

الملخص التنفيذي

- ١- نشأت فكرة هذه الدراسة التي أجريت بالتعاون مع منظمة السياحة العالمية خلال أعمال المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي. وهي تمثل محاولة لوضع خطة تنظيمية تستطيع الدول أن تستخدمها حسب تقديرها لمنح الدعم المالي و/أو المساعدة التنظيمية الى شركات الطيران على الطرق الدولية التي يمكن اعتبارها من الخدمات الجوية الأساسية أو من الطرق الأساسية للتنمية السياحية، وخاصة الى أقل البلدان نموا.
- ٢- ويعبر مفهوم الخدمات الجوية الأساسية الموجود أصلا في بعض النظم المحلية أو الاقليمية بعد تحريرها عن خدمة مقدمة الى الركاب لها طابع عام أو اجتماعي وتعتبر الدولة أنه ينبغي لها أن تقدمه عندما لا توجد حوافز كافية في السوق لتقديمها. والمقصود من مفهوم الطرق الأساسية للتنمية السياحية كما عرضته منظمة السياحة العالمية هو الطرق الدولية بين الأسواق التي تولد حركة السياحة والأسواق التي تأتي إليها حركة السياحة وخاصة أقل البلدان نموا حيث لا توفر الخدمات بمستوى كاف (متكامل) أو أنها معرضة للخطر في ظل بعض الترتيبات القائمة في السوق والقواعد التنظيمية.
- ٣- وهناك هدفان مترابطان من الدعم المالي المقدم الى شركات الطيران والشركاء الآخرين في الخدمات الجوية الدولية في حالات تطبيق مفهومي الخدمات الجوية الأساسية والطرق الأساسية للتنمية السياحية، ألا وهما: (أ) ضمان امداد الخدمات الجوية للمقاصد النائية أو المتباعدة في العالم بغض النظر عن ربحية العمليات الفردية، وخاصة في حالات الانتقال الى التحرير أو في الأسواق التي تم تحريرها من قبل، (ب) وتسهيل التنمية الاقتصادية بل ودفعها، ولا سيما من خلال تشجيع السياحة والاستثمارات نحو الداخل.
- ٤- وتبين الدراسة كيفية وضع خطة الخدمات الأساسية وطرق التنمية السياحية عن طريق تطبيق الأساليب المتبعة في خطط الخدمات الجوية الأساسية الحالية على المستوى الدولي. وفي حالة مفهوم الخدمات الجوية الأساسية، هناك حاجة الى تطبيق هذه الخطة في ظل نظام التحرير سواء كان قد اكتمل أو أنه جاري. أما حالة مفهوم الطرق الأساسية للتنمية السياحية، فلا يقتضي تطبيقها بالضرورة أن يكون مشروطا بهذا الأمر. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن تستند هذه الآلية بأكملها وكل الاجراءات في الخطة ذاتها الى مبادئ الشفافية والمساءلة وعدم التمييز وأن تكون مرنة بما فيه الكفاية وموجهة نحو آليات السوق قدر الامكان من أجل التقليل الى أدنى حد من التشويه في السوق وتشجيع عنصر الكفاءة في شركات الطيران.
- ٥- ويستخدم في هذه الدراسة نهج تحليلي خطوة بخطوة لتصميم هذه الخطة لكلا المفهومين ارتكازا على المواضيع التالية: اختيار الطرق، ومواصفات مستوى الخدمات، واختيار شركات الطيران، ومدة العقد، ودفع المعونات، ومصادر التمويل، والخيارات الاضافية. ويمكن استخدام الشكل البياني (انظر المرفق ج) كأداة للمساعدة في وضع هذه الخطة خطوة بخطوة.
- ٦- **اختيار الطرق:** ينبغي أن تكون الطرق المؤهلة مستندة على أساس متين من الأهداف الاجتماعية الاقتصادية والمبررات الاقتصادية. ويقترح في هذه الدراسة اجراء اختبار على مرحلتين. المرحلة الأولى لبحث ما اذا كانت هناك حاجة مثبتة الى وجود مستوى كاف من الخدمات الجوية الدولية (مثل الطرق التي تخدم "المناطق النائية أو المتباعدة" و/أو "المناطق الانمائية" لغرض السياحة). والمرحلة الثانية من الاختبار هي اجراء تقييم اقتصادي بناء على الطلب على الخدمات الجوية وأوضاع التكاليف التشغيلية لشركات الطيران.
- ٧- **مواصفات مستوى الخدمة:** على الدول أيضا أن تحدد ما هو المستوى الكافي والحد الأدنى المطلوب في الخدمة الجوية (عادة من حيث التواتر والطاقة الاستيعابية الخ) على كل طريق يقع عليه الاختيار. ويوصى باعتماد نهج مرن ومبني على آليات السوق لعدم اعاقاة قدرة شركات الطيران على التفكير بأسلوب تجاري.

