها للتنظيم الاقتصادي إزالة أوجه عدم اليقين التي يمكن تجنبها قبل أن تنعكس على تسعير التمويل.

٢-٥ وتدعو المملكة العربية السعودية المؤتمر إلى دعم النهج المقترح وتشجيع الإيكاو على مواصلة النظر في الآليات الأربع التي تُعتمد مسبقاً والمبينة في القسم ٣، وذلك عند وضع إرشادات عملية بشأن تمويل البنية الأساسية والإشراف الاقتصادي.

— انتهى —