



منظمة الطيران المدني الدولي

إرشادات بشأن التدابير الاقتصادية والمالية
للتخفيف من حدة تأثير مرض فيروس كورونا على قطاع الطيران

ديسمبر 2020

النسخة 2-1

إرشادات بشأن التدابير الاقتصادية والمالية

فهرس المحتويات

- 1- التأثير الاقتصادي لفيروس كورونا على قطاع الطيران 1
- 2- توصيات "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران" (CART) بشأن التدابير الاقتصادية والمالية 2
- 3- المبادئ الأساسية للتدابير الاقتصادية والمالية الوطنية 3
- 4- نوع التدابير الاقتصادية والمالية الوطنية 8
- 1-4 تدابير الدعم المالي للدولة 8
- 2-4 تدابير الدعم التنظيمي للدولة 18
- 3-4 توفير الدعم لمهام المراقبة التي تنهض بها الدول 22
- 5- صور التدابير المتخذة على مستوى القطاع 24
- 1-5 التدابير المالية على مستوى القطاع 24
- 2-5 التدابير التشغيلية المتخذة على مستوى القطاع 32
- 6- تقييم القيمة المضافة الناشئة عن الدعم المالي الذي تقدمه الدولة لقطاع الطيران 39
- 7- الحاجة إلى تدابير مالية واقتصادية ملائمة لتعزيز قدرة قطاع الطيران على مواجهة الأزمات مستقبلاً 41
- المرفق (أ) 42
- المرفق (ب) 44

1- التأثير الاقتصادي لفيروس كورونا على قطاع الطيران

إن جائحة كورونا ليست مجرد أزمة صحية؛ بل أيضاً أزمة اقتصادية واجتماعية وإنسانية. وفي إطار الجهود العالمية المبذولة لاحتواء تفشي المرض وحماية الصحة، فرضت الحكومات في جميع أنحاء العالم عمليات إغلاق بشكل كامل أو جزئي، فأغلقت الحدود وفرضت قيوداً صارمة على السفر وأصدرت رسالة إخطار بشأن السفر لمكافحة الأسفار غير الضرورية. ونظراً لأن هذه الإجراءات أدت إلى انخفاض الطلب على السفر الجوي على نحو غير مسبوق، فقد أصبح الطيران أحد القطاعات الأكثر تضرراً.

وقد تسبب الانخفاض الحاد في مجال السفر الجوي في مشكلة سيولة حادة لقطاع الطيران، مما يهدد وضعه المالي ويُعزّض الملايين من الوظائف التي تعتمد على قطاع الطيران للخطر. وتجدر الإشارة إلى أن جميع الجهات المعنية في مجال الطيران، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر شركات الطيران والمطارات و"مقدمو خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs) والمصنعون في مجال الطيران والفضاء وكذلك جميع الجهات المعنية في سلسلة القيمة، تواجه تحديات تتعلق باستمرارية الأعمال لديها وربما قدرتها على البقاء.

ويُظهر أحدث تحليل للإيكاو عن التأثير الاقتصادي لفيروس كورونا على قطاع الطيران المدني¹ أن حركة الركاب العالمية قد تراجعت بنحو 60٪ بحلول عام 2020، وهو ما يعادل انخفاضاً في عدد الركاب بنحو 2.7 مليار شخص مقارنة بعام 2019. وتُفيد التقديرات بأن تدهور الحركة سبب انخفاضاً حاداً في إجمالي الإيرادات التشغيلية لشركات الطيران بمقدار 370 مليار دولار أمريكي وستبلغ خسائر الإيرادات للمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية 115 مليار دولار و13 مليار دولار على التوالي. وتشير التوقعات القصيرة الأجل إلى أنه من المتوقع أن يواجه قطاع الطيران انخفاضاً في الطلب لفترة طويلة.

ويمكن أن يؤثر التدهور المحتمل في الحالة الاقتصادية في المستقبل لقطاع الطيران على توازن شبكة الطيران برمتها، وقد تنطوي عواقبه على تأثير بعيد المدى على الاقتصاد ككل على جميع المستويات. لذلك، يتعين أن تقوم شركات الطيران على سبيل الاستعجال باتخاذ خطوات جريئة وفورية لتعزيز مواردها المالية والتخفيف من حدة تأثير النقص الهائل في الإيرادات. ومن المهم بنفس القدر أن تتخذ الدول التدابير المناسبة لتحقيق الاستقرار ودعم قطاع الطيران المتأزم؛ وبالتالي، يمكن أن يستمر الطيران في أداء دور رئيسي في توفير القدرة على الربط وتعزيز الاقتصادات الوطنية وتوفير فرص العمل وكوسيلة تُمكن من الانتعاش الاقتصادي الشامل.

يُخلص "دليل التدابير الاقتصادية والمالية" مجموعة من التدابير الممكنة التي يمكن أن تتخذها الدول وشركات الطيران لمواجهة الآثار الاقتصادية الناجمة عن الجائحة، والتخفيف من حدة السيولة الوشيكّة والضغط المالية على قطاع الطيران، والأهم من ذلك، تعزيز مرونة قطاع الطيران لمواجهة الأزمة القادمة. ويتناول التأثيرات والقيود المحتملة لكل إجراء ويقدم أمثلة محدّدة لمساعدة واضعي السياسات وقادة قطاع الطيران على اتخاذ القرارات وفقاً لظروفهم واحتياجاتهم المتميّزة.

2- توصيات "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران" (CART) بشأن التدابير الاقتصادية والمالية

نشرت "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران" للإيكاو (CART) تقرير "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران"² في يونيو 2020، والذي يقدم عشرة (10) مبادئ رئيسية وإحدى عشرة (11) توصية لتدابير مقبولة عالمياً وإقليمياً من مختلف الجهات لضمان استئناف وإنعاش قطاع الطيران بشكل يتسم بالسلامة والأمن والاستدامة.

ويؤكد المبدأ الأساسي 8 و9 على الحاجة إلى اعتماد استراتيجيات المساعدة المالية لمساعدة قطاع الطيران وضمان استدامته الاقتصادية، بينما تتناول التوصية 10 "الضمانات" لتنفيذ التدابير الاقتصادية والمالية لدعم الوضع المالي لقطاع الطيران.

المبدأ الرئيسي رقم 8 الصادر عن "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران" - دعم استراتيجيات الإغاثة المالية لمساعدة قطاع الطيران

ينبغي للدول والوكالات الصناعية، وفقاً لمهمتها، أن تنظر في الحاجة إلى تقديم دعم مباشر و/أو غير مباشر بوسائل متناسبة وشفافة مختلفة. وعند القيام بذلك، ينبغي لها ضمان المنافسة العادلة والحرص على عدم الإخلال بالأسواق أو تقويض التنوع أو سبل الاستفادة.

المبدأ الرئيسي رقم 9 الصادر عن "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران" - ضمان الاستدامة

الطيران هو مجال الاتصالات وهو قوة دافعة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي. وينبغي للحكومات وقطاع الطيران أن تسعى جاهدة لضمان الاستدامة الاقتصادية والبيئية لقطاع الطيران.

التوصية 10 الصادر عن "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران" - التدابير الاقتصادية والمالية

ينبغي أن تنتظر الدول الأعضاء في اتخاذ تدابير الطوارئ الملائمة لدعم الوضع المالي والحفاظ على مستوى مناسب من العمليات التي تتسم بالسلامة والأمن والكفاءة، والتي ينبغي أن تكون شاملة وموجهة ومتناسبة وشفافة ومؤقتة ومتسقة مع سياسات الإيكاو، مع تحقيق التوازن المناسب بين المصالح المعنية دون المساس بالمنافسة العادلة والمساس بالسلامة والأداء البيئي.

ومع مراعاة الفوائد الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة للنقل الجوي لاقتصاداتها الوطنية، ينبغي أن توفّر الدول أنسب الوسائل لدعم الجهات المعنية في مجال الطيران المدني برمته عندما وحيثما يُعتبر ذلك ضرورياً، ربما من خلال إقامة التعاون الاقتصادي الإقليمي أو الدولي، وكذلك مع القطاع الخاص والمؤسسات المالية. ويمكن أن تتراوح تدابير الطوارئ الاستثنائية هذه من الإغاثة التنظيمية والمرونة التشغيلية ومنح حقوق الخدمات الجوية الثنائية الإضافية أو حقوق الحركة إلى التحفيز الاقتصادي أو المساعدة المالية المباشرة.

وكما هو موضح في القسم التالي، يجب أن تكون هذه التدابير شاملة وموجهة ومتناسبة وشفافة ومؤقتة وتقتصر على ما هو ضروري للتخفيف من حدة تأثير فيروس كورونا. كما ينبغي أن تكون متسقة مع سياسات الإيكاو، مع تحقيق التوازن المناسب بين المصالح المعنية، دون المساس بالمنافسة العادلة ودون المساس بالالتزامات المتعلقة بالسلامة والأمن والبيئة.

وتختلف قدرات الدول على تقديم الدعم لقطاعها اختلافاً كبيراً. وفي ضوء الطلبات المتباينة والمنافسة التي يقدمها مختلف الجهات المعنية في قطاع الطيران، ستحتاج الدول إلى الالتزام بمبادئ النظم الإدارية الجيدة من خلال الأطر المؤسسية والتنظيمية المناسبة لمواءمة الأهداف والاحتياجات مع المسؤوليات والموارد، وغالباً ضمن بيئة تنافسية و/أو متضاربة الأولويات.

