



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ إلى ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣-٣: تعزيز آلية التخطيط لحالات الطوارئ وحماية المستهلك من أجل منظومة طيران تتسم بالمرونة

من التصدي للآزمات إلى مرونة النظم الوطنية:

تحسين الربط الجوي الدولي من خلال المرونة الاقتصادية

(مقدمة من المملكة العربية السعودية)

الموجز التنفيذي

يتعرض النقل الجوي لاضطرابات متباعدة المصدر، إلا أنها تخلف عواقب اقتصادية متكررة، منها فقدان الربط الجوي والطاقة الاستيعابية وارتفاع تكاليف التشغيل واضطراب الإمدادات والقوى العاملة، علاوة على مخاطر المساس بالمنافسة العادلة. وقد أظهرت جائحة فيروس كورونا حجم هذا التعرض، وما حالات طوارئ الصحة العامة إلا مثالاً واحد. فقد تحدث آثار عامة مماثلة نتيجة للقيود المفروضة على المجال الجوي والظواهر الجوية القصوى والحوادث المتعلقة بالأمن الإلكتروني واضطرابات سلسلة الإمداد وتعثر المشغلين أو مقدمي الخدمات الحيويين.

وتعكف منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) على وضع إطار عالمي للتأهب للآزمات والتصدي لها، وهي توفر بالفعل مبادئ هامة لوضع التدابير المؤقتة والموجهة والمتناسبة. ومع ذلك، لا يزال هناك تحدٍ يتعلق بالتنفيذ على المستوى الوطني. فإرشادات الإيكاو الحالية تتضمن عناصر هامة من أجل التأهب للآزمات، بيد أن هذه العناصر لم تتبلور بعد في إطار وطني واحد يمكن صقله ويضم الأدوار القيادية والربط الجوي الأساسي وخطوط الأساس المشتركة للبيانات والتقييم السريع للتأثير الاقتصادي وترتيبات التنسيق ودوافع اتخاذ القرار ومعايير الانتهاء. وقد تكون الآثار بالغة الأهمية بوجه خاص بالنسبة للدول ذات القدرات التحليلية والمؤسسية المحدودة.

ويُتَرحَ في هذه الورقة أن تضع الإيكاو وحدة مخصصة لمسألة المرونة الاقتصادية، بحيث تضم إرشادات عملية ومؤشرات وأدوات تقييم، إلى جانب استراتيجية وطنية نموذجية لإدارة أزمات النقل الجوي وتعزيز المرونة الاقتصادية، بحيث يمكن للدول أن تقوم طوعاً باعتمادها أو صقلها بحسب ظروفها الوطنية، مع تقديم دعم التنفيذ، عند الاقتضاء، من خلال الأنشطة في إطار مبادرة "عدم ترك أي بلد خلف الركب". ومن شأن هذا النهج المقترح أن يعزز أيضاً من مستوى التعاون الإقليمي فيما بين سلطات الطيران المدني والتخطيط للطوارئ وتبادل المعلومات في الوقت المناسب من أجل دعم الربط الجوي الدولي أثناء وقوع اضطرابات كبرى.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى النظر في الإجراءات الواردة في القسم ٥.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع"؛ و"ضمان أن يوفر الطيران للجميع تنقلاً سلساً وميسراً وموثوقاً"؛ و"عدم ترك أي بلد خلف الركب".
الأثار المالية:	يمكن الاضطلاع بالأعمال الأولية في إطار برامج الإيكاو الحالية وأفرقة الخبراء القائمة. وقد يتطلب دعم التنفيذ الموجه مساهمات طوعية وشراكات وتعبئة الموارد.
المراجع:	قرار الجمعية العمومية ٤٢-١٣ - "استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث وآليات التصدي لها في قطاع الطيران" قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦ - "البيان الموحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي" الخطة الاستراتيجية للإيكاو ٢٠٢٦-٢٠٥٠ تقرير المجلس السنوي المقدم للجمعية العمومية - ٢٠٢٥ تقرير تقييم تصدي الإيكاو لجائحة فيروس كورونا التوصية رقم (١٠) الصادرة عن فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران (CART) إرشادات الإيكاو بشأن التدابير الاقتصادية والمالية (النسخة ١-٢) ورقة عمل الجمعية العمومية A42-WP/556 - "أوضاع قطاع الطيران ومستقبل الحركة في المطارات".

