



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 التحتية ورأس المال البشري والشراكات

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

التمويل المستدام وقياس مستوى الربط الجوي في الدول الأرخيلية
والدول المعزولة جغرافياً

(مقدمة من إندونيسيا)

الموجز التنفيذي

تسلط هذه الورقة الضوء على تحديات فريدة تواجهها الدول الأرخيلية والدول المعزولة جغرافياً من حيث الربط الجوي، حيث يشكل النقل الجوي شريان الحياة الرئيسي للسياحة والتجارة والرعاية الصحية والتعليم والتصدي للكوارث والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، غير أن استدامة الربط الجوي تقيدتها عدة عوامل كتدني حجم الحركة الجوية وارتفاع تكاليف البنية الأساسية والتعرض للمخاطر المناخية وتحديات الاستدامة التشغيلية. وتتطلب معالجة هذه التحديات آليات تمويل مستدامة واستثمارات في البنية الأساسية المبكرة وتعزيز التعاون الإقليمي، في حين يُعد تحسين قياس مستوى الربط الجوي أمراً أساسياً لدعم قرارات التمويل والاستثمار القائمة على الأدلة. وقد لا تتمكن النُهُج المتبعة حالياً لقياس مستوى الربط الجوي على المستوى الوطني من رصد أوجه التفاوت داخل الدول الأرخيلية الكبيرة رسداً كاملاً، مما يحدّ من قدرة واضعي السياسات على تحديد المناطق التي تعاني نقصاً في الخدمات وترتيب أولويات الاستثمار. واستناداً إلى تجربة إندونيسيا، تعرض هذه الورقة وجهة نظر إندونيسيا وتُقدّم أن تنظر الإيكاو في وضع إرشادات لمساعدة الدول على تقييم هذه التحديات المرتبطة ببعضها البعض ومعالجتها من خلال إطار شامل يركز على الاستثمار، بما في ذلك الجدوى من إتاحة تحليل لمستوى الربط الجوي على المستوى دون الوطني.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

(أ) استعراض المعلومات والتقييم الواردين في هذه الورقة؛

(ب) النظر في التوصيات الواردة في الفقرة ٤ من هذه الورقة.

ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".

الأهداف
الاستراتيجية:

لا تتحمل الإيكاو أي آثار مالية في هذه المرحلة. وأي إعداد للإرشادات أو للمناهج التحليلية في المستقبل سيعتمد، حسب الاقتضاء، على الموارد الفنية الحالية للمنظمة والمساهمات الطوعية من الدول الأعضاء المهمة.	الآثار المالية:
"سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082) "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" (Doc 9587) "دليل الخصخصة في توفير المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9980) الإطار المنهجي لمؤشر الإيكاو العالمي للقدرة التنافسية في مجال الطيران (GACI) ورقة العمل A42-WP/113، التتبع رقم ١، المقدمة من البرازيل إلى الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية للإيكاو اتحاد النقل الجوي الدولي (أياتا) (٢٠٢٢) "الربط الجوي: قياس الروابط التي تدفع بعجلة النمو الاقتصادي" المؤشر ٩-١-٢ من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة: عدد الركاب وحجم الشحنات بحسب وسيلة النقل وزارة النقل الإندونيسية، بيانات عام ٢٠٢٦ عن الإعانات المقدمة للرحلات الجوية للمناطق النائية والتزامات الخدمة العامة؛ وتحليل السوق الصادر عن مؤسسة ATR (٢٠٢٦)	المراجع:

١- المقدمة

١-١ يؤدي النقل الجوي دوراً أساسياً في ربط الدول الجزرية والمجتمعات النائية جغرافياً ببقية أنحاء العالم. وبالنسبة إلى الدول الأرخيبيلية مثل إندونيسيا، التي تضم أكثر من ١٧ ٠٠٠ جزيرة، يوفر الطيران وسيلة مهمة لربط هذه المجتمعات بالخدمات الأساسية والأسواق والفرص الاقتصادية. وتدعم الخدمات الجوية الموثوق بها السياحة والتجارة والرعاية الصحية والتعليم والتصدي للكوارث، كما تسهم في التكامل الوطني والتنمية الاقتصادية الإقليمية.

٢-١ ويستمد الربط الجوي أهميته من اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، التي تُرسي إطاراً عاماً للطيران المدني الدولي وتقرّ بأهمية النقل الجوي الآمن والمنظم والفعال. وتتوافق هذه الورقة مع خطة الإيكاو الاستراتيجية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠، لا سيما تركيزها على التنمية الاقتصادية للنقل الجوي، ومع الهدف الاستراتيجي "عدم ترك أي بلد خلف الركب"، الذي يدعو إلى تقديم المساعدة المصممة خصيصاً للدول التي تواجه تحديات محددة في مجال الربط الجوي.

