



الجمعية العمومية - الدورة الأربعون اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٣ من جدول الأعمال: اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية - السياسة العامة

التمويل لأغراض إنشاء بنى أساسية جيدة في مجال الطيران

(ورقة مقدمة من مجلس الإيكاو)

الموجز التنفيذي

تعرض هذه الورقة نهجاً جامعاً وشمولياً وتحولياً لتذليل الصعوبات المقترنة بتمويل البنى الأساسية في مجال الطيران، وذلك بالاستناد إلى مخرجات المنتدى العالمي للطيران (IWAF) في نسخته الثالثة والرابعة. كما تستعرض أعمال الإيكاو الرامية إلى رسم سياسات وإصدار إرشادات وتوفير أدوات بواسطة الانترنت لمساعدة الدول في بذل جهودها لتمويل البنى الأساسية في مجال الطيران، وتعرض خطة الإيكاو للعمل المقبل في هذا المجال.

الإجراء: يرجى من الجمعية العمومية أن تقوم بما يلي:

- استعراض العمل الذي أنجزته الإيكاو، والوارد في الفقرتين ٢ و ٣؛
- إقرار برنامج عمل المنظمة على النحو الوارد في الفقرة ٤؛
- النظر في المعلومات الواردة في هذه الورقة من أجل تحديث قرار الجمعية العمومية ٣٩-١٥ "البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي".

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بجميع الأهداف الاستراتيجية لاسيما هدف "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي".
الآثار المالية:	ستنفذ الأنشطة المشار إليها في هذه الورقة رهنأ بالموارد المتاحة في "ميزانية البرنامج العادي" للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢٢ و/أو من المساهمات من خارج الميزانية بما فيها الصندوق الطوعي للنقل الجوي (TRAF).
المراجع:	الوثيقة Doc 10075 - القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (في ٦ أكتوبر ٢٠١٦) ورقة العمل A40-WP/18-EC/3 - تقرير عن التطورات بشأن الجوانب الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية ورقة عمل A40-WP/22-EC/7 - البيان الموحد لسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي البيان الختامي لمنتدى الإيكاو العالمي الثالث IWAF/3 (https://www.icao.int/Meetings/iwaf2017/Documents/Communique2017.pdf) البيان الختامي لمنتدى الإيكاو العالمي الرابع IWAF/4 (https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Documents/IWAF%20Communique%202018.pdf) إعلان وإطار خطة عمل لتطوير البنية الأساسية للطيران في أفريقيا (https://www.icao.int/Meetings/iwaf2017/Pages/Declaration.aspx) إعلان تعزيز الربط الجوي من خلال تنمية واستدامة شبكة النقل الجوي في منطقة البلدان الأمريكية - رؤية ٢٠٢٠-٢٠٣٥ (https://www.icao.int/Meetings/iwaf2018/Pages/Declaration-for-the-Pan-American-Region.aspx) خطة عمل الإيكاو للأعوام ٢٠٢٠-٢٠٢٢

١- المقدمة

١-١ حسب تنبؤات الحركة الجوية على المدى الطويل، سوف يتضاعف حجم الحركة الجوية خلال السنوات ١٥ المقبلة وعليه، فإن استدامة توسع نطاق الحركة الجوية وتعزيز الربط الجوي لن يتحققا سوى بمواصلة تطوير البنى الأساسية والسعة والتكنولوجيا في مجال الطيران، مدعومة بإطار تنظيمي متناغم عالمياً. ومن الأهمية القصوى بالنسبة للدول كافة إنشاء بنى أساسية جيدة لضمان إدارة نمو الحركة الجوية بشكل آمن ومأمون وفعال، مع تحقيق جميع الفوائد الاقتصادية الكامنة التي يمكن جنيها من تزايد الحركة الجوية.