١ - المقدمة

١-١ لا يُقاس الصمود بمدى سرعة تعافي قطاع النقل الجوي من الاضطراب فحسب، بل أيضاً بمدى تأهب المنظومة لوقوع الاضطراب التالي. فالنقل الجوي معرض لصدمات متباعدة المصدر، منها حالات طوارئ الصحة العامة والقيود المفروضة على المجال الجوي والظواهر الجوية القصوى والحوادث المتعلقة بالأمن الإلكتروني واضطرابات سلسلة الإمداد ونقص القوى العاملة وتعثر المُشغّلين أو مُقدّمي الخدمات الحيويين. وعلى الرغم من تعدد الأسباب واختلافها، فإن الأثار الاقتصادية غالباً ما تكون متشابهة، فتأتي على شاكلة فقدان مفاجئ في الطلب أو الطاقة الاستيعابية وانقطاع الربط الجوي الأساسي وضغوط السبولة وارتفاع تكاليف التشغيل والسفر واضطراب الإمدادات والقوى العاملة، علاوة على مخاطر المساس بالمنافسة العادلة.

٢-١ وقد كشفت جائحة فيروس كورونا بوقوعها حجم هذا التعرض، لكنها ليست سوى وجه واحد من أوجه هذا التعرض. وقد قُدرت منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) أن نسبة الانخفاض في عدد الركاب المنقولين عالمياً في عام ٢٠٢٠ قد بلغت ٦٠ في المائة، أي بنحو ٢,٧ مليار راكب أقل بالمقارنة بعام ٢٠١٩. وقُدرت خسائر شركات الطيران في إجمالي الإيرادات التشغيلية من الركاب بنحو ٣٧٠ مليار دولار أمريكي، في حين بلغت خسائر إيرادات المطارات ومُقدّمي خدمات الملاحة الجوية نحو ١١٥ مليار دولار و١٣ مليار دولار على التوالي. ونظراً لأن الطيران يدعم قطاعي التجارة والسياحة وسلاسل الإمداد والوصول إلى الخدمات الأساسية، فسرعان ما تسفر الاضطرابات التي تصيب النقل الجوي عن آثار اقتصادية واجتماعية تتجاوز حدود قطاع الطيران ذاته.

٣-١ وتعمل الإيكاو على الدفع باتجاه وضع إطار عالمي للتأهب للآزمات والتصدي لها، مما يتيح فرصة مواتية لضمان تصميم الجاهزية الاقتصادية كتنفّذ بكثف مع التخطيط التشغيلي لحالات الطوارئ والتأهب لطوارئ الصحة العامة. وتتناول هذه الورقة تحدياً قائماً في مجال التنفيذ، يتمثل في ترجمة الإرشادات العالمية إلى استراتيجيات وطنية قابلة للتكثيف من أجل إدارة أزمات النقل الجوي وتعزيز المرونة الاقتصادية، مع مراعاة تباين الدول في قدراتها وظروفها الوطنية.

٢- فجوة الجاهزية الوطنية

١-٢ تُتخذ القرارات في حالات الأزمات في المقام الأول على المستوى الوطني. وهي تحدد الروابط الجوية والخدمات الجوية التي يجب الحفاظ عليها، وكيفية التنسيق بين السلطات المالية والسلطات المسؤولة عن الطيران والمنافسة والقوى العاملة والسياحة والأمن والصحة، وما هي البيانات التي يجري تبادلها، والتدابير الاستثنائية التي يجوز تفعيلها ومتى ينبغي إنهاؤها. وفي غياب استراتيجية متفق عليها من قبل وقوع الأزمة، تظل هذه المسؤوليات متفرقة، وسوف تُتخذ القرارات تحت ضغط زمني شديد وفي ظل معلومات ناقصة.