٣-١ تواجه الدول الأرخيبيلية عوائق هيكلية محددة تعرقل الربط الجوي المستدام. وتتناول هذه الورقة تلك العوائق إلى جانب مسألتي نُهج التمويل وقياس مستوى الربط الجوي اللازمتين لمعالجتها، وتُقدّم أن تنظر الإيكاو في وضع إرشادات لمساعدة الدول على تقييم هذه التحديات المرتبطة ببعضها ومعالجتها.

٢- المناقشة

١-٢ تحدي الربط الجوي

١-١-٢ تواجه الدول الأرخيبيلية مجموعة مختلفة من التحديات المرتبطة ببعضها البعض للحفاظ على الربط الجوي لديها. ويتمثل التحدي الأساسي في صغر حجم الحركة الجوية؛ فالكثير من الطرق الجوية التي تخدم المجتمعات الجزرية تعمل بأحجام منخفضة من الركاب والبضائع، مما يصعب تحقيق الجدوى التجارية. وهذا الطلب المحدود يقلل من وتيرة تسيير الرحلات وأحجام الطائرات التي يمكن تشغيلها على نحو مربح، وهو ما يقيد بدوره مستوى الربط الجوي المتاح لتلك المجتمعات. ويزيد من حدة

المشكلة ارتفاع تكلفة البنية الأساسية؛ فبناء المطارات والمدرج ونظم الملاحة وصيانتها في مناطق جزرية متباعدة يكون أكثر تكلفة بكثير مما هو عليه في المساحات الكبيرة على اليابسة، وغالباً ما تتطلب الجزر الصغيرة مدرج قصيرة ومعدات متخصصة وبنية أساسية قادرة على الصمود أمام آثار المناخ. كما يزيد التعرض للمخاطر المناخية من هذه التكاليف، لأن الدول الأرخيبيلية معرضة بدرجة أكبر من غيرها لارتفاع مستوى سطح البحر والظواهر الجوية المتطرفة وتآكل السواحل، وهي كلها عوامل تهدد البنية الأساسية للطيران وتعطل العمليات. وأخيراً، فإن شركات الطيران التي تخدم طرقاً جوية ذات طلب هزيل عليها تواجه تحديات تتعلق بالاستدامة التشغيلية، منها ارتفاع تكاليف التشغيل وتدنّي وفورات الحجم وصعوبة استقطاب الموظفين المهرة والاحتفاظ بهم، مما يخلق حواجز أمام دخول هذا السوق وقد يؤدي، في بعض الحالات، إلى ضعف المنافسة أو الاعتماد على مشغل واحد.

٢-١-٢ وتوضح تجربة إندونيسيا هذه التحديات. فمنطقة بابوا تضم نحو ٣١٠ مطارات ومهابط، وهو عدد يفوق ما يوجد في أي مجموعة جزرية أخرى، ومع ذلك لا توجد خدمات جوية منتظمة في كثير من هذه المرافق، كما يتفاوت مستوى الربط الجوي تفاوتاً كبيراً بين المناطق والمقاطعات. ومن بين المطارات الإندونيسية البالغ عددها ١٨٠ مطاراً ذات المدرج المعبدة، لا تتوفر خدمات منتظمة لرحلات الركاب في ٧٠ مطاراً (أي ٣٩ في المائة) منها. وقد كشف تحليل أجراه القطاع عن وجود ٢٠٩ طرق جوية داخلية جديدة يمكن أن تكون مجدية اقتصادياً، بما يمثل سوقاً غير مستغلة يبلغ حجمها نحو ١٦ مليون راكب سنوياً. ومع أن هذه الورقة تعرض تجربة إندونيسيا، فإن التحديات المذكورة هنا تواجهها الكثير من الدول الأرخيبيلية والدول المعزولة جغرافياً.

٣-١-٢ غير أن معالجة مثل هذه التحديات تكتسي أهمية اقتصادية واجتماعية كبيرة. فالربط الجوي يسهم في اندماج الدول الأرخيبيلية مع بقية المناطق من خلال إتاحة حركة الأشخاص والسلع والخدمات بين الأقاليم المتباعدة. كما أنه يدعم السياحة والتجارة والزراعة ومصايد الأسماك والصناعات التحويلية، ويسر الوصول إلى الأسواق ويسهم في التنمية الاقتصادية الإقليمية. وفي حالات الكوارث الطبيعية أو طوارئ الصحة العامة، يمكن للنقل الجوي أيضاً أن يوفر وسيلة مهمة لإيصال المساعدات الإنسانية وإجلاء السكان المتضررين واستعادة الخدمات الأساسية. ولذلك يُعد الربط الجوي الموثوق به عنصراً مهماً من عناصر القدرة على تجاوز الأزمات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في الأقاليم المتباعدة جغرافياً.