3- المبادئ الأساسية للتدابير الاقتصادية والمالية الوطنية

الدولة مسؤولة في المقام الأول عن إنعاش وتطوير قطاع الطيران لديها؛ ولا يمكن المبالغة في التأكيد على دور آليات الإنعاش وخطط العمل الوطنية. وبالرغم من اختلاف أهداف الدعم الحكومي للقطاع، إلا أن نوع ومدة التدابير الاقتصادية والمالية المطبقة تنتطويان على تأثير مباشر على تعافي قطاع الطيران وكذلك هيكل قطاع الطيران في المستقبل.

ومن الصعب للغاية تحديد تأثير دعم الدولة للشركات لتعويضها عن الخسائر المتكبدة في الحالات مثل إغلاق المجال الجوي أو المطارات الذي تفرضه الحكومات. وقد ينشأ إخلال بالأسواق عندما ترى الشركات المتنافسة أن هذا الدعم مفيد للشركات المستفيدة حيث يمثل رقماً يتجاوز نطاق الخسائر الفعلية التي تكبدها الشركات المستفيدة. وعلى الصعيد الدولي، فإن المساعدة التي تقدمها الدول بالنسبة للمستويات المتصورة والتي يمكن اعتبارها أنها تُخلل بالمنافسة يُمكن أن تدفع دول أخرى إلى اتخاذ إجراءات انتقامية بسبب اختلاف المواقف إزاء هذه المساعدة.

ووفقاً للتوصية رقم 10 الصادرة عن "فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران"، ينبغي وضع إطار واضح للدعم الاقتصادي والمالي للدول مع النظم الإدارية الرشيدة. وينبغي إيلاء الاعتبار الواجب للمبادئ الرئيسية التالية المستمدّة من السياسات الاقتصادية الحالية وتوصيات الإيكاو بشأن النقل الجوي، والتي لا يمكن تجاهلها وتهميشها حتى في الأوقات القصوى مثل الجائحة:

- المبدأ 1 - الأهداف المحددة المعالم؛
- المبدأ 2 - التقييم الذي يستند إلى البيانات؛
- المبدأ 3 - شامل وغير تمييزي على نطاق واسع؛
- المبدأ 4 - موجّه ومتناسب؛
- المبدأ 5 - الشفافية والتشاور؛
- المبدأ 6 - تحقيق التوازن المناسب بين جميع الجهات المعنية؛
- المبدأ 7 - مقيد زمنياً.

المبدأ 1 - الأهداف المحددة المعالم

بغض النظر عن نوع الدعم الاقتصادي والمالي لقطاع الطيران، ينبغي أن تكون الأهداف محددة المعالم بما يتماشى مع السياسة المالية والنقدية الشاملة للدولة في سياق مواجهة جائحة فيروس كورونا، والذي يراعي جميع القطاعات الاقتصادية. وينبغي أن تكون الأهداف القابلة للقياس ويُمكن تحقيقها وذات صلة بالموضوع، مثل الحفاظ على الترابط الضروري والحفاظ على العمالة ومنع وقوع أضرار دائمة على السفر وسلاسل الإمدادات والتجارة العالمية وما إلى ذلك.

سياسات وإرشادات الإيكاو الحالية ذات الصلة:

"المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي" (ATFConf/5)، الجزء الثاني. الاستدامة والمشاركة - الخاتمة (د). ينبغي للدول أن تنظر في إمكانية تحديد المساعدة والسماح بها لتقديم الخدمات الأساسية على مسارات محددة تتسم بطابع الخدمات العامة في علاقاتها في مجال للنقل الجوي.

"دليل تنظيم النقل الجوي الدولي" الوثيقة (Doc 9626)، 3-4 الممارسات التنظيمية الجيدة - الفقرة 3-3-4 (ج). موجّه ومحدد المعالم. ينبغي أن تنطوي اللوائح التنظيمية على أهداف معيّنة ومحددة المعالم تستجيب مباشرة للمشاكل المحددة والموجهة للجهات الفاعلة التي توجد في موقع أفضل لحلّ هذه المشاكل. وحيثما كان ذلك ممكناً، ينبغي منح المرونة للجهات التي تشملها اللوائح التنظيمية لتحقيق الأهداف المحددة.

الوثيقة 9626 Doc، 3-4 الممارسة التنظيمية الجيدة - الفقرة 4-3-4 (أ). تحديد حاجة واضحة. ينبغي تحديد هدف التنظيم استناداً إلى الأدلة الدامغة والبدائل المتاحة؛ وينبغي النظر في الهدف بدقة من أجل اختيار الحلّ الأنسب.

الوثيقة 9626 Doc، 4-6 تأثيرات المعونة والإعانات الحكومية - الفقرة 4-6-18. عادة ما يتم اتخاذ القرارات الحكومية لإعادة هيكلة التمويل لشركات الطيران في سياق الضغوط الاجتماعية والسياسية لإنقاذ شركات الطيران الوطنية والتأكد من أن الانتقال إلى عمليات أكثر كفاءة يتم بأقل تكلفة بالنسبة إلى الجهات الأكثر تضرراً، لا سيما القوى العاملة والدائنين. ومع ذلك، وبدون شروط محددة جيداً (بما في ذلك الأهداف والأطر الزمنية المناسبة والخطط طويلة الأجل) والآليات التنظيمية الصارمة لأغراض الإنفاذ والإفصاح عن المعلومات والمراقبة، يمكن أن تنطوي عملية إعادة هيكلة التمويل على تأثير يتمثل في حماية شركات الطيران الأقل إنتاجية دون تعزيز الكفاءة الداخلية. وبالتالي، ينبغي أن يكون إعادة هيكلة التمويل مقترناً بمعايير ومنهجية واضحة لتحقيق الهدف المنشود.

المبدأ 2 - التقييم الذي يستند إلى البيانات

ينبغي أن يستند تحديد نوع ونطاق الدعم إلى التقييم الدقيق والتقدير الشاملين باستخدام تحليل دقيق للبيانات. وقد تشمل المعلمات الخاصة بالقطاع أو الشركة، على سبيل المثال لا الحصر، حجم تأثير الأزمة والوضع المالي والظروف الاقتصادية والعمالة والتأثيرات المباشرة وغير المباشرة على السفر الجوي والاقتصاد الوطني.

سياسات وتوصيات الإيكو الحالية ذات الصلة:

الوثيقة Doc 9626، الفقرة 3-4 الممارسات التنظيمية الجيدة - الفقرة 4-3-4 أ). تحديد حاجة واضحة. ينبغي تحديد هدف التنظيم استناداً إلى الأدلة الدامغة والبدائل المتاحة؛ وينبغي مراعاة النظر في الهدف بدقة من أجل اختيار الحل الأنسب.

الوثيقة Doc 9626، الفقرة 3-4 الممارسات التنظيمية الجيدة - 4-3-4 ب). تقييم الأثر. ينبغي إجراء عمليات تقييم الأثر التنظيمي قبل التنفيذ؛ وينبغي المواظبة على رصد الآثار الجارية.

"المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي" (ATConf/5)، الجزء الثاني. الاستدامة والمشاركة - الخاتمة ب). بسبب عدم وجود أسلوب مقبول للقياس الكمي ووجود العديد من التدابير غير النقدية، من الصعب للغاية إجراء تقييم دقيق للنطاق الكامل للمساعدة المقدمة من الدولة وتأثير المساعدة المحددة والمقدمة من الدولة على المنافسة. وفي ضوء هذه الصعوبة، ينبغي أن تُدرك الدول أن أي إجراءات ضد شركات الطيران الأجنبية التي تتلقى المعونات/الإعانات من الدولة المتضررة يمكن أن تؤدي إلى إجراءات انتقامية من جانب الدولة المتضررة وتعوق التحرير المستمر للنقل الجوي الدولي.

المبدأ 3 - شامل وغير تمييزي على نطاق واسع

ينبغي أن يكون نطاق الدعم المقدم من الدولة شاملاً، مع مراعاة التأثيرات على جميع القطاعات وعلى جميع المستويات في سلسلة قيمة الطيران بزمتهما، وكذلك الآثار على السفر والسياحة والتجارة. وينبغي للمعايير وأهلية الدعم أن تُطبّق بشكل عادل وموحد وبدون تمييز إزاء أي مجموعة (مجموعات) على وجه الخصوص.

سياسات وإرشادات الإيكو الحالية ذات الصلة:

"سياسات الإيكو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية" الوثيقة (Doc9082) القسم الثاني - الفقرة 3 (4). يجب أن تكون الرسوم غير تمييزية بين المستخدمين الأجانب والمستخدمين الذين يحملون جنسية الدولة المعنية التي يقع فيها المطار وتقوم في عمليات دولية مماثلة، وفيما بين مستخدمين أجبيين اثنين أو أكثر.

"المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي" (ATFConf/5)، الجزء الثاني، الاستدامة والمشاركة - الخاتمة أ). خلال المرحلة الانتقالية أو حتى في الأسواق التي تم تحريرها بالفعل، قد ترغب الدول في مواصلة تقديم شكل من أشكال المساعدة إلى شركات الطيران التابعة لها لضمان استدامة قطاع النقل الجوي وتبديد شواغلها المشروعة المتعلقة بضمان الخدمات. غير أنه ينبغي للدول أن تضع في اعتبارها أن تقديم المساعدات/الإعانات الحكومية التي تحقق منافع للناقلين الجويين وطنياً ولكنها غير متاحة للمنافسين في الأسواق نفسها قد تُخلّ بالتجارة في الخدمات الجوية الدولية وقد تشكل ممارسات تنافسية غير عادلة.

الوثيقة Doc 9626، الفقرة 3-4 الممارسات التنظيمية الجيدة - 4-3-3 د). عادل وغير مشوّه. ينبغي تطبيق اللوائح التنظيمية بشكل عادل وموحد وبدون تمييز ضد الجهات التي تشملها اللوائح وعدم خلق أعباء تمييزية على تحمّلها أي مجموعة (مجموعات) على وجه الخصوص.