٢-٢ وقد أرست الإيكاو بالفعل أسساً هامة للسياسات العامة. فقرار الجمعية العمومية ٤٢-١٣ يوجّه المجلس بوضع سياسة للتصدي للأزمات واستراتيجية لخفض مستوى المخاطر المترتبة على الكوارث في مجال الطيران، ومساعدة الدول على التنفيذ مع إعطاء الأولوية لأقل البلدان نمواً (LDC) والبلدان النامية غير الساحلية (LLDC) والدول الجزرية الصغيرة النامية (SIDS)، وإنشاء شبكة من هياكل تنسيق الأزمات. وتكمل هذه الورقة تلك المسؤولية بمعالجة شقيها المتعلقين بـ المرونة الاقتصادية والتنفيذ الوطني. وقد دعت التوصية رقم (١٠) الصادرة عن فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران (CART) إلى أن تكون التدابير الاستثنائية شاملة وموجهة ومتناسبة وتتسم بالشفافية وأن تكون مؤقتة ومتسقة مع سياسات الإيكاو دون مساس بالمنافسة العادلة. وتوفر إرشادات الإيكاو الاقتصادية والمالية مجموعة من التدابير الممكنة، بينما أوصى تقييم تصدي الإيكاو لجائحة فيروس كورونا بوضع إطار عمل شامل لإدارة الأزمات وأدوات مُعدّة مسبقاً واستراتيجيات واضحة لخفض التصعيد والانتعاش من الأزمة.

٣-٢ وتوفر مواد الإيكاو الحالية عناصر هامة للتأهب للأزمات. ويتمثل التحدي المتبقي في زيادة مستوى الربط المؤسسي بين هذه المبادئ العالمية والجاهزية الوطنية العملية. إذ إن هذه العناصر لم تُجمع بعد في استراتيجية وطنية واحدة يمكن صقلها وتضم تقييم المخاطر المتعددة وتحديد الجهة القيادية والتنسيق فيما بين الوكالات وتحديد أولويات الربط الجوي الأساسي وتقييم التأثير الاقتصادي وخطوط الأساس المشتركة للبيانات ودوافع اتخاذ القرار وبروتوكولات التواصل ومعايير المراجعة والانتعاش المحددة زمنياً. ومن ثم فإن الفجوة التي تعالجها هذه الورقة تتعلق في المقام الأول بالتنفيذ المنهجي لا بمقاصد السياسات. ومن شأن تعزيز طبقة التنفيذ هذه أن يساعد الدول على أن تحدد بشكل مسبق الجهات التي تتولى القيادة، والروابط الجوية والخدمات الجوية التي ينبغي إعطاؤها الأولوية، والمعلومات اللازمة لدعم عمليات اتخاذ القرار، ومتى ينبغي مراجعة التدابير الاستثنائية أو سحبها.

٣- تعافي الحركة الجوية لا يعني القدرة على الصمود

١-٣ أبلغ المجلس الدولي للمطارات (ACI) الجمعية العمومية للإيكاو في دورتها الثانية والأربعين بأن عدد ركاب المطارات على مستوى العالم بلغ ٩,٤ مليار راكب في عام ٢٠٢٤، أي ١٠٣ في المائة من مستوى عام ٢٠١٩. إلا أن إيرادات المطارات لا تزال دون مستويات ما قبل الجائحة، ولا يزال التعافي متفاوتاً بين الأقاليم. فالحركة الإجمالية قد تعود، بينما يظل تنوع المسارات والقدرة على تحمل التكاليف والأوضاع المالية للبنية التحتية وتوافر القوى العاملة وموثوقية الخدمات من الأمور التي تعاني من الهشاشة.

٢-٣ وفي غياب اتفاق مسبق بشأن خطوط الأساس والمؤشرات وقواعد اتخاذ القرار، قد تتداخل الأنشطة أو تتعارض أو تستمر بعد انتهاء الحاجة التي بررت وجودها. وقد لا تُحدد المسارات الأساسية في وقت مبكر بما يكفي، وقد يجري توجيه الدعم بشكل سيئ، ولا تُجرى عمليات تقييم آثار المنافسة والمستهلكين بصورة متسقة؛ وقد يصعب سحب التدابير المؤقتة. والنتيجة وقوع خسائر اقتصادية كان يمكن تلافيها وسير التعافي بوتيرة بطيئة وبشكل أقل توازناً.

٣-٣ وقد تقتضي الاضطرابات الكبرى التي تؤثر في المجال الجوي المترابط وشبكات المسارات الدولية تنسيقاً يتجاوز الحدود الوطنية. ومن شأن الاتصال المرتب مسبقاً بين السلطات وتبادل المعلومات التشغيلية في الوقت المناسب وتنسيق ترتيبات

الطوارئ أن يحسن الوعي بالموقف ويدعم استمرارية العمليات ويساعد على الحفاظ على الربط الجوي الدولي. وينبغي أن يكون هذا التعاون مكملاً لمسؤوليات إدارة الأزمات الوطنية وأن يظل قابلاً للتكيف مع الترتيبات المؤسسية للدول المشاركة وظروفها.