- ٨- **اختيار شركة الطيران:** ينبغي اختيار شركة الطيران التي تخدم أي طريق من خلال عملية مناقصة أو تقديم عطاءات تنافسية بمعايير واضحة المعالم وبحيث تنطبق بصورة متساوية على كل شركات الطيران المؤهلة. وستعتمد أهلية شركات الطيران على اتفاقات الخدمات الجوية التي تغطي الطرق المعنية. ويتم اختيار شركة الطيران إما عن طريق اختيار العطاء الذي يتطلب أقل قدر من المال المدفوع أو أفضل عطاء بصورة عامة. وقد ترغب بعض الدول أيضا في منح امتياز حصري أو اجازة حصرية لشركة طيران واحدة لضمان الاحتكار، سواء كان ذلك مع تقديم الدعم أو بدلا منه.
- ٩- **مدة العقد:** نظرا لأن مدة العقد لها آثار على كفاءة شركات الطيران وحوافزها، ينبغي تحديدها بعناية على أساس كل حالة على حدة. وبالنسبة للعقود طويلة الأجل، قد يقتضي الأمر اجراء عمليات الاستعراض والانفاذ والرصد والتدقيق واعادة التفاوض أو أي منها معا في منتصف المدة لمعالجة أي تغييرات غير متوقعة.
- ١٠- **سداد مبالغ الدعم:** ضمانا لحسن الإدارة والشفافية، يجب اجراء عملية تقييم دقيقة لحجم الدعم المطلوب وطريقة سداه. ويمكن التقليل من مخاطر الدفع الزائد وانعدام الكفاءة الى حد ما عن طريق اجتذاب عدد كاف من الجهات التي تقدم العطاءات.
- ١١- **مصادر التمويل:** ينبغي أن تتحمل الدولة التي تطرح المناقصة مسؤولية أساسية في تأمين الأموال اللازمة. وإذا كانت الدولة المسؤولة تواجه أي قيود في الميزانية أو أي أولويات أخرى في الانفاق الوطني، ستحتاج في هذه الحالة الى البحث عن الدعم المالي من جهات خارجية مثل الدعم الثنائي من الطرف الآخر في اتفاقات الخدمات الجوية أو الأطراف الثالثة من بين الوكالات الدولية، أو مشاركة القطاع الخاص عن طريق تأسيس "شراكة بين القطاعين العام والخاص"، أو أن تجري ترتيبات تعاونية معها.
- ١٢- **الخيارات الإضافية:** قد يقتضي الأمر النظر في عدد من الاجراءات الاختيارية، التي تمثل أدوات تكميلية أو بديلة لخطة الطرق الأساسية للتنمية السياحية. ويمكن لبعض الاجراءات التكميلية مثل الدعم غير المباشر أو سبل المساعدة الأخرى لشركات الطيران أو الشركاء في مجال السياحة أن تساعد في تخفيض مبالغ الدعم الفعلية وعدد الطرق المدعومة على المدى المتوسط أو الطويل بتكلفة تنفيذية صغيرة نسبيا في حال ما يتم تصميمها بصورة صحيحة. غير أنه ينبغي أن تخضع أي تدابير اضافية الى نفس الشروط والمبادئ التي تنطبق على خطة طرق الخدمات الأساسية والتنمية السياحية نفسها نظرا لامكانية تشويه السوق.
- ١٣- وقد يكون التنفيذ الفردي من جانب واحد لهذه الخطة في "شكل مخفض" (مثل خطة بدون ضمان الاحتكار) هي أكثر الأشكال جدوى من الناحية العملية. ونظرا لأن نهج العمل من جانب واحد يمكن الدول الفردية من تنفيذ هذه الخطة بسرعة نسبية وبدون تأخير، فإنه قد يكون جذابا على وجه الخصوص للدول التي تود تقديم الدعم في الحالات الطارئة لمعالجة حالات استثنائية.
- ١٤- والنهج الأكثر تطورا هو ادراج بند خاص يسمح بمثل هذه الخطة في الاتفاقات الثنائية أو الإقليمية أو متعددة الأطراف مع الدولة المعنية بحيث تستطيع الدولة أن تنفذ الخطة في "الشكل المكتمل" (مثل الحالات التي تنطوي على ضمان الاحتكار إذا اقتضى الأمر). وأعد بالتالي في اطار هذه الدراسة نموذج "ملحق عن الخدمات الأساسية وطرق التنمية السياحية"، بحيث تستخدمه كل دولة حسب تقديرها في اتفاقات الخدمات الجوية. ويعطي هذا الملحق أساسا قانونيا للأطراف المعنية لتنفيذ الخطة ويسمح أيضا للدول الفردية بأن تكون عملية وأن تعمل بمرونة.
- ١٥- وفي كلتا الحالتين، يتعين على الدول أن تعمل على تطوير تفاصيل مثل هذه الخطط من خلال قواعدها التنظيمية أو من خلال سبل أخرى.

١٦ - ويمكن الاستفادة من هذه الدراسة ونموذج الملحق الذي يمكن ادراجه في اتفاقات الخدمات الجوية كقائمة عملية بالأمور التي ينبغي التحقق منها وإطار تنظيمي لتستخدمه الدول من أجل تنفيذ خطة دولية لتوفير الخدمات الأساسية وطرق التنمية السياحية بصورة فعالة. ويمكن أن يؤدي تطبيق هذه الخطة في أقل البلدان نموا إلى تحقيق فوائد أوسع نطاقا من مجرد فائدة الخدمة العامة.