٢-٢ تمويل الفجوة في الربط الجوي

١-٢-٢ تتطلب معالجة تحديات الربط الجوي هذه استثمارات كبيرة ومتواصلة. غير أن الدول الأرخيبيلية تواجه صعوبات هيكلية في التمويل. فتدني أحجام الحركة على الطرق الجوية ذات الطلب المنخفض تجعل من الصعب استرداد تكاليف البنية الأساسية من رسوم المنتفعين وحدها، وغالباً ما تعمل المطارات التي تخدم المجتمعات النائية بخسارة وتعتمد على الإعانات المقدمة من الحكومات. وفي الوقت نفسه، تواجه دول أرخبيلية ونامية كثيرة ميزانيات عامة محدودة، مما يقيد قدرتها على تمويل البنية الأساسية للطيران في ظل التنافس مع أولويات الصحة والتعليم والخدمات الأساسية الأخرى. وقد يحجم المستثمرون من القطاع الخاص عن الاستثمار بسبب المخاطر المتصورة التي تتطوي عليها الطرق الجوية ذات الطلب المحدود، وارتفاع التكاليف الرأسمالية، وطول فترات استرداد الاستثمار، وعدم اليقين بشأن الطلب. ومن دون آليات للحد من المخاطر، قد يظل رأس المال من المؤسسات الخاصة محدوداً.

٢-٢-٢ وتتضمن كل من وثيقتي الإيكاو "سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9082) و"دليل الخصخصة في توفير المطارات وخدمات الملاحة الجوية" (Doc 9980) إرشادات في هذا الشأن، لكنهما لا يعالجان بالكامل التحديات المحددة التي تواجه الدول الأرخيبيلية. واستجابةً لذلك، شرعت إندونيسيا ودول أخرى في استكشاف حلول تمويل مبتكرة. فالشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكنها تعبئة رأس المال والخبرات الخاصة وتقاسم المخاطر والعوائد بين الشركاء من القطاعين، كما يتضح من مشروع مطار شمال بالي الدولي في إندونيسيا، وهو مشروع ذو أولوية وطنية تقدر تكلفته بنحو ٥٠ تريليون روبية إندونيسية (٢,٨ مليار دولار أمريكي) ويجري تطويره من خلال الاستثمارات الخاصة. أما التمويل المختلط

فيجمع بين رأس المال العام والتمويل من جهات خيرية والاستثمار الخاص للحد من المخاطر واجتذاب التمويل التجاري، ويمكن أن يكون ذا أهمية خاصة بالنسبة للمشروعات ذات العوائد الاجتماعية الكبيرة والجدوى التجارية المحدودة. كذلك يمكن لمصارف التنمية توفير تمويل طويل الأجل ومنخفض التكلفة إلى جانب المساعدة الفنية، في حين يمكن لصناديق المناخ والاستدامة دعم إقامة بنية أساسية قادرة على تجاوز الأزمات ومتوافقة مع الأهداف البيئية. كما تتيح الاتفاقات الإقليمية لتمويل البنية الأساسية مساراً آخر من خلال تجميع الموارد وتقاسم المخاطر بين الدول المتجاورة. وتعكس تجربة إندونيسيا هذا التنوع؛ فقد جرى تطوير مطار ماليو بمنحة قدرها ١٧٧,٩٩ مليار روبية إندونيسية، في حين اجتذب توسيع مطار رينداني اهتماماً دولياً.

٢-٢-٣ وعلى الرغم من سبل التمويل هذه، لا تزال هناك حاجة إلى مزيد من إرشادات الإيكاو. وعلى وجه الخصوص، يمكن للإرشادات المتعلقة بتمويل المطارات في الجزر الصغيرة، بما في ذلك استرداد التكاليف وتصميم الإعانات وإشراك القطاع الخاص، أن تساعد الدول على وضع نماذج تمويل مستدامة. كذلك فإن منهجيات تقييم المنافع الاجتماعية والاقتصادية التي تتحقق بفضل البنية الأساسية للطيران في الدول الأرخيبيلية يمكن أن تدعم اتخاذ قرارات استثمارية قائمة على الأدلة. ومن شأن تيسير تبادل أفضل الممارسات بين الدول الأرخيبيلية أن يتيح أيضاً تعميم نماذج التمويل الناجحة والدروس المستفادة على نطاق أوسع.