٣-٤ وقد تكتسي آثار الاضطرابات الكبرى أهمية بالغة بوجه خاص لدى الدول ذات القدرات التحليلية والمؤسسية المحدودة، ومنها البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية التي قد يشكل فيها الربط الجوي شريان حياة اقتصادياً واجتماعياً حيوياً. وقد يصعب على الدول ذات القدرات المقيدة أن تتفد بفعالية إطاراً عالمياً لا يقترن بدعم عملي للتنفيذ. ففيما يتعلق بدولة جزرية صغيرة نامية يخدمها مطار دولي واحد وتفتقر إلى بديل نقل عملي، قد يؤدي وقوع اضطراب غير مخطط له في قطاع الطيران، حتى وإن كان وجيزاً، إلى اضطراب عمليات الحصول على الأدوية والإمدادات الإنسانية والخدمات الأساسية وشرائين الحياة الاقتصادية. وفي مثل هذه الظروف، لا يكون الربط الجوي مجرد وسيلة للنقل، بل يصبح عنصراً من عناصر القدرة الوطنية على الصمود.

٣-٥ ومن ثم فإن الهدف الاستراتيجي للإيكاو "عدم ترك أي بلد خلف الركب" وثيق الصلة بالموضوع مباشرة. وبموجب الخطة الاستراتيجية للإيكاو ٢٠٢٦-٢٠٥٠، يربط هذا الهدف دعم التنفيذ وبناء القدرات وتعبئة الموارد بقدرة جميع الدول على تنفيذ سياسات الإيكاو وبرامجها والتغلب على القيود المفروضة على الموارد التي تؤثر في البنية التحتية والتمويل والتدريب والوصول إلى سلسلة الإمداد والتنسيق. وينبغي إدراج تعزيز المرونة الاقتصادية ضمن منطق التنفيذ هذا.

٤- سد الفجوة

٤-١ يمكن سد الفجوة من خلال مُخرَجين مترابطين للإيكاو. يتمثل المُخرَج الأول في وضع وحدة مخصصة للقدرة على الصمود الاقتصادي، تضم إرشادات عملية ومؤشرات وأدوات تقييم، ضمن إطار الإيكاو العالمي للتأهب للأزمات والتصدي لها. أما المُخرَج الثاني فهو قيام الإيكاو بوضع نموذج لاستراتيجية وطنية لإدارة أزمات النقل الجوي وتعزيز المرونة الاقتصادية، بحيث يكون قابلاً للتكيف مع مخاطر كل دولة وهيكلها السوقي وترتيباتها المؤسسية. ومن شأن هذين المُخرَجين معاً أن يساعدوا الدول على ترجمة الإرشادات العالمية إلى ترتيبات وطنية عملية تهدف إلى الحفاظ على الربط الجوي الدولي الأساسي ودعم تنفيذ استجابات اقتصادية منسقة ومتناسبة أثناء وقوع أحداث اضطرابات كبرى.

٤-٢ وكحد أدنى، يمكن أن تتناول الاستراتيجية الوطنية ما يلي: (أ) تقييم المخاطر المتعددة وخريطة الربط الجوي الأساسي، ويُقصد بالربط الجوي الأساسي الحد الأدنى من الروابط الجوية والخدمات الجوية التي تقرر الدولة وجوب الحفاظ عليها لحماية الوصول إلى الخدمات الصحية والإنسانية، والاستمرارية الإقليمية والاقتصادية، وتدفقات الركاب والشحن الحيوية؛ (ب) تحديد الجهة القيادية والمسؤوليات المؤسسية وترتيبات التنسيق الوطني، بما في ذلك، عند الاقتضاء، آليات من أجل التنسيق الإقليمي بين السلطات؛ (ج) خطوط الأساس المشتركة للبيانات ومؤشرات الجاهزية والتقييم السريع للتأثير الاقتصادي؛ (د) وضع مجموعة محددة مسبقاً من التدابير التنظيمية والمالية والتشغيلية؛ (هـ) وضع بروتوكولات للاتصال وتبادل المعلومات في حالات الأزمات؛ (و) وضع ضمانات لحماية المنافسة والمستهلكين والبيانات الحساسة تجارياً؛ (ز) تحديد معايير التفعيل والمراجعة وخفض التصعيد والانتهاء. وينبغي اختبار الاستراتيجيات بصفة منتظمة من خلال إجراء عمليات بالحاكاة وتحديثها في ضوء ذلك وكذلك بعد وقوع أحداث فعلية. ويمكن أن تشمل معايير الانتهاء، على سبيل المثال، الاستعادة المستدامة لحصة متفق عليها من الطاقة الاستيعابية الأساسية للمقاعد أو الشحن واستقرار موثوقية الخدمات واستعادة مؤشرات الربط الجوي الرئيسية ضمن نطاقات تحددها الدول. وينبغي الاستئارة بهذه المؤشرات في عمليات اتخاذ القرار، لا أخذها كدوافع تلقائية أو موحدة لاتخاذ القرارات.