المبدأ 4 - موجّه ومتناسب

قد يتفاوت تأثير الجائحة على مختلف أجزاء قطاع الطيران، ويختلف مستوى التأثير على الإيرادات والتكاليف باختلاف الشركات. وبينما يكون الدعم شاملاً على نطاق واسع، ينبغي أيضاً أن يستهدف الشركات التي تشتدّ إليها الحاجة؛ وينبغي تحديد حجم الدعم على أساس كل حالة على حدة وأن يكون متناسباً مع حجم التأثيرات المتوقعة والفوائد الاقتصادية المرتبطة بالاقتصاد الوطني.

سياسات وإرشادات الإيكو الحالية ذات الصلة:

الوثيقة Doc 9626، الفقرة 3-4 الممارسات التنظيمية الجيدة - 4-3-3 ب). التناسب. ينبغي استخدام اللوائح فقط عندما يتم إثبات ضرورتها وينبغي أن تكون متناسبة مع المشاكل المحددة بحيث يتم خفض تكاليف الامتثال إلى الحد الأدنى من خلال إيجاد الحل الأكثر فعالية من حيث التكاليف.

الوثيقة Doc 9626، الفقرة 3-4 الممارسات التنظيمية الجيدة - 4-3-3 ج). موجّه ومحدّد المعالم. ينبغي أن تنطوي اللوائح التنظيمية على أهداف معيّنة ومحدّدة المعالم تستجيب مباشرة للمشاكل المحددة والموجّهة للجهات الفاعلة التي توجد في موقع أفضل لحلّ تلك المشاكل. وكلما اقتضى الأمر ذلك، ينبغي إيلاء المرونة للجهات التي تشملها اللوائح لتحقيق أهداف محدّدة.

المبدأ 5 - الشفافية والتشاور

من المهم للغاية أن يتّسم دعم الدولة بالشفافية بحيث يمكن لجميع الأطراف الاطلاع على المعلومات وفهم شروط ومعايير الدعم بوضوح. وينبغي إتاحة برنامج الدعم للجمهور، وأن يخضع للاستعراض الدوري والتدقيق والتقييم ولا يستخدم إلا للأغراض

المتوافقة مع الأهداف. وقبل إدخال أي تغييرات وإضافة أحدث المعلومات على شروط ومعايير الدعم، ينبغي إجراء مشاورات مع جميع الأطراف المعنية.

سياسات وتوصيات الإيكاف الحالية ذات الصلة:

"المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي" (ATFConf/5)، الإعلان عن المبادئ العالمية لتحرير النقل الجوي الدولي - الفقرة 4-5. عندما تكون المعونة الحكومية المقدمة لقطاع النقل الجوي مُبرّرة، ينبغي أن تتخذ الدول تدابير شفافة وفعالة كي لا تؤثر المعونة سلباً على المنافسة في الأسواق أو تؤدي إلى نتائج غير مستدامة، وأن تكون مؤقتة قدر المستطاع.

"المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي" (ATFConf/5)، الجزء الثاني. الاستدامة والمشاركة - الخاتمة ج). قد تكون هناك بعض الحالات حيث يمكن أن تحقق المساعدة الحكومية فوائد اقتصادية و/أو اجتماعية من حيث إعادة هيكلة الناقلين الجويين وضمان تقديم الخدمات. ومع ذلك، حتى في هذه الحالات الخاصة، ينبغي أن تتخذ الدول تدابير شفافة وفعالة، مقترنة بمعايير ومنهجية واضحة، كي لا تؤثر المعونات/الإعانات سلباً على المنافسة على الأسواق.

الوثيقة 9082 Doc، القسم الأول. الفقرة 17. من المهم التشاور مع مستخدمي المطارات وخدمات الملاحة الجوية قبل إجراء تغييرات على نظم الشحن أو مستويات الشحن. وتشجّع الدول على التأكد من قيام مقدمي الخدمة بإنشاء عملية تشاور منتظمة مع المستخدمين. وينبغي تحديد إجراءات محددة للتشاور الفعال على أساس كل حالة على حدة، مع مراعاة شكل المراقبة الاقتصادية التي تعتمدها الدولة. وسرّاعي الإجراءات المتخذة في فرادى المطارات والمجال الجوي أيضاً حجم ونطاق أنشطة المطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية".

الوثيقة 9626 Doc، الفقرة 3-4 الممارسة التنظيمية الجيدة - 4-3-4 ج) الشفافية. ينبغي أن تشمل عملية إعداد اللوائح التنظيمية الجهات التي قد تتأثر، ويتمثل الشرط الأدنى في المشورات؛ وينبغي أن تتسم عملية اتخاذ القرارات بالشفافية والموضوعية.

المبدأ 6 - تحقيق التوازن المناسب بين جميع الجهات المعنية

أثرت الأزمة على جميع الأطراف في سلسلة قيمة الطيران، من المستخدمين إلى مقدمي الخدمات؛ وبالتالي، يوصى بتوخي الحذر عند تنفيذ التدابير التي توفر الدعم لطرف على حساب طرف آخر، وينبغي مراعاة تأثيرات هذه التدابير على جميع الجهات المعنية. فعلى سبيل المثال، من شأن منح الإعفاء من رسوم هبوط الطائرات أو رسوم خدمات الركاب لخفض العبء المالي على شركات الطيران أن خفض إيرادات المطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية".

سياسات وتوصيات الإيكاف الحالية ذات الصلة:

الوثيقة 9082 Doc، التمهيد - الفقرة 4. يتأرجح الوضع المالي للمطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية" ومستخدميها الرئيسيين مع أداء الاقتصادات العالمية والوطنية والإقليمية. وتتحمّل المطارات و"مقدمو خدمات الملاحة الجوية" نسبة كبيرة من التكاليف الثابتة، والتي يتم تمويلها أساساً بفضل الحركة، وبالتالي يتعين عليها خلال أوقات تراجع الحفاظ على المعايير العالية للسلامة والأمن وجودة الخدمة. ويسعى مشغلو الطائرات جاهدين إلى خفض الرسوم التي يسدّدونها. ومن المعترف به أنه يصعب موازنة أفق التخطيط طويل المدى للمطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية" مع المتطلبات قصيرة المدى لمشغلي الطائرات. لذلك، لا بدّ من التفاهم المتبادل بين مقدمي الخدمات والمستخدمين لمواجهة هذه التحديات.

الوثيقة 9082 Doc، التمهيد - الفقرة 7. في ظلّ هذه الظروف، قد يرى العديد من المطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية" أنه لا بد من زيادة رسومها، وفي حالة المطارات، فإنها تركز كثيراً على تطوير الإيرادات من مصادر لا تتعلق بالطيران. غير أنه مع الإقرار بأن المستخدمين يواجهون قيوداً على اختيار مطارات ومسارات معينة لاستخدامها، يوصى بتوخي الحذر عند محاولة تعويض النقص في الإيرادات ومراعاة تأثير الرسوم المتزايدة على مشغلي الطائرات والمستخدمين النهائيين.

الوثيقة 9082 Doc، التمهيد - الفقرة 8. ينبغي تحقيق توازن بين مصالح من المطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية"، من جهة، ومشغلي الطائرات والمستخدمين النهائيين، من جهة أخرى، في ضوء أهمية نظام النقل الجوي بالنسبة للدول وتأثيره على تعزيز التبادل الاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين الدول. ويسري ذلك بشكل خاص في أوقات الضائقة الاقتصادية. لذلك، يوصى بأن تشجع الدول على توطيد التعاون بين المطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية" ومشغلي الطائرات لضمان تقاسم الصعوبات الاقتصادية التي تواجهها جميع الطراق تقاسماً معقولاً.

المبدأ 7 - مقيد زمنياً

ينبغي تقديم الدعم من الدولة في الوقت المناسب مع التقيد زمنياً وخلال مدة معقولة وفقاً للأهداف المحددة والاحتياجات الفعلية. وينبغي مراقبة الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة لبرنامج الدعم وكذلك الوضع المتطور باستمرار لإعادة تقييم البرنامج وإعادة التحقق من صحته وتصويبه والخروج منه عند الضرورة. وينبغي وقف الدعم الذي لم يعد مطلوباً.

سياسات وتوصيات الإيكاو الحالية ذات الصلة:

"المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي" (ATFConf/5)، الإعلان عن المبادئ العالمية لتحرير النقل الجوي الدولي - الفقرة 4-5. عندما تكون المعونة المقدمة من الدولة لقطاع النقل الجوي مبررة، ينبغي أن تتخذ الدول تدابير شفافة وفعالة كي لا تؤثر هذه المعونة سلباً على المنافسة في الأسواق أو تؤدي إلى نتائج غير مستدامة، وأن تكون مؤقتة وأن تكون مؤقتة قدر المستطاع.

"دليل اقتصاديات المطارات" (Doc 9562)، الفصل الرابع، الفقرة 4-147. نظراً لأن الخدمات الجوية التي تحظى بمعاملة تفضيلية، يُتوقع أن تُصبح مُربحة في نهاية المطاف (باستثناء الخدمات الجوية الأساسية التي تتسم بطابع الخدمة العامة أو الاجتماعية وقد تعتبرها الدولة ضرورةً لتقديمها وحيث قد لا يكون لدى الأسواق ما يكفي من الحوافز للقيام بذلك، مثلاً، الخدمات الجوية الأساسية الموجهة إلى الجهات النائية أو المُحيطة)، ينبغي تقديم المعونة لبدء التشغيل وبرامج الحوافز المماثلة بشكل مؤقت فقط.