٢-١ وقد طلبت الجمعية العمومية إلى المجلس في دورتها التاسعة والثلاثين أن "يواصل إعداد، أو تنقيح حسب الإقتضاء، الإرشادات عن تمويل هياكل النقل الجوي ووظائف الإشراف المناسبة وتمويل منظومة النقل الجوي، بما في ذلك وضع آليات لدعم التحسينات التشغيلية كما هو مبين في وحدات حزم التحسينات في منظومة الطيران" (القرار ٣٩-١٥ في الوثيقة Doc 10075). كما أن الهدف ٩-١ من أهداف التنمية المستدامة التي حددتها الأمم المتحدة والمتمثل في "إقامة بنى أساسية جيدة وموثوقة ومستدامة وقادرة على الصمود مع التركيز على تيسير سبل وصول الجميع إليها" يرتبط ارتباطاً مباشراً بالطيران والاقتصادات التي يخدمها على الصعيد العالمي حيث تحولت الإيكاو إلى وكالة راعية لهذا الهدف.

٢- النهج إزاء تمويل البنى الأساسية في مجال الطيران

١-٢ يتمثل التحدي الرئيسي الذي يطرحه تمويل البنى الأساسية في مجال الطيران في جلب وضمان استثمارات ضخمة على فترات طويلة لتطوير وتحديث وتوسيع نطاق بنى أساسية جيدة تتماشى والنمو المتوقع في الحركة الجوية. بيد أن حشد الموارد المالية على المدى الطويل صار ينطوي على صعوبات وتحول إلى تحدٍ جسيم أمام عدد كبير من الدول، لا سيما بالنظر إلى الضغوط التي تتعرض لها المالية العامة وعناصر التكلفة المقترنة بالاقتراض التي تعاني منها دول نامية عديدة.

٢-٢ ويشكل تمويل البنى الأساسية في مجال الطيران موضوعاً محورياً خلال المنتدى العالمي للطيران (IWAF) في نسخته السابقتين والذي حضره، منذ بدايته في عام ٢٠١٥، مشاركون رفيعو المستوى من الدول الأعضاء والمنظمات الدولية والإقليمية والصناعة ومجموعات المانحين فضلاً عن المصارف الإنمائية متعددة الأطراف وغيرها من المؤسسات المالية.

٣-٢ تناول المنتدى العالمي الثالث للطيران (المنعقد في أبوجا بنيجيريا في نوفمبر ٢٠١٧) التحديات المالية الحالية والمقبلة المقترنة بتطوير البنى الأساسية وبناء القدرات في مجال الطيران، وخاصة في أفريقيا، حيث اعتمد "إعلان وإطار خطة عمل لتطوير البنية الأساسية للطيران في أفريقيا" ضمن خطة عمل لومي (٢٠١٧-٢٠١٩) الصادرة عن الاتحاد الإفريقي. وخلال المنتدى العالمي للطيران اللاحق (الذي انعقد في فورتاليزا بالبرازيل في سبتمبر ٢٠١٨) تم التركيز على استراتيجيات نمو الطيران مع استكشاف فرص الاستثمار في قطاع الطيران واعتماد "إعلان تعزيز الربط الجوي من خلال تنمية واستدامة شبكة النقل الجوي في منطقة البلدان الأمريكية - رؤية ٢٠٢٠-٢٠٣٥".

٤-٢ ودعا المنتدى في دورتيه الثالثة والرابعة الدول إلى اعتماد نهج جامع وشمولي وتحولي، يستند إلى سياسات متسقة والحكامة الرشيدة على جميع المستويات من أجل رفع التحديات المقترنة بتمويل البنى الأساسية للطيران. ويشمل هذا النهج جملة أمور تتضمن ما يلي:

أ) إعداد برامج وخطط وطنية و/أو إقليمية، وتحديد أهداف استراتيجية لتطوير البنى الأساسية تتماشى وخطط الإيكاو العالمية وتستند إلى تحليل محكم للجدوى، وسد الثغرة بين الطلب المتوقع والسعة الحالية وإلى دراسة لدورة الحياة كاملة؛

