



الجمعية العمومية - الدورة الحادية والأربعون

اللجنة الاقتصادية

- البند رقم ٣٥: تنظيم اقتصاديات النقل الجوي الدولي - السياسة العامة
البند رقم ٣٦: اقتصاديات خدمات المطارات والملاحة الجوية - السياسة العامة

تدابير الدول الاقتصادية والمالية وتجاريها في معالجة تأثير

جائحة فيروس كورونا

(ورقة مقدّمة من مجلس الإيكاو)

الموجز التنفيذي

تعرض هذه الورقة التدابير المالية والاقتصادية لمواجهة تأثير جائحة كوفيد-١٩، استنادا إلى إرشادات الإيكاو وتوصيات فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران والمؤتمر الرفيع المستوى بشأن فيروس كورونا (٢٠٢١). وهي تلخص طائفة من التدابير الممكنة التي تستطيع الدول والقطاع استكشافها لتخفيف ضغط السيولة والضغط المالي، جنبا إلى جنب مع المبادئ الرئيسية للدعم الحكومي. وترد في الارشادات أمثلة وتجارب ملموسة لتنفيذ هذه التدابير. وتعرض الورقة أيضا خطة عمل الإيكاو للمستقبل التي تتناول هذا الجانب، مع التركيز على تحديد تدابير إضافية وفقا لتطور الوضع وتقديم المساعدة في التنفيذ وتعزيز التعاون بين جميع الأطراف بشأن الدعم المالي للطيران.

الإجراءات: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

- أ) استعراض الأعمال التي أنجزتها منظمة الطيران المدني الدولي في الفقرة ٣؛
ب) اعتماد خطة عمل المنظمة بصيغتها المعروضة في الفقرة ٤؛
ج) النظر في المعلومات الواردة في هذه الورقة بغية تحديث قرار الجمعية العمومية ٤٠-٩، بيان موحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي - التنمية الاقتصادية للنقل الجوي.
الآثار المالية:	يتوقع أن تُجرى أنشطة الإيكاو المشار إليها في هذه الورقة في إطار الموارد المتاحة في الميزانية العادية للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٥ و/أو من المساهمات الإضافية من خارج الميزانية، بما في ذلك الصندوق الطوعي للنقل الجوي، على النحو المبين في خطة أعمال الإيكاو للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٥.

<p>"إرشادات الإيكاو بشأن التدابير الاقتصادية والمالية للتخفيف من آثار تفشي فيروس كورونا، على قطاع الطيران" https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx</p> <p>"تقرير فرقة عمل مجلس الإيكاو لانعاش قطاع الطيران" https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx</p> <p>الوثيقة A41-WP/12-EC/2، "تقرير عن التطورات المتعلقة بالجوانب الاقتصادية لخدمات المطارات والملاحة الجوية".</p> <p>الوثيقة A41-WP/14-EC/4، "مشروع ورقة عمل للجمعية- تقرير عن التوقعات المحدثة لحركة الطيران في الأجل الطويل مشفوعة بتصورات لما بعد جائحة كوفيد-19"</p> <p>الوثيقة A41-WP/17-EC/7، "بيان موحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي"</p> <p>خطة أعمال الإيكاو للفترة ٢٠٢٣-٢٠٢٥</p>	<p>المراجع:</p>
---	-----------------

١- المقدمة

١-١ كان لجائحة كوفيد-١٩ تأثير مدمر على الطيران المدني على الصعيد العالمي، فتسبب الانخفاض الهائل في حركة الملاحة الجوية وما أحدثه من خسائر في الإيرادات في إجهاد مالي شديد أصاب جميع أصحاب المصلحة في سلسلة القيم، ومن بينهم، على سبيل المثال لا الحصر، شركات الطيران والمطارات ومقدمو خدمات الملاحة الجوية وصناعة الفضاء. ومن باب التصدي للعواقب الاقتصادية، اتخذ القطاع سلسلة من إجراءات "المساعدة الذاتية"، نشدانا لمراقبة التكاليف وزيادة السيولة إلى أقصى حد ورفع الكفاءة التشغيلية.

٢-١ بيد أنَّ النقص الهائل في الإيرادات فاق قدرة حتى أقصى تدابير خفض التكاليف تشددا التي اتخذها هذا القطاع. ونظرا لما للطيران من دور بالغ الأهمية في الاقتصاد الوطني وفي الانتعاش من الجائحة بوجه عام، قدمت الدول أشكالاً مختلفة من الدعم الحكومي لقطاع الطيران الذي ضيق عليه الخناق، تمكينا له من الحفاظ على الاستقرار المالي ومواصلة عملياته.