٤-٣ ويمكن دعم التنفيذ من خلال الأنشطة ذات الصلة في إطار مبادرة "عدم ترك أي بلد خلف الركب". ويمكن للإيكاو أن توفر استراتيجية نموذجية وقائمة مرجعية لإجراء عمليات التقييم الذاتي وقائمة بالمؤشرات ونموذجاً للبيانات وأداة للتقييم السريع

لمدى التأثير، فضلاً عن برامج للتدريب وتمارين إقليمية؛ وأن تقوم بتقييم احتياجات الدول، وأن تحشد الشراكات والموارد الطوعية من أجل الدول التي تطلب المساعدة. وينبغي أن يكون الدعم متميزاً: فالدول ذات النظم المتقدمة قد تركز على القابلية للتشغيل البيئي واختبار تحمل الضغوط؛ بينما قد تحتاج الدول النامية إلى الأدوات التحليلية وبرامج التدريب والتحسينات المؤسسية؛ وقد تحتاج الدول التي تعاني من بعض مواطن الضعف المؤسسية والقدرات المحدودة بشدة إلى تلقي مساعدة تنفيذية ميدانية على مراحل. وحيثما يكون ذلك مناسباً، يمكن للشراكات الطوعية وآليات المساعدة القائمة أن تدعم التنفيذ دون أنت ترتب عليها التزامات مالية إلزامية جديدة على الدول أو على الإيكاو. ولن يؤدي ذلك إلى تحديد ترتيب ما بالنسبة للدول أو نقل المسؤولية الوطنية إلى الإيكاو. بل سيشجع للدول، ولا سيما تلك التي تعاني من الضغوط على قدراتها، مساراً عملياً لتعزيز جاهزيتها الوطنية بحسب ظروفها.

٤-٤ ومن شأن تعزيز التأهب الوطني وتعزيز المرونة الاقتصادية أن يعزز قدرة الدول على الحفاظ على الربط الجوي الدولي الأساسي والتصدي بفعالية للاضطرابات في المستقبل. ويتيح المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي فرصة لأن تواصل الإيكاو مواصلة جهودها العالمية للتأهب للآزمات مع برامج التنفيذ الوطني العملي.

٥- الإجراءات المعروضة على المؤتمر

١-٥ يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

(أ) الإقرار بأن الآزمات التي تؤثر في النقل الجوي قد تنشأ من مصادر متعددة ومتطورة، وأن التعافي من أزمة ما لا يدل على الجاهزية للآزمة التالية؛

(ب) تشجيع الدول على وضع استراتيجية وطنية لإدارة آزمات النقل الجوي وضمان المرونة الاقتصادية، وتحديثها واختبارها دورياً، حسب الاقتضاء ووفقاً لظروفها الوطنية؛

(ج) مطالبة المجلس بوضع وحدة عمل مخصصة لتعزيز المرونة الاقتصادية، بحيث تضم إرشادات عملية ومؤشرات وأدوات تقييمية، ضمن إطار الإيكاو العالمي للتأهب للآزمات والتصدي لها، إلى جانب استراتيجية وطنية نموذجية تقوم الإيكاو بوضعها إلى جانب الأدوات العملية الموضحة في الفقرة ٤-٣؛

(د) مطالبة المجلس بدمج تنفيذ هذه الأعمال في الأنشطة ذات الصلة بالهدف الاستراتيجي "عدم ترك أي بلد خلف الركب"، بما في ذلك تقييم الاحتياجات وبناء القدرات والتعاون الإقليمي ودعم التنفيذ الطوعي، مع إيلاء اهتمام خاص للدول التي تعاني من الضغوط على قدراتها.

— انتهى —