- (ب) الاتساق والتكامل بين البرامج والخطط الخاصة بتطوير البنى الأساسية للطيران والتطوير المتوازن لوسائل النقل الأخرى، بما في ذلك المبادرات المتصلة بالنقل متعدد الوسائط والتخطيط الحضري، مع ربطها باستراتيجيات وخطط التنمية الوطنية و/أو الإقليمية، على أن تكون متناغمة مع الإطارات الاقتصادية والمالية الدولية ومدعومة بالتعاون الاقتصادي وبالمساعدة الدولية لأغراض التنمية عند الحاجة وحسب الاقتضاء؛
- (ج) الحكامة الرشيدة من قبيل تهيئة إطارات مؤاتية مؤسسية قانونية وتنظيمية واستحداث آليات للرصد والتقييم من شأنها أن تشكل دافعاً لحفز الاستثمارات في قطاع الطيران، ولاسيما بمشاركة من القطاع الخاص، ولمعالجة صفقات تمويل المشاريع، ذات الطبيعة المعقدة؛
- (د) توحيد الجهود الرامية إلى تخطيط وتطوير البنى الأساسية في مجالات الطيران والسياحة والتجارة، حيثما أمكن، إلى جانب إضفاء التنافس على الإطارات التنظيمية من أجل الموازنة بين مزايها هذه القطاعات الاقتصادية والنهوض بالتعاون والتوافق بين عمليات اتخاذ القرار فيما بين سلطات النقل وغيرها من الوزارات المكلفة بالمجالات ذات الصلة والبيئة والتجارة والسياحة؛
- (هـ) تعزيز الشفافية من خلال إعداد القوانين واللوائح التنظيمية والسياسات وترسيخ الممارسات وتوفير المعلومات والبيانات ذات الصلة للجمهور، بما في ذلك المستثمرون مع الحرص على الوضوح وقابلية التوقع والمساءلة وحرية الوصول إلى المعلومة بما يضمن لها مصداقية ويتيح اتخاذ القرارات التنظيمية ويرسخ ثقة دوائر الأعمال، وذلك من خلال التقليل من التضارب في المعلومات بين الحكومات وقطاع الصناعة والمستثمرين والحد من المخاطر وعدم اليقين في مجال الاستثمار؛
- (و) تهيئة مناخ للاستثمار يتسم بالشفافية والاستقرار وقابلية التوقع تيسيراً لتطوير الطيران وذلك على سبيل المثال من خلال إشراك أصحاب المصلحة المتعددين وتنويع مصادر التمويل والنهوض بدور القطاع الخاص وإصلاح قطاع الأعمال والمبادرات والمالية الخاصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص ومختلف برامج التحفيز.

٢-٥ ومن مصادر القلق صغر حجم التمويل العام والمساعدة العامة الدوليين لأغراض تطوير الطيران، المتاحين حالياً لمشاريع البنية الأساسية في هذا المجال، بالرغم من طبيعة الطيران الشاملة للقطاعات وروابطه المتعددة مع القطاعات الاقتصادية الأخرى. ويمكن استخدام هذا التمويل والمساعدة الدوليين للإفراج عن مزيج من التمويلات الإضافية أو المشتركة، والتخفيف من المجازفة في الاستثمار في البنى الأساسية. ويعتبر إدراج المشاريع الرئيسية الخاصة بالبنى التحتية للطيران ضمن قائمة أولويات التمويل والمساعدة الدوليين حيويًا بالنسبة للدول التي تجد صعوبة في الحصول على تمويلات الاستثمار.

٣- سياسات وتوجيهات الإيكاو

٣-١ خلافاً لوسائل النقل الأخرى، دأب قطاع الطيران على تحمل معظم تكاليف البنى الأساسية الخاصة به، عوضاً عن تمويلها من الضرائب وأو الاستثمارات الحكومية أو الإعانات. ويتم تغطية تلك التكاليف من خلال رسوم الانتفاع التي تحسب في معظمها ضمن ثمن تذاكر السفر. ونظراً لأن الإفراط في الرسوم والضرائب يمكن أن يفوق الفوائد الاقتصادية نتيجة لانخفاض الطلب على السفر الجوي والشحن الجوي. وبالتالي، فإن الدول ومقدمي الخدمات مطالبون بالالتزام بسياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة 9082 Doc) وسياسات الإيكاو بشأن فرض الضرائب في مجال النقل الجوي الدولي" (الوثيقة 8632 Doc).