٢- توصيات فرقة عمل المجلس لانعاش قطاع الطيران والمؤتمر الرفيع المستوى بشأن فيروس كورونا

١-٢ وضعت فرقة عمل الإيكاو لانعاش قطاع الطيران عشرة (١٠) مبادئ رئيسية وعشرين (٢٠) توصية بشأن اتخاذ تدابير منسقة عالميا وإقليميا تكون مقبولة بشكل متبادل، سعيا لإعادة تشغيل قطاع الطيران وإنعاشه على نحو مأمون وآمن ومستدام. ويبرز المبدآن الرئيسيان ٨ و ٩ الحاجة إلى وضع استراتيجيات لتخفيف الضغوط المالية تكون عوناً لقطاع الطيران وتحقق له الاستدامة الاقتصادية، بينما تشدد التوصية رقم ١٠ على أهمية وجود "ضمانة" في تنفيذ التدابير الاقتصادية والمالية تكفل دعم الجدوى المالية لهذا القطاع.

٢-٢ وتتص التوصية رقم ١٠ الصادرة عن فرقة العمل لانعاش قطاع الطيران على أنه "ينبغي للدول الأعضاء أن تتنظر في اتخاذ تدابير طارئة استثنائية مناسبة لدعم الجدوى المالية والحفاظ على مستوى كافٍ من العمليات المأمونة والأمنة والفعالة التي ينبغي أن تكون شاملة ومحددة الأهداف ومتناسبة وشفافة وموقّنة ومتسقة مع سياسات الإيكاو، مع تحقيق توازن مناسب بين المصالح المعنية دون المساس بالمنافسة العادلة وبالسلامة والأمن والأداء البيئي".

٣-٢ وجرى التشديد كذلك في الجلسات العامة الوزارية للمؤتمر الرفيع المستوى بشأن فيروس كورونا الذي عُقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢١ على أهمية تقديم الدعم لقطاع الطيران. وبينما جرى التأكيد على ضرورة الاستمرار في وضع تدابير الدعم المالي والتنظيمي الكافية، عند الاقتضاء، أُعرب عن رأي مشترك مفاده أنّ محدودية الموارد اللازمة للتصدي للآزمات والأولويات المتنافسة تقتضي أن تبذل جميع الكيانات ذات الصلة، ومن بينها المؤسسات المالية والشركاء الدوليون والقطاع الخاص، جهوداً منسقة.

٤-٢ وأكد الإعلان الوزاري الذي اعتمده المؤتمر الرفيع المستوى بشأن فيروس كورونا الذي عُقد في عام ٢٠٢١ "أهمية الدعم المقدم لقطاع الطيران، بما في ذلك الدعم الاقتصادي والمالي، لاستمرار العمليات وضمان توفير الخدمات الأساسية مع الحفاظ في الوقت نفسه على المنافسة العادلة وتكافؤ الفرص". ويمكن الاطلاع على موجز مناقشات الجلسات الوزارية والاعلان الوزاري على الرابط التالي: <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>.

٣- إرشادات الإيكاو بشأن التدابير الاقتصادية والمالية

١-٣ اتساقاً مع التوصية رقم ١٠ الصادرة عن فرقة عمل انعاش قطاع الطيران، أعدت الإيكاو إرشادات بشأن التدابير الاقتصادية والمالية للتخفيف من آثار تفشي فيروس كورونا، على قطاع الطيران (<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx>) لتكون عوناً للدول ولقطاع الطيران في التعامل مع التداعيات الاقتصادية الناشئة عن جائحة كوفيد ١٩. ويمكن الاطلاع على هذه الإرشادات في الموقع الشبكي للإيكاو بجميع لغات المنظمة الرسمية.