4- نوع التدابير الاقتصادية والمالية الوطنية

في سياق مواجهة الأزمة، اتخذت شركات الطيران إجراءات سريعة للتخفيف من حدة الآثار الاقتصادية الوخيمة والحفاظ على الأداء المالي والتشغيلي. ومع ذلك، غالباً ما كان الانخفاض الحاد في الإيرادات يتجاوز قدرة التكاليف الشاملة، حتى تلك الأكثر حدة التي اتخذها قطاع الطيران. أما الضغوط المالية الأهم والتي طال أمدها أكثر مما كان متوقفاً فشكّلت تهديداً كبيراً لشركات الطيران واحتمال حدوث إفلاس وإعسار، مما يهدد العديد من الوظائف.

وأدركت دول عديدة أهمية قطاع الطيران وطابعه الاستراتيجي لاقتصاداته الوطنية ودوره في القيام بالأنشطة الاقتصادية الأساسية. ونظراً للحاجة إلى استقرار قطاع الطيران كي يتمكن من أداء دوره الهام في تحفيز الاقتصاد الوطني ودعم العمالة، فقد تم تقديم أشكال مختلفة من الدعم الحكومي لقطاع الطيران، أي الدعم المالي أو التنظيمي أو كليهما. وفي ظلّ التوقعات القاتمة، يُتوقع أن تسعى المزيد من الجهات الفاعلة في هذا القطاع إلى الحصول على الدعم من الدول.

ويقدّم هذا القسم وصفاً مفصلاً لجميع الأشكال الممكنة للتدابير الاقتصادية والمالية للدولة مع طرح أمثلة على كيفية تنفيذها. ويرد ملخصاً عن التدابير الشاملة في هذا القسم في المرفق (أ). وتجدر الإشارة إلى أن هذه القائمة ليست شاملة ولا يوجد حلّ "يناسب الجميع". وتتطوّر مختلف التدابير على آثار وقيود متفاوتة ينبغي أن تُراعيها الدول عند تصميم خطط وحزم الدعم وفقاً لظروفها المتميّزة وكذلك الوضع المتطور والمتنوع.

1-4 تدابير الدعم المالي للدولة

يمكن تقديم الدعم المالي من الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر لشركات الطيران لمواصلة عملياتها التجارية والاحتفاظ بالموظفين والخروج من الأزمة الاقتصادية وما إلى ذلك. أما توافر رأس مال إضافي فيمكن أن يدعم العمليات كلياً أو جزئياً في ظلّ ظروف بيئية ينخفض فيها الطلب ومحدودة القدرات. وعموماً، يتخذ الدعم المالي الأشكال التالية، والتي قد تتطوّر على أشكال مختلفة على الميزانية وتتعلق بالديون:

- (أ) ضخ رأس المال في شكل منح؛
- (ب) حصص الأسهم الحكومية؛
- (ج) القروض الحكومية و ضمانات القروض؛
- (د) تمويل إعادة الهيكلة؛
- (هـ) الإعانات التشغيلية أو المنح المحددة للمسارات
- (و) الإعانات أو ضمانات الأجور؛
- (ز) الإعفاء الضريبي العام؛
- (ح) الإعفاء من الضرائب والرسوم والتكاليف المتعلقة بالطيران؛
- (ط) الحزمة المتكاملة للدعم المالي.

وقد تكون هناك ضرورة للدعم المالي لإرساء طيران واقتصاد للدولة لتحقيق انتعاش لسريع بعد تراجع الأزمة الصحية والقيود على السفر، اعتماداً على القدرة المالية للدولة. ونظراً لأن الأهداف والنهج المرتبطة بالدعم تختلف باختلاف الدول، سيؤثر نطاق وحجم الدعم المقدم من كل دولة على حدة بشكل كبير على نظام الطيران المدني العالمي في المستقبل.

وبغض النظر عن الشكل، ينبغي تقديم الدعم المالي المقدم من الدولة لقطاع الطيران على أساس النظم الإدارية الجيدة والمبادئ المحددة مسبقاً بالشكل الوارد في القسم الثالث، وينبغي توخي الحذر إزاء تأثيره على المنافسة وهيكل الأسواق وتطوير قطاع الطيران في المستقبل. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الطلبات المتباينة أو المتنافسة للحصول على المساعدة المالية قد تأتي من مختلف القطاعات. وبالتالي، يتعيّن على الدول تقييم خلق القيمة للاقتصاد الوطني من الطيران مقارنةً بالقطاعات الأخرى.

1-1-4 ضخ رأس المال في شكل منح

المنح تُشير إلى الأموال المباشرة التي تُقدّمها الحكومة لدعم القطاعات أو الشركات أو المشاريع أو البرامج الحيوية لتحقيق المصلحة العامة. ويمكن أن يؤدي الضخ المباشر لرأس المال في شكل منح إلى استقرار الوضع المالي لشركات الطيران المستهدفة وتعويض الخسائر المتكبّدة وضمان استمرار عملياتها. وعادة ما تكون الشركة المستفيدة غير ملزمة بإعادة سداد الأموال، ولكن يمكن توقع استخدام المنح لغرض محدد في ظلّ شروط صارمة؛ وفي بعض الحالات، قد تكون هناك أيضاً اتفاقات لتقاسم الإيرادات مع الحكومة.

وينبغي أن يتم تقديم المنح وتوزيعها وفقاً لآليات الامتثال والإبلاغ بناءً على المبادئ الواردة في القسم 3 لضمان الاستخدام الفعال للأموال العامة وتجنب المنافسة غير العادلة واحتمال زعزعة استقرار الأسواق.

المثال رقم 1: المنحة المقدمة لتعويض شركة الطيران "الخطوط الجوية الكرواتية" عن الأضرار بسبب تفشي فيروس كورونا³

وافقت "المفوضية الأوروبية" في 2020/12/1 على منحة كرواتية مباشرة تبلغ نحو 11.7 مليون يورو لشركة الطيران "الخطوط الجوية الكرواتية"، والتي تمتلك فيها الدولة أكثر من 97٪ من الحصص. ويهدف هذا الإجراء إلى تعويض شركة الطيران عن الخسائر التي تكبّتها نتيجة تعليق الرحلات الجوية بسبب تفشي فيروس كورونا بين 2020/3/19 و2020/6/30. وقامت المفوضية بتقييم هذا الإجراء وفقاً للمادة 107 (2) (ب) من "المعاهدة بشأن أداء الاتحاد الأوروبي"، والتي تنصّ على أن المعونة المقدّمة لتعويض شركات معينة عن الأضرار نتيجة الكوارث الطبيعية أو الحوادث الاستثنائية بشكل مباشر ينبغي أن تواكب الأسواق الداخلية. وخرجت اللجنة بنتيجة مفاده أن هذا الإجراء يُعوّض الضرر المرتبط مباشرة بتفشي الجائحة ويناسب حيث أن التعويض المقدم لا يتجاوز الأمور الضرورية للتعويض عن الضرر.

المثال رقم 2: 10 مليارات من الدولارات الأمريكية كمنح مقدمة إلى المطارات بالولايات المتحدة⁴

ينصّ قانون "مكافحة فيروس كورونا ودعم جهود الإغاثة وتعزيز الأمن الاقتصادي" (CARES)، الذي تم التوقيع عليه في 2020/3/27، على حزمة تحفيزات اقتصادية شاملة بمبلغ 2.2 تريليون دولار تشمل 10 مليارات من الدولارات الأمريكية من الأموال التي يتم صرفها كإغاثة اقتصادية لأكثر من 3000 مطار مؤهلة في الولايات المتحدة. ويتم إتاحة ما لا يقل عن مبلغ 500 مليون من الدولارات الأمريكية لزيادة الحصة الفيدرالية إلى 100٪ في إطار "برنامج تحسين المطارات" (AIP) والمنح التقديرية الإضافية المزمعة بالفعل للسنة المالية 2020. وفي ظلّ الظروف العادية، يساهم المستفيدون من منح "برنامج تحسين المطارات" بنسبة تعادل تكلفة المشروع. ويتم توزيع مبلغ 9.5 مليار دولار أمريكي المتبقية وفقاً لمختلف الصيغ للمطارات التجارية (ما لا يقل عن 7.4 مليار دولار أمريكي) والمطارات الرئيسية (ما يصل إلى مبلغ 2 مليار دولار أمريكي) ومطارات الطيران العام (ما لا يقل عن 100 مليون من الدولارات الأمريكية). ويمكن الاستفادة من منح المطارات لأي غرض يمكن من أجله استخدام عائدات المطارات بشكل قانوني.

1-2-4 حصص الأسهم الحكومية

حِصص الأسهم الحكومية أو الاستثمار في الأسهم تتم عندما تشارك الحكومة في مصلحة الملكية من خلال الاكتتاب في أسهم جديدة أو شراء أسهم في شركة تحسباً لتحقيق الأرباح في الأسهم في المستقبل. ويمكن لضخ رأس المال من جانب الحكومة من خلال الاستثمار في الأسهم أن يوفر لشركات الطيران المستهدفة الأموال الأساسية للحفاظ على الأعمال التجارية وبالتالي خفض من حدة مخاطر الإفلاس. وتمشياً مع أهداف السياسات، يمكن أن تؤثر حصة وشروط حصص الأسهم الحكومية على الهيكل المالي للشركة على المدى القصير أو الطويل وقدرة الحكومة على التأثير أو مراقبة الاتجاه الاستراتيجي لأعمال الشركة. لذلك، ينبغي أن يكون الاستثمار في الأسهم الحكومية مقترناً بظروف مواتية موثوقة ومعقولة ومستقرة وإن كانت في الوقت فعالة لتحفيز إمكانات النمو.