٢-٣ علاوة على السياسات بشأن الرسوم والضرائب فإن "دليل اقتصاديات المطارات" (الوثيقة 9562 Doc) و"دليل اقتصادات خدمات الملاحة الجوية" (الوثيقة 9161 Doc) يتضمنان إرشادات مفصلة بخصوص تمويل بنيات المطارات وخدمات الملاحة الجوية. كما أعدت مواد إرشادية محددة بشأن تحليل الفائدة مقارنة مع التكلفة، ودراسة الجدوى، وتحليل الأثر الاقتصادي وتمويل الاستثمارات في البنى الأساسية للمطارات والملاحة الجوية، لا سيما لأغراض إنفاذ وحدات حزم التحسينات في منظومة الطيران (ASBU). وتتضمن ورقة العمل A40-WP/18-EC/3 تقرير عن التطورات الخاصة بالجوانب الاقتصادية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية" معلومات إضافية بهذا الخصوص. علاوة على ذلك، توجد قيد التطوير أداة إلكترونية جديدة لتحليل فائدة مشاريع معينة للبنية الأساسية للطيران مقارنة مع تكلفتها، وذلك في إطار حلول الإيكاو للبيانات الخاصة بالطيران المدني.

٤ - الأعمال المقبلة

١-٤ من قضايا الطيران الناشئة التي تم تحديدها في خطة الأعمال ٢٠٢٠-٢٠٢٢، تمويل شبكات/البنيات الأساسية للطيران أي الترويج لتتبع مصادر التمويل، من خلال النهوض بدور القطاع الخاص والاستخدام الفعال للموارد المحلية والتمويل الإنمائي الدولي في تطوير وتحديث شبكات/البنى الأساسية للطيران بما يتماشى وحجم الحركة المتوقع وبالاستناد إلى خطط الإيكاو العالمية.

٢-٤ وسعيًا إلى "إزالة جميع العراقيل أمام بناء البنى الأساسية وتوفير الموارد التكنولوجية والمالية لتطوير الطيران"، فإن التركيز والأولويات في إنجاز العمل المقبل سيتمثلان في توفير الإرشادات وتقديم المساعدة للدول في اعتماد نهج جامع وشمولي وتحولي على النحو المبين أعلاه، وسد أي ثغرات في مجال البنى الأساسية لاستغلال الطاقات التي يزخر بها النقل الجوي على النحو الأمثل. ولدى إنجاز هذا العمل، ستقوم المنظمة، في جملة أمور، بما يلي:

(أ) مواصلة تحديث المواد الإرشادية الحالية، حسب الحاجة، وتعزيز الأدوات الإلكترونية ذات الصلة في إطار حلول الإيكاو المتعلقة ببيانات الطيران المدني لدعم الدول من أجل دراسة قرارات الاستثمار في تطوير وتحديث البنى الأساسية للطيران؛

(ب) تكثيف الحوار لترسيخ التفاهم المشترك، والاستجابة للمتطلبات الملحة لدوائر الأعمال، والزيادة في تسهيل التمويل والمساعدة العامة والدوليين لأغراض تطوير الطيران، بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية والتعاون جنوب - جنوب؛

(ج) اغتنام فرصة تنظيم فعاليات من قبيل المنتدى العالمي للطيران للإسهام في تقوية الشراكات بين المانحين والمستثمرين والدول المحتاجة. وتكثيف الحوار بغرض ترسيخ التفاهم المشترك والاستجابة للمتطلبات الملحة لدوائر الأعمال، وتيسير حشد الموارد، وتحديد متطلبات الدول المحتاجة وتنسيقها وتوفير المساعدة لها، في إطار مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب"؛

(د) مواصلة المتابعة لأنشطة الإيكاو وإجراءاتها فيما يتعلق بتنفيذ "إعلان وإطار خطة عمل لتطوير البنية الأساسية للطيران في أفريقيا" وفقاً للترتيبات القائمة ولا سيما في إطار "الخطة التنفيذية الإقليمية الشاملة للسلامة الجوية في أفريقيا"، ورفع تقرير إلى الجمعية العمومية عن التقدم المحرز بشأن العمل المتعلق بالمقاييس والأهداف المحددة في هذه الخطة.