٢-٣-٢ القياس بوصفه عاملاً مساعداً لتحسين قرارات التمويل

٢-٣-٢-١ يُعد تحسين القياس عاملاً أساسياً لضمان التمويل الفعال. وتوفر أدوات الإيكاو لقياس مستوى الربط الجوي، بما فيها المؤشر العالمي للقدرة التنافسية في مجال الطيران وإطار الربط الجوي على مستوى الدولة، حالياً نتائج على المستوى الوطني لأغراض المقارنة المعيارية بين البلدان. وعلى الرغم من قيمة هذه الأدوات في المقارنة الدولية، فإنها لا ترصد أوجه التفاوت دون الوطني داخل الدول الأرخيبيلية الكبيرة. فقد يؤدي وجود عدد قليل من الطرق الجوية الرئيسية كثيفة الحركة بين المطارات الكبرى إلى تحسين إجمالي الدرجة الوطنية الممنوحة للدولة، في حين قد تظل مناطق واسعة تعاني نقص الخدمات أو تظل منفصلة فعلياً عن شبكة الربط الجوي.

٢-٣-٢-٢ وكما توضح تجربة إندونيسيا المبينة في الفقرة ٢-١-٢، قد تكون الفوارق الداخلية في مستوى الربط الجوي داخل الدول الأرخيبيلية شاسعة، ومع ذلك قد لا يظهر ذلك في الدرجة الوطنية الإجمالية. وفي غياب بيانات مفصلة على المستوى دون الوطني، قد يواجه واضعو السياسات صعوبة في تحديد المناطق الأشد احتياجاً إلى الاستثمار، والطرق الجوية التي قد تتطلب دعماً من الدولة، أو المواضيع التي يمكن أن يحقق فيها التمويل أكبر الأثر. ويمكن أن يوفر قياس مستوى الربط الجوي على الصعيد دون الوطني قاعدة من الأدلة لتوجيه الموارد المتاحة بفعالية أكبر.

٢-٣-٢-٣ ويتسق هذا المقترح مع التوجّه الأوسع لمناقشات الإيكاو بشأن المقارنة المعيارية في مجال الطيران. ففي الدورة الثانية والأربعين للجمعية العمومية للمنظمة (٢٠٢٥)، اقترحت البرازيل في الورقة (A42-WP/113) الانتقال بالمؤشر العالمي للقدرة التنافسية في الطيران من مجرد مؤشر واحد موحد إلى "لوحة معلومات تعاونية للمقارنة المعيارية" تتسم بأكبر من المرونة وتراعي الخصائص الوطنية. ويمكن لاقتراح إندونيسيا بشأن القياس على المستوى دون الوطني أن يكون مُكملاً لهذا التوجّه من خلال توسيع مبدأ مراعاة السياق من المقارنة بين الدول إلى تحديد أولويات السياسات فيما بين مختلف مناطق الدولة الواحدة. وترى إندونيسيا أن بإمكان الإيكاو دراسة جدوى توسيع أدواتها لقياس مستوى الربط الجوي بحيث تتيح التحليل على المستوى دون الوطني، بما يوفر للدول أساساً عملياً لتوجيه أنشطة التمويل والاستثمار لديها.

٣-٣-٣ الخلاصة

٣-٣-١ يُعطي المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي رؤية يبرز فيها النقل الجوي بوصفه داعماً للربط الجوي العالمي والتنمية الاقتصادية والقدرة على تجاوز الأزمات. إلا أن تحقيق هذه الرؤية يتطلب نهجاً استراتيجياً ومنسقاً لتمويل البنية الأساسية للطيران

في الدول الأرخبيلية والدول المعزولة جغرافياً. وتبين تجربة إندونيسيا ضرورة معالجة تحديات الربط الجوي بصورة أكثر شمولاً. ومن خلال إضافة الاستثمار في الطيران إلى خطط التنمية الوطنية واعتماد آليات تمويل مبتكرة وتعزيز التعاون الإقليمي وإتاحة قياس مستوى الربط الجوي على الصعيد دون الوطني لتحسين توجيه أنشطة التمويل، تستطيع الدول تحقيق أقصى استفادة من الإمكانيات الاقتصادية الكاملة لقطاعات الطيران لديها.

٤- الإجراءات

٤-١ يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

- (أ) تشجيع الدول على تبادل أفضل الممارسات المتعلقة بتمويل البنية الأساسية للطيران التي تخدم المجتمعات الأرخبيلية والمعزولة جغرافياً؛
- (ب) دعوة الإيكاو إلى تجميع دراسات الحالات والإرشادات المتعلقة بنماذج التمويل المستدام للبنية الأساسية؛
- (ج) دعوة الإيكاو إلى دراسة آليات تمويل مبتكرة لتعزيز الربط الجوي في المناطق النائية والجزرية؛
- (د) تشجيع الدول على النظر في المنافع الاجتماعية والاقتصادية وفوائد الربط الجوي عند تقييم الاستثمارات في البنية الأساسية للطيران؛
- (هـ) دعوة الإيكاو، في سياق مواصلة تطوير منهجيات قياس مستوى الربط الجوي والانتهاج منها، إلى دراسة جدوى إتاحة التحليل على المستوى دون الوطني، بالتشاور مع الدول الأعضاء المهتمة.

— انتهى —