يمكن أن تحتفظ الحكومة بخيارات بيع أو تحويل أو استرداد أسهمها عند تحسين عمليات التقييم في المستقبل. وتجدر الإشارة إلى أنه نظراً لأن قيمة عائدات الأسهم يمكن أن تتقلب وفقاً لظروف الأسواق والأداء المالي للشركة، فإن الاستثمار في رأس المال أقل أماناً بالنسبة للأصول الأساسية. وتعتبر فعالية المراقبة والإشراف مطلوبة لضمان تحقيق أهداف الحكومة المتعلقة بالاستثمار في الأسهم.

المثال رقم 1: ألمانيا تدعم إعادة رسملة شركة الطيران Lufthansa⁵

في 2020/5/25، وافق "صندوق الاستقرار الاقتصادي" (WSF) بألمانيا على حزمة دعم لشركة الطيران Lufthansa. وتبلغ قيمة الحصة 9 مليارات يورو، أي مساهمة تصل إلى مبلغ 5.7 مليار يورو لأصول شركة الطيران Lufthansa، بما في ذلك مبلغ 4.7 مليار يورو في شكل أسهم (مشاركة ضمنية) واستثمار نقدي بمبلغ 300 مليون يورو في الأسهم بنسبة 20٪ وكذلك مرفق

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_2277

⁴ https://www.faa.gov/airports/cares_act/

⁵ <https://www.lufthansagroup.com/en/newsroom/media-relations-north-america/news-and-releases/economic-stabilization-fund-approves-lufthansas-stabilization-package.html>

https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57153

للائتمان المشترك لمدة 3 سنوات لما يصل إلى مبلغ 3 مليارات من اليورو. وفي حالة عدم دفع الأجور على المشاركة الضمنية (من 4% إلى 9.5% حتى عام 2027) من قبل شركة الطيران Lufthansa، ينبغي تحويل جزء آخر من المشاركة الضمنية إلى أسهم إضافية بنسبة 5% في أقرب وقت ممكن من عامي 2024 و2026، على التوالي. وكانت إعادة رسملة شركة الطيران Lufthansa من قبل "صندوق الاستقرار الاقتصادي" مشروطة بسحب ما يصل إلى 24 خزانة زمنية/يوما في مطارات فرانكفورت وميونخ الرئيسية وما يرتبط بها من أصول بما يسمح لشركات الطيران المتنافسة بإنشاء قاعدة تصل إلى 4 طائرات في كل من تلك المطارات. وفي 25 يونيو، وافقت "المفوضية الأوروبية" على إعادة رسملة شركة الطيران Lufthansa وفقاً للإطار المؤقت للاتحاد الأوروبي لتدابير المعونة للدولة لدعم الاقتصاد أثناء تفشي الجائحة الحالية لفيروس كورونا وكذلك المادة 107 (3) (ب) من "المعاهدة بشأن أداء الاتحاد الأوروبي" (أي المعونة اللازمة لمواجهة حدوث إخلال جسيم في اقتصاد إحدى الدول الأعضاء).

المثال رقم 2: تأمين الحصص الجديدة للخطوط الجوية الفيتنامية⁶

وافقت "الجمعية الوطنية لفيت نام" في 2020/11/17 على تدابير لإنقاذ شركة "الخطوط الجوية الفيتنامية"، التي تمتلك فيها الدولة أكثر من 86% من الحصص. وبموجب قرار الجمعية الوطنية رقم 135/2020/QH14، سمح لشركة الطيران ببيع الأسهم الجديدة بمبلغ 8 تريليون دونج فيتنامي لحملة الأسهم الحاليين لزيادة رأس المال. وستعمل "المؤسسة الحكومية لاستثمار رؤوس الأموال" (SCIC) بالنيابة عن الحكومة لشراء الأسهم الصادرة حديثاً، وفقاً للتقارير، فإن نسبة 85% من تلك الحصص. بالإضافة إلى ذلك، تم السماح "للبنك الحكومي لفيت نام" بإعادة التمويل وتقديم عمليات تمديد القروض لا يزيد عن مرتين للبنوك التي ستقترض رأسمال إضافي لشركة "الخطوط الجوية الفيتنامية". وطالبت "الجمعية الوطنية" بإجراء فحص وتدقيق صارمين للتدابير عند تنفيذها، كما حثت شركة "الخطوط الجوية الفيتنامية" على إيجاد حلول لخفض حجم الخسائر وإيلاء الاهتمام لمصالح الموظفين.

المثال رقم 3- مساهمة سويسرا في رأس مال أسهم شركة الطيران Skyguide⁷

وافق البرلمان السويسري في 2020/9/10 على اقتراح الدعم المقدم من "المجلس الفيدرالي" لضخ مبلغ 150 مليون فرنك سويسري في رأسمال أسهم شركة Skyguide، وهي شركة تُعنى بتقديم خدمات الملاحة الجوية المملوكة للكونفدرالية. كما أن أسهم الشركة المحدودة بالحصص، التي بلغت نحو 320 مليون فرنك سويسري في نهاية عام 2019، سيتم إلغاؤها لأن أكثر من 80% من إيراداتها تأتي من رسوم الاستخدام لخدمات الهبوط والتحليق. وفي مقابل ضخ رأس المال، اضطرت شركة Skyguide لتنفيذ تدابير خفض التكاليف من شأنها تحقيق وفورات إجمالية تتراوح بين 90 إلى 100 مليون فرنك سويسري بحلول عام 2024. وينبغي أن تشمل هذه التدابير تجميداً مؤقتاً لرواتب الموظفين ومكاسب الكفاءة من خلال مشاريع الرقمنة وكذلك رفع سن التقاعد لمراقبي الحركة الجوية، مما سيخفف من العبء المالي على شركة Skyguide على المدى الطويل. ومن أجل الامتثال "للتفاقية النقل الجوي" الموقعة مع "الاتحاد الأوروبي"، لا يجوز لشركة Skyguide استخدام أموال الكونفدرالية إلا لأداء مهامها السيادية المتمثلة في توفير خدمات مراقبة الحركة الجوية المدنية والعسكرية.

3-1-4 القروض الحكومية و ضمانات القروض

يتيح دعم الحكومة للائتمان للشركات شروطاً أكثر ملاءمة لا يمكن أن تحصل عليه من خلال الاقتراض بمفردها. ويمكن تقديم القروض بشكل مباشر للمؤسسات بأسعار فائدة مواتية، وأحياناً أقل بكثير من تكاليف الاقتراض الحكومية. ويمكن أن تكون جداول إعادة سداد القروض مناسباً أيضاً للمقترضين. وتقضي ضمانات القروض الحكومية على مخاطر التخلف عن سداد بالنسبة للمقترضين من خلال تحويلها بالكامل إلى الحكومة، مما يُمكن المقترضين من الحصول على قروض أو بأسعار فائدة أكثر ملاءمة. وغالباً، وبدون وجود ضمانات، لن تتم الموافقة على القرض على الإطلاق. وفي حالات أخرى، سيكون سعر الفائدة أعلى.

وينبغي أن تكون أحكام وشروط القروض الحكومية أو ضمانات القروض شفافاً وعادلة وموحدة لجميع الشركات المؤهلة، وينبغي هيكلتها بحيث تُحفز وتسمح للمقترضين بالسداد بشكل أسرع.

المثال رقم 1: دعم حكومة فيجي المقدم إلى شركة الطيران "الخطوط الجوية لفيجي"⁸

أعلنت "الخطوط الجوية لفيجي" في 2020/5/26 أنها تلقت ضمانات سيادية مؤمنة لمدة 3 سنوات من حكومة فيجي لقروض يبلغ مجموعها 455 مليون دولار فيجي، بما في ذلك قروض محلية تصل إلى مبلغ 191.1 مليون دولار فيجي وقروض خارجية تصل إلى مبلغ 117.1 مليون من الدولارات الأمريكية. وستدعم الضمانات السيادية المبادرات الرامية إلى زيادة الاحتياطيات النقدية، بما في ذلك المدفوعات المؤجلة وتمويل الديون الجديدة طويلة الأجل. وبالرغم من عدم وجود إيرادات شبه منعدمة، يتعين

⁶ - <http://vietlaw.quochoi.vn/Pages/vbpbq-toan-van.aspx?ItemID=28577>

⁷ - <https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Hanoi-lawmakers-approve-520m-rescue-of-Vietnam-Airlines>

⁸ - <https://www.skyguide.ch/en/events-media-board/news/#p104772-104788-104807>

⁸ - <https://www.fijiairways.com/en-ca/about-fiji-airways/media-centre/fiji-airways-secures-government-support-necessary-for-survival/>

على الناقلين على المستوى الوطني دفع تكاليف شهرية ثابتة بمبلغ 38 مليون دولار فيجي لقروض وعقود إيجار الطائرات وتكاليف الموظفين والمدفوعات الثابتة لصيانة الطائرات وما إلى ذلك.

المثال رقم 2: ضمان القروض الحكومية لشركة مصر للطيران والمطارات والملاحة الجوية⁹

في 2020/9/29، أصدر الرئيس المصري قانونين اثنين يُجزان لوزير المالية بضمن شركتين مملوكتين للدولة، "الشركة القابضة لمصر للطيران" و"الشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية" (EHCAAN)، في إطار "التمويل طويل الأجل" بحيث ستحصل كل شركة عليها من "البنك المركزي المصري" بمبلغ 3 مليارات من الجنيهات المصرية ومليار جنيه، على التوالي. وسيتم الإفراج عن القروض المضمونة من الحكومة من قبل البنك المركزي وفقاً للأحكام والشروط التي يحددها وزير المالية. وفي مايو 2020، حصلت شركة "مصر للطيران" بالفعل على قرض مُيسر بقيمة 2 مليار جنيه مصري من الحكومة، والذي تم استخدامه لدفع رواتب الموظفين.