٢-٣ وإدراكاً لتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن انتعاش الطيران فيها، تفرد الإرشادية في مستهلها مكاناً بارزاً للمبادئ الرئيسية التي ينبغي للدول اتباعها، تليها مجموعة من التدابير التي يمكن أن تستكشفها الدول والقطاع لتخفيف الضغط المالي وضغط السيولة. وتتناول الإرشادية ما قد يكون لكل من هذه التدابير من تداعيات وقيود لمساعدة صناع السياسات وقادة القطاع على اتخاذ القرارات المناسبة، وفقاً للظروف والاحتياجات التي يختص بها كلٌّ منهم. وتُستكمل الإرشادات المتعلقة بكل تدبير بأمثلة ملموسة وخبرة عملية عن سبل تنفيذ هذه التدابير من الناحية العملية من قبل الدول أو القطاع في مناطق مختلفة.

٣-٣ **تدابير الدول الاقتصادية والمالية.** ينبغي أن يكون الدعم الحكومي "الملاذ الأخير" الذي يُلتجأ إليه عندما تتجاوز حدة أزمة السيولة جهود الدعم الذاتي، التقليدية منها والمبتكرة، التي يبذلها القطاع. ويتخذ هذا الدعم أشكالاً مختلفة مالية، أو تنظيمية، أو مزيجاً من الاثنين معاً.

(أ) يمكن تقديم الدعم المالي من الدولة إلى قطاع الطيران على نحو مباشر أو غير مباشر في الأشكال التالية:
(أ) ضخ رأس مال في شكل منح؛ (ب) حصص الملكية الحكومية؛ (ج) القروض الحكومية وضمانات القروض؛ (د) تمويل إعادة الهيكلة؛ (هـ) إعانات التشغيل أو المنح المقدمة لطرق بعينها؛ (و) إعانات أو ضمانات الأجور؛ (ز) تخفيف الضرائب العامة؛ (ح) تخفيف ضرائب الطيران ورسومه وأتعابه؛ (ط) حزمة الدعم المالي المتكاملة.

(ب) يهدف الدعم التنظيمي الحكومي إلى تخفيف القواعد التنظيمية وإتاحة المرونة التشغيلية لدعم القطاع لمواصلة الأعمال التجارية والعمليات التي تعاني من بيئة يتسم فيها الطلب بانخفاض شديد. وتشمل هذه التدابير

ما يلي: (أ) التعليق المؤقت لقواعد تخصيص الخانات الزمنية في المطارات؛ (ب) التخفيف المؤقت للقيود التنظيمية المفروضة على عمليات الشحن الجوي؛ (ج) الإعفاء المؤقت من قوانين المنافسة؛ (د) تخفيف القيود المفروضة على ولوج الأسواق والحصول على رأس المال.

٤-٣ ويؤثر نوع الدعم الحكومي ومدته أشد التأثير في انتعاش القطاع وله تداعيات على هيكله وسلوكه وأدائه في المستقبل وفي السوق بوجه عام. ومن ثم، ينبغي وضع إطار للدعم الذي تقدمه الدول يكون واضحا ومتسما بحسن التدبير. وعلى هذا النحو، ينبغي عدم إغفال سبعة مبادئ رئيسية مستمدة من سياسات وارشادات الإيكاو الاقتصادية القائمة حاليا حتى في الأوقات الاستثنائية، مثل جائحة كوفيد-١٩، حماية للمنافسة العادلة وتجنبنا لتشويه السوق. وتشمل هذه المبادئ: أهدافا محددة بشكل جيد، وتقييما قائما على البيانات يكون شاملا وغير تمييزي ومحدد الأهداف ومتناسبا، والشفافية والتشاور، وإقامة توازن مناسب بين جميع أصحاب المصلحة وتحديد إطار زمني.

٥-٣ **تدابير القطاع المالية والتشغيلية.** يمكن للقطاع اتخاذ سلسلة من خطوات "المساعدة الذاتية" التي تتراوح بين الخطوات المالية والخطوات التشغيلية من أجل ضبط التكلفة وزيادة السيولة إلى أقصى حد ورفع الكفاءة التشغيلية.

(أ) عادة ما تُنفذ **تدابير القطاع المالية** بغية تجديد الاحتياطات النقدية واستعادة التوازن بين أصول وخصوم الميزانية على المدى القصير إلى المتوسط، ومواصلة العمليات على نحو يتناسب مع بيئة الطلب المنخفض. وتتألف هذه التدابير من أمور عديدة من بينها ما يلي: (أ) مراقبة التكاليف وإدارتها؛ (ب) التفاوض التعاقد مع المؤجرين والموردين و/أو مقدمي الخدمات؛ (ج) التمويل بالأسهم؛ (د) تمويل الديون وإعادة هيكلتها؛ (هـ) إعطاء قيمة نقدية لبرنامج الركاب كثيري الأسفار؛ (و) ضمان الإيرادات والأصول المستقبلية؛ (ز) إعادة التأهيل أو إعادة التنظيم بموجب قانون الإفلاس.

(ب) من شأن **تدابير القطاع التشغيلية** أن تساعد في تحقيق الكفاءة التشغيلية المثلى، وهي ينبغي أن تُنفذ قبل التماس الدعم الخارجي. وتشمل هذه التدابير ما يلي: (أ) ترشيد الطرق وترشيد حجم الأسطول؛ (ب) تحويل مقاعد الركاب الزائدة إلى عمليات الشحن فقط أو التأجير؛ (ج) إدخال تعديلات مرنة على الأسعار؛ (د) ترتيبات التعاون؛ (هـ) عمليات الاندماج والحيازة. ويُتوقع أيضا أن يغتنم القطاع، قدر المستطاع، الفرص التي يتيحها الدعم التنظيمي الحكومي المذكور قبلا، مثل عمليات المرونة التشغيلية وتخفيف القيود التنظيمية بشكل مؤقت.

٦-٣ ومع إنَّ التدابير الواردة في الارشادات غير شاملة، فيوسع الدول والقطاع أخذها في الحسبان عند وضع استراتيجيات واتخاذ إجراءات للتخفيف من تأثير الجائحة الاقتصادية. ويتعين على كل من الدول والقطاع اتباع نهج مناسب وفقا لوضع كل منهما واحتياجاته، مع مراعاة انعدام نهج "واحد يناسب الجميع".

٤- العمل المستقبلي

١-٤ مع استمرار تفشي الفيروس مجددا وانتشار سلالات جديدة منه في إلحاق الأضرار بالسفر، ستظل حركة الملاحة الجوية الدولية على وجه الخصوص دون مستوياتها قبل الأزمة. وحتى على المدى الطويل، قد يحدث تحول دائم يتسم بالهبوط في مستويات الحركة بسبب التغيير في أنماط السفر (الوثيقة A41-WP/14-EC/4 - تقرير عن التوقعات المحدثة لحركة الطيران في الأجل الطويل مشفوعة بتصورات لما بعد جائحة كوفيد-١٩). ومن ثم، يُرجَّح أن يواجه قطاع الطيران انخفاض الطلب على السفر والضائقة المالية لفترة طويلة.

٢-٤ وقد يؤثر التدهور المحتمل في الجدوى الاقتصادية للقطاع في المستقبل في توازن نظام الطيران الإيكولوجي، لا سيما فيما يتعلق بتمويل تحديث بنية الطيران التحتية الجيدة وتطويرها لتلبية الاحتياجات من السعة بعد الجائحة (الوثيقة A41-WP/12-EC/2)، تقرير عن التطورات المتعلقة بالجوانب الاقتصادية لخدمات المطارات والملاحة الجوية). وبالنظر إلى الوضع الذي ما برح يتغير والعواقب المقترنة به، سنبذل جهود متواصلة لدعم انتعاش القطاع بشكل آمن وفعال وتعزيز قدرته الاقتصادية على مواجهة الصدمات الخارجية في المستقبل. ووفقا لخطة أعمال الإيكاو للفترة ٢٠٢٣ - ٢٠٢٥، مخرجات الخطة التشغيلية DEV 1 و DEV 3، سنقوم المنظمة، فيما تقوم به، بما يلي:

أ) رصد التداعيات الاقتصادية الناشئة عن الجائحة وتقييمها باستمرار وتحديد التدابير الإضافية التي يمكن أن تتخذها الدول والقطاع، ومن بينها التدابير الخاصة بمقدمي الخدمات وتحديث الارشادات وتوسيع نطاقها، حسب الاقتضاء، لمعالجة القضايا الناشئة؛

ب) تشجيع تبادل الخبرات بين الدول والقطاع وتقديم المساعدة، حسب الاقتضاء، من خلال الندوات ودورات التدريب العالمية والإقليمية على شبكة الإنترنت، دعما لتنفيذ التدابير الاقتصادية والمالية بالاستعانة بإرشادات الإيكاو؛

ج) تعزيز التنسيق والتعاون بين الدول والمؤسسات المالية والشركاء الإقليميين والدوليين والقطاع الخاص بشأن تقديم الدعم المالي لقطاع الطيران.

— انتهى —