المثال رقم 3: القروض الحكومية وضمانات القروض المقدمة لشركتي الطيران Air France وKLM¹⁰

وافقت "المفوضية الأوروبية" على معونة فرنسية بقيمة 7 مليارات من اليورو لشركة الطيران Air France في 2020/5/4 ومعونة هولندية بقيمة 3.4 مليار يورو لشركة الطيران KLM في 2020/7/13. وتضمنت حزمنا الدعم ضمان حكومي بشأن قروض مقدمة من مجموعة من البنوك وقروض ثانوي مقدم من حاملي الأسهم أو الدولة لشركة الطيران، وذلك بهدف تزويد شركات الطيران بالسيولة العاجلة. وأظهرت شركة الطيران Air France وشركة الطيران KLM أنه تم استكشاف واستنفاد جميع الوسائل المحتملة الأخرى للحصول على السيولة في الأسواق. وفرضت الحكومات بعض الشروط المعينة تتعلق بالتدابير، بما في ذلك في مجالات تخصيص الأرباح وظروف العمالة وتحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية والاستدامة البيئية لتحقيق الإنعاش الذي يراعي الاعتبارات البيئية. وقامت المفوضية بتقييم الإجراءين بشكل منفصل وفقاً للإطار المؤقت المتعلق بتدابير المعونة المقدمة من الدولة والمادة 107 (3) (ب) من "المعاهدة بشأن أداء الاتحاد الأوروبي" وخرجت باستنتاج مفاده أن هذه التدابير ضرورية ومناسبة ومتناسبة مع معالجة إخلال جسيم في اقتصاد كل من فرنسا وهولندا.

4-1-4 تمويل إعادة الهيكلة

يمكن للدول ضخ الأموال لتمويل إعادة الهيكلة أو تحويل شركات الطيران المثقلة بالديون أو حتى تولي شؤون هذه الشركات. وعادة ما تُتخذ القرارات الحكومية بشأن تمويل إعادة الهيكلة في ظلّ الضغوط الاجتماعية والسياسية لإنقاذ شركات الطيران الوطنية والتأكد من تحقيق الانتقال إلى عمليات أكثر كفاءة بأقل تكلفة بالنسبة للجهات الأكثر تضرراً، لا سيما القوى العاملة والمقرضون.

وينبغي أن يقترن تمويل إعادة الهيكلة بمعايير ومنهجية واضحة لتحقيق الهدف المنشود. وبدون شروط جَدّ محددة (بما في ذلك الأهداف والأطر الزمنية المناسبة والخطط طويلة الأجل) والآليات التنظيمية الصارمة للتنفيذ والإفصاح عن المعلومات والمراقبة، قد يكون لها تأثير ببساطة على حماية الشركات الأقل إنتاجية دون تعزيز الكفاءة الداخلية.

المثال: خطة إعادة هيكلة شركة "الخطوط الجوية لجنوب إفريقيا"¹¹

في ديسمبر 2019، تم وضع شركة "الخطوط الجوية لجنوب إفريقيا" (SAA)، المملوكة للدولة، في إطار "عملية إنقاذ الأعمال التجارية". وقدم مقرضو شركة "الخطوط الجوية لجنوب إفريقيا" 2 مليار من الراند الجنوب أفريقي في سياق تمويل مرحلة ما بعد الاستئناف لتمكين شركة "الخطوط الجوية لجنوب إفريقيا" من مواصلة العمل إلى حين إنجاز "عملية إنقاذ الأعمال التجارية". غير أنه بسبب تأثير فيروس كورونا، أعلنت الحكومة في مايو 2020 أن شركة "الخطوط الجوية لجنوب إفريقيا" ستوقف جميع العمليات. ونظراً لأن تصفية شركة الطيران ستكلف أكثر من 18.5 مليار راند جنوب أفريقي، تم التخطيط لإنشاء شركة طيران جديدة على حساب شركة "الخطوط الجوية لجنوب إفريقيا". وفي أكتوبر 2020، تعهدت الحكومة بتقديم مبلغ 10.5 رندا جنوب أفريقي لإنجاز "خطة إنقاذ الأعمال التجارية" وإعادة هيكلة شركة الطيران. وتتضمن "خطة إنقاذ الأعمال التجارية" اختيار شريك استراتيجي مناسب وسدادا الديون، بما في ذلك التعويضات عن ترك العمل طواعية وتدريب الموظفين الذين تم تسريحهم.

5-1-4 الإعانات التشغيلية أو المنح المحددة للمسارات

⁹ - <https://www.cc.gov.eg/i/1/404836.pdf>; <https://www.cc.gov.eg/i/1/404835.pdf>

¹⁰ - https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57082;

https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57116

¹¹ - <https://www.gov.za/speeches/minister-pravin-gordhan-welcomes-government-funding-saa-29-oct-2020-0000>

يقدم قطاع الطيران شريان حياة حيوية ووصلات نحو الأقاليم النائية أو المحيطة أو الجزر المعزولة التي لا يمكن الوصول إليها بخلاف ذلك. ويُعتبر الترابط الجوي لهذه المناطق "ضرورياً" لأداء المجتمع وتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية، مثل الأنشطة الأساسية للحياة والصحة. كما أن توفير هذه "الخدمات الأساسية" يُشكل عموماً مسؤولية أساسية للدول من حيث المصلحة العامة.

الإعانات التشغيلية أو المنح المحددة للمسارات. يُمكن استخدامها لصيانة وإدامة الربط الجوي الذي تعتبره الدولة "أساسي" استناداً إلى الأهداف الاجتماعية الاقتصادية والمسوّغات الاقتصادية، لا سيما المسارات التي لا توجد بها وسائل نقل بديلة مُجدية. وفي ومع أنه من المرجح أن تختلف المعايير باختلاف الدول، إلا أنه عادةً ما يتم تقديم هذه الإعانات على أساس المسار المعني، ولن تُفضّل، أو يُنظر إليها على أنها تُفضّل إحدى شركات الطيران أو أحد المطارات على غيرها. كما ينبغي للدول أن تتأكد من عدم التمييز وتعمل على تحقيق التوازن بين احتياجات النقل الأساسية لجميع المجتمعات المحلية.

المثال رقم 1: دعم أستراليا لخدمات الطيران الإقليمية الحيوية¹²

أعلنت الحكومة الأسترالية في 2020/3/28 عن "برنامج دعم شبكة الخطوط الجوية الإقليمية" بمبلغ 198 مليون دولار أسترالي، وهو دعم إضافي لدعم الشبكة الجوية الإقليمية في سياق مواجهة الحكومة لأزمة فيروس كورونا. ويهدف هذا البرنامج إلى التأكد من أن الخدمات الجوية الحيوية بأكثر من 100 من المطارات الإقليمي والنائية ترتبط بالبضائع والاختبارات الطبية والمواد الاستهلاكية والموظفين الأساسيين وفقاً لمعايير المنح المحددة. وفي إطار هذا البرنامج، تتلقى شركات الطيران الإقليمية المحلية ما يلزم من تمويل للحفاظ على الحد الأدنى من الجدول الزمني الأسبوعي نحو المطارات الإقليمية والنائية، وستكون الفترة الأولية 6 أسابيع إلى 6 أشهر. وأعلنت الحكومة في 2020/6/7 عن تمديد البرنامج لمدة 3 أشهر إضافية إلى غاية 2020/12/31.

المثال رقم 2: برنامج سعة النقل الجوي الدولي لنيوزيلندا¹³

وضعت حكومة نيوزيلندا في مارس 2020 حزمة لدعم مجال الطيران بقيمة 600 مليون دولار نيوزيلندي لمواجهة فيروس كورونا، بما في ذلك برنامج "سعة الشحن الجوي الدولي" (IAFC). ويهدف برنامج "سعة الشحن الجوي الدولي" أساساً إلى ضمان إمداد الواردات الحيوية، لا سيما الإمدادات الطبية، والحفاظ على ربط الشحن الجوي مع الشركاء التجاريين الرئيسيين، مع ضمان وصول الصادرات عن طريق الجو إلى هذه الأسواق. ويمكن لشركات الطيران النيوزيلندية والأجنبية طلب الحصول على تمويل من برنامج "سعة الشحن الجوي الدولي" لتشغيل رحلات الشحن من/إلى نيوزيلندا بشروط متفق عليها (مثل المسارات والترددات). ولا تُعتبر رحلات التمويل الذاتي مؤهلة للحصول على الدعم. وقد بلغ دعم المستفيدين من برنامج "سعة الشحن الجوي الدولي" 176 مليون دولار نيوزيلندي للمرحلة الأولى (من مايو إلى نوفمبر 2020). وستبدأ المرحلة الثانية من البرنامج من ديسمبر 2020 إلى مارس 2021، بتكلفة متوقعة تبلغ 196 مليون دولار نيوزيلندي. وخلال المرحلة الأولى، ساعد البرنامج المذكور أكثر من 700 رحلة جوية من وإلى نيوزيلندا، تنقل 70 000 طن من البضائع، واستعادة نسبة 90% من مستويات ما قبل فيروس كورونا.

المثال رقم 3: برنامج الحوافز لشركات الطيران التي تسافر من قبرص وإليها¹⁴

وافقت المفوضية الأوروبية في 2020/7/1 على برنامج حوافز بمبلغ 6.3 مليون يورو للقبارصة وفقاً للإطار الزمني للاتحاد الأوروبي لتدابير مساعدة الدولة والمادة 107 (3) (ب) من "المعاهدة بشأن أداء الاتحاد الأوروبي". ويهدف البرنامج إلى تشجيع شركات الطيران المتضررة من تفشي فيروس كورونا على إعادة إنشاء المسارات الجوية من/إلى قبرص، مما سيعيد السفر الجوي والسياحة. سيأخذ الدعم شكل منح مباشرة تصل إلى 800000 يورو لكل شركة وسيكون متاحاً بطريقة شفافة وغير تمييزية لجميع شركات الطيران المهتمة التي تسافر من/إلى قبرص، ويستفيد منها حوالي 60 شركة طيران داخل وخارج المنطقة الاقتصادية الأوروبية. يعتمد مقدار المكافأة على عبء العمل على الطائرة (من 41% إلى 70%) وسيتم دفعها عن كل راكب يتم نقله.

6-1-4 دعم الأجور أو الضمانات

دعم الأجور تهدف بشكل خاص إلى حماية الوظائف ومنع فقدان الوظائف قدر المستطاع. وفي إطار "برنامج دعم الأجور"، تدفع الحكومة للشركات المؤهلة نسبة مئوية من أجور الموظفين خلال فترة زمنية محددة. وقد نفذت العديد من الدول "برامج دعم الأجور" لمساعدة جميع الشركات على مواجهة جائحة فيروس كورونا، كما أعلن البعض عن برامج محددة لقطاع الطيران.

¹² - <https://www.grants.gov.au/Go/Show?GoUuid=760ec61b-d358-72d7-4bd2-771aef5c601c>

¹³ - <https://minister.infrastructure.gov.au/mccormack/media-release/additional-new-support-critical-regional-aviation-services-through-covid-19>

¹³ - <https://www.transport.govt.nz/area-of-interest/air-transport/government-support-for-the-transport-sector/>

¹⁴ - https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57691

ونظراً لأن دعم الأجور مصمّم خصيصاً لحماية العُمال من خلال تغطية جزء من تكاليف الأجور، ينبغي للحكومة التأكد من أن الأموال توزّع على الجهة المستفيدة المقصودة، أي العاملون الذين يعتبرون مؤهلين في إطار البرنامج المعني.

المثال رقم 1: دعم الأجور في حالات الطوارئ في كندا¹⁵

قدمت الحكومة الكندية في أبريل 2020 برنامج "دعم الأجور في حالات الطوارئ في كندا" (CEWS) لتشجيع أرباب العمل على الاحتفاظ بالموظفين وإعادة إدراجهم في كشوف المرتبات. وتم إطلاق برنامج "دعم الأجور في حالات الطوارئ في كندا" لفترة أولية مدتها 12 أسبوعاً، اعتباراً من 2020/3/15 إلى 2020/6/6، مع سلسلة من التمديدات إلى غاية يونيو 2021. وفي إطار برنامج "دعم الأجور في حالات الطوارئ في كندا" الأصلي، دفعت الحكومة ما يصل إلى 75٪ من الأجور لأرباب العمل المؤهلين، بينما ظلّ أرباب العمل مسؤولين عن المعاشات التقاعدية وغيرها من المزايا. وفي 2020/7/17، أعادت الحكومة تصميم البرنامج للسماح لمزيد من أرباب العمل بالحصول على دعم الأجور والتأكد من أن الدعم مؤجّه بشكل أفضل لاحتياجاتهم. وكانت شركة الطيران Air Canada واحدة من أكبر المستفيدين من برنامج "دعم الأجور في حالات الطوارئ في كندا"، مما ساعد شركة الطيران على خفض تكاليف الرواتب بأكثر من 40٪. وقد بلغ المجموع الإجمالي للدعم الذي تلقته شركة الطيران Air Canada من برنامج "دعم الأجور في حالات الطوارئ في كندا" ما قدره 197 مليون دولار كندي في الربع الثالث من عام 2020 ومبلغ 492 مليون دولار كندي في الأشهر التسعة الأولى من عام 2020؛ غير أنه في يونيو 2020، قرّرت شركة الطيران خفض نصف قوتها العاملة بسبب الإنعاش البطيء المتوقع لعملياتها على المدى القصير إلى المتوسط.

المثال رقم 2: قيام سنغافورة بتعزيز دعم الأجور لشركات الطيران¹⁶

أعلنت سنغافورة في مارس 2020 عن حزمها الثانية للمساعدة لمواجهة تفشي فيروس كورونا، حيث خصّصت أكثر من مليار دولار سنغافوري لقطاعات مثل الطيران والسياحة التي تضررت بشدة من الجائحة. وسيتم توفير نحو 750 مليون دولار سنغافوري لقطاع الطيران بفضل برنامجين اثنين مُحسنين. الأول هو برنامج مُحسن لدعم الوظائف، يساعد الشركات على الاحتفاظ بالعمال المحلّيين. وبالنسبة لكل عامل لديه وظيفة، يتم توفير ما مجموعه 75٪ من تعويض الأجور بالنسبة لأول 600 4 دولار سنغافوري من الأجور الشهرية، مما سيكلف الحكومة أكثر من 400 مليون دولار سنغافوري.

7-1-4 الإعفاء الضريبي العام

الإعفاء الضريبي هو برنامج أو حافز يحدّ من الالتزامات الضريبية وحسن مستوى التدفق النقدي للفرد أو شركة معينة من خلال تقديم المساعدة في حالة وقوع حدث أو لسبب ما. ويُمكن أن يكون برنامجاً عالمياً أو يستهدف مجموعة معينة من دافعي الضرائب. وعادة ما تتلقى الشركات إعفاءات ضريبية من خلال خفض معدل الضرائب والإعفاءات والمبالغ المستردة. ويُمكن للشركات أيضاً تأجيل دفع الضرائب من أجل تأخير موعد دفع الضرائب إلى فترة لاحقة.

ويُمكن أن تنظر الدول أيضاً في إعفاء ضريبي محدّد أو إعفاءات إضافية من بعض الضرائب على شركات القطاعات التي تضررت بشدة من الجائحة، كقطاعي الطيران أو السياحة، على سبيل المثال، عمليات التخفيف من الضرائب على المرتبات أو الضرائب على دخل المؤسسات أو الضرائب على الممتلكات أو غيرها من الضرائب الحكومية.

المثال: تأجيل دفع الضرائب في كولومبيا¹⁷

خفضت "وزارة المالية والائتمان العام في كولومبيا" معدلات ضريبة الدخل المدفوعة مقدّماً لعام 2020 إلى نسبة 25٪ أو 0٪ (بشكل عام 75٪ من المبلغ الصافي للضريبة على الدخل المقدر في الإقرار أو متوسط الضريبة على الدخل للعامين الماضيين) بالنسبة لبعض القطاعات الاقتصادية الأكثر تضرراً من الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة فيروس كورونا. وعملاً بالمرسوم 766 المؤرخ في 2020/5/29، فإن المبلغ المدفوع مقدّماً لإقرار الضريبة على دخل الشركات لعام 2020 تم خفضه إلى نسبة 0٪ بالنسبة فيما يخص السفر الجوي للركاب والإقامة وخدمات الأتعمة والمشروبات ووكالات السفر والمكتبات والمتاحف والمحفوظات وأنشطة القمار والمراهنة والأنشطة الرياضية والترفيه والفنون والتسليّة.

8-1-4 الإعفاء من ضرائب ورسوم وتكاليف الطيران

بالإضافة إلى الإعفاء العام من الضرائب في إطار الحوافز المالية الحكومية، قد تنظر الحكومات في تقديم الإعفاء من الضرائب والرسوم التي تفرضها الحكومة تحديداً على قطاع الطيران وكذلك رسوم الامتياز للمطارات. ويمكن أن يؤدي خفض أو تأجيل دفع الضرائب والرسوم والتكاليف المتعلقة بالطيران إلى تحقيق وفورات فورية وفي الوقت المناسب في دفع تكاليف الشركات

¹⁵ - <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2020/11/details-on-the-canada-emergency-wage-subsidy-extension.html>

¹⁶ - https://www.aircanada.com/content/dam/aircanada/portal/documents/PDF/en/quarterly-result/2020/2020_FSN_q3.pdf

¹⁷ - https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2020/resilience-budget/supplementary-budget-statement

¹⁷ - <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20766%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20-17-2020.pdf>

على المدى القصير. ويشمل ذلك، مثلاً، الضريبة على تذاكر الركاب الجويين والضريبة على المغادرة ورسوم خدمات المطار ورسوم خدمات الملاحة الجوية والرسوم على الإيجار والرسوم المدفوعة للحكومات مقابل الحق في شغل أراضي و/أو استخدامها. وعند تطبيق هذا الإجراء، ينبغي للدول تحقيق توازن ملائم بين المصالح الخاصة لمقدمي الخدمات (المطارات و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية") من جهة، والمستخدمين (شركات الطيران) والمستخدمين النهائيين، من جهة أخرى.

المثال رقم 1- قيام الفلبين بتأجيل تحصيل رسوم الاستخدام والإيجار أثناء العُطل¹⁸

قامت "وزارة النقل الفلبينية" في 2020/3/9 بتكليف "هيئة الطيران المدني في الفلبين" (CAAP) و"هيئة مطار مانيلا الدولي" (MIAA) بتأجيل تحصيل رسوم الهبوط والإقلاع والرسوم على الأماكن المخصصة لوقوف الطائرات فيما يخص الرحلات المحلية والدولية للتخفيف من حدة تأثير تفشي فيروس كورونا. وبالنسبة لجميع المطارات التي تُشرف على تشغيلها "هيئة الطيران المدني في الفلبين"، بدأ تأجيل السداد في 2020/3/12 وسيبقى سارياً إلى غاية 2021/3/12. وبالنسبة لجميع المطارات التي تُشرف على تشغيلها "هيئة مطار مانيلا الدولي"، تم تأجيل تحصيل الرسوم الجوية للخطوط الجوية المحلية لمدة عام واحد، اعتباراً من 2020/3/1. أما رسوم الإيجار لجميع أصحاب الامتيازات العاملين في مباني المطار، بما في ذلك رسوم مكاتب التسجيل وكذلك رسوم الفائدة على التسوية المتأخرة للحساب، فتم إلغاؤها لمدة شهرين اعتباراً من 2020/3/15. وتم تمديد اتفاق "الإيجار/الإيجار أثناء العُطل" عدة مرات إلى غاية 2020/12/31.

المثال 2: تأجيل دفع رسوم الامتياز لمشغلي المطارات الإيطالية¹⁹

في 2020/4/9، أعلنت "هيئة الطيران المدني في إيطاليا" (ENAC) تعليق إصدار وتحصيل الفواتير لشركات الطيران والمطارات حتى انتهاء حالة الطوارئ. وبالاتفاق مع "وزارة البنى التحتية والنقل"، أمرت "هيئة الطيران المدني في إيطاليا" كذلك في 2020/4/23 بتعليق الدفع نصف السنوي للرسوم المرتبطة بامتيازات المطارات والتي كانت مستحقة في الأصل في يوليو 2020. وبالنسبة لعام 2020، ستكون رسوم الامتياز متناسبة مع الحركة الفعلية المسجلة خلال العام ويجب سدادها دفعة واحدة بحلول 2021/1/31.

المثال 3- قيام عُمان بإعفاء المدفوعات لشركات الطيران²⁰

أكدت "الهيئة العامة للطيران المدني" في عُمان على دعمها لشركات الطيران من خلال تمديد موعد الدفع لشهر مارس وأبريل ومايو 2020 إلى 90 يوماً. ويشمل ذلك أي رسوم تدفعها شركات الطيران للحكومة، مثل رسوم التحليق والملاحة والأمن والرسوم المتعلقة بالركاب وما إلى ذلك. كما أعلنت الحكومة عن التنازل عن رسوم إيجار المطار ورسوم الامتياز وتمديد سداد الفواتير بالمطارات إلى 60 يوماً، والتنازل عن قواعد الخانات الزمنية ولوائح حماية المستهلكين.

9-1-4 الحزمة المتكاملة للدعم المالي

قد يتطلب الحجم الهائل لتأثير الجائحة في كثير من الأحيان تنفيذ أكثر من إجراء في آن واحد. ويُمكن للدول أن تطبّق "حزمة متكاملة للدعم المالي" مع بعض أو جميع التدابير المذكورة أعلاه على قطاع أو شريحة أو شركة مستهدفة. ويتوّقف نطاق وحجم الحزمة وما يتصل بها من متطلبات وشروط الدعم على قدرات وإمكانات الميزانية الحكومية ويتم تبرير ذلك من خلال تصريف الأموال العامة بكفاءة بناءً على تقييم الدور الاجتماعي والاقتصادي للقطاع، مع مراعاة القطاعات الأخرى.

وينبغي تصميم حزمة الدعم تماشياً مع الأهداف المقصودة، وفقاً للمبادئ الرئيسية الواردة في القسم 3، لاسيما، أن تكون شاملة وغير تمييزية، وأن تكون موجهة ومناسبة، وأن تكون شفافة وتحقق التوازن بين جميع الجهات المعنية.

المثال 1: قانون "مكافحة فيروس كورونا ودعم جهود الإغاثة وتعزيز الأمن الاقتصادي" ²¹

تتضمن حزمة التحفيز الاقتصادي وقدرها 2.2 تريليون من الدولارات الأمريكية بموجب قانون "مكافحة فيروس كورونا ودعم جهود الإغاثة وتعزيز الأمن الاقتصادي" بما يصل إلى مبلغ 78 مليار دولار أمريكي كإغاثة مقدّمة إلى قطاع الطيران بالولايات المتحدة، بالإضافة إلى مبلغ 10 مليار دولار أمريكي لدعم المطارات (انظر الفقرة 4-1-1). ومن أصل مبلغ 78 مليار دولار، سيتم تقديم ما مجموعه 46 مليار دولار أمريكي في شكل قروض وضمانات قروض إلى شركات الطيران ومحطات الإصلاح ووكلاء التذاكر (بما يصل إلى مبلغ 25 مليار دولار أمريكي) وشركات الشحن الجوي (بما يصل إلى 4 مليارات من الدولارات الأمريكية) وكذلك الأعمال الأساسية للحفاظ على الأمن القومي (17 مليار دولار أمريكي). وسيكون مبلغ 32 مليار دولار أمريكي عبارة عن منح (دعم كشوف المرتبات) لاستخدامها حصرياً لدفع أجور الموظفين والرواتب والمزايا لشركات الطيران الخاصة بالركاب (بما يصل إلى 25 مليار دولار أمريكي) وشركات الطيران التي تنقل الشحن الجوي (بما يصل إلى 4 مليارات من

¹⁸ - <https://dotr.gov.ph/55-dotnews/1084-caap-miaa-to-defer-charges-for-take-off-landing-and-parking-fees-of-local-airlines-amid-covid-19-threat.html>; <https://dotr.gov.ph/55-dotnews/1331-caap-miaa-extend-rental-holidays-to-may-15-defers-lease-rental-payment-for-airport-concessionaires.html>

¹⁹ - <https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/comunicato.asp?selpa1=2625&NumCom=24>

²⁰ - <https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/comunicato.asp?selpa1=2626&NumCom=25http://aaco.org/Library/Assets/The%20Nashra-Issue%20158-104514.pdf>

²¹ - <http://aaco.org/Library/Assets/The%20Nashra-%20Issue%20158-104514.pdf>

²¹ - <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares/preserving-jobs-for-american-industry>

الدولارات الأمريكية) والجهات المتعاقدة أو المتعاقدة من الباطن مع شركات الطيران. المقاولون (بما يصل إلى 3 مليارات من الدولارات الأمريكية).

وينصّ قانون "مكافحة فيروس كورونا ودعم جهود الإغاثة وتعزيز الأمن الاقتصادي" أن يوافق المقترضون على الحفاظ على مستويات التوظيف اعتباراً من 2020/3/24، إلى أقصى حد ممكن عملياً، وعدم القيام بأي حال من الأحوال بخفض معدلات التوظيف لديهم بأكثر من نسبة 10 بالمائة فيما يخص المستويات في هذا التاريخ، إلى غاية 2020/9/30. وبموجب القانون، يجب أن يوافق المقترضون أيضاً على بعض القيود المفروضة على تعويض الموظفين؛ الموافقة على عدم إعادة شراء الأسهم، إلا عندما يقتضي ذلك التزام تعاقدي معمول به اعتباراً من 2020/3/27؛ الموافقة على عدم دفع أرباح الأسهم أو إجراء توزيعات رأسمالية أخرى فيما يخص المخزون العادي للمقترضين لمدة 12 شهراً بعد سداد القرض. ولتحقيق الشفافية، ينصّ قانون "مكافحة فيروس كورونا ودعم جهود الإغاثة وتعزيز الأمن الاقتصادي" على أن تنشر "وزارة الخزانة" على موقعها الإلكتروني، في غضون 72 ساعة من أي معاملة تتعلق بالانتماء، معلومات عن المعاملات، بما في ذلك الشروط المادية وما يتصل بها من وثائق.

المثال 2: الدعم المالي المقدم لشركات الطيران و"مقدمي خدمات الملاحة الجوية" (ANSPs) بالمملكة المتحدة²²

أعلنت "المنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية" (يوروكنترول) في 2020/4/7 أن الدول الأعضاء فيها قد وافقت على حزمة مالية للسماح لشركات الطيران بأن تُؤجل بصفة مؤقتة سداد رسوم خدمات الملاحة الجوية في المجال الجوي الأوروبي خلال فترات إعداد الفواتير من فبراير إلى مايو 2020، لمدة تصل إلى 14 شهراً. وسيبلغ إجمالي رسوم التأجيل على المسار 1.1 مليار يورو. فعلى سبيل المثال، كان يُتوقع من أكبر 10 شركات طيران المملكة المتحدة سداد ما مجموعه 47.2 مليون جنيه إسترليني على الفواتير الصادرة لفترة إعداد الفواتير لشهر فبراير 2020.

ومع أن هذا التأجيل المؤقت الخاص بالسداد قد سمح لشركات الطيران بخفض تكاليفها، إلا أنه حرّم أيضاً "مقدمي خدمات الملاحة الجوية" من الإيرادات التي تشتد الحاجة إليها. ولتقديم الإغاثة المالية إلى "مقدمي خدمات الملاحة الجوية"، في 2020/4/16، دعمت حكومة المملكة المتحدة وغيرها من الدول الأوروبية "المنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية" (يوروكنترول) للحصول على قرض بمبلغ 1.1 مليار جنيه إسترليني يتم سداده عند استلام المدفوعات المؤجلة من شركات الطيران في عام 2021. وكانت مؤسسة "الخدمات الوطنية للحركة الجوية" (NATS) بالمملكة المتحدة مؤهلة لاستلام ما يصل إلى مبلغ 92 مليون جنيه إسترليني لدعم اتفاق القرض هذا. وبوجه خاص، سيتم استخدام القرض للحفاظ على أنشطتها المعتمدة أثناء الطريق، ودعم رحلات إعادة إلى الوطن ورحلات الشحن أثناء أزمة فيروس كورونا، وضمان استئناف العمليات بالكامل بعد الجائحة للمساعدة على إنعاش قطاع الطيران.

2-4 تدابير الدعم التنظيمي للدولة

لقد غير الوضع الاستثنائي بسبب الجائحة ظروف الأسواق التي تختلف اختلافاً كبيراً عن تلك التي تشتغل فيها شركات الطيران في العادة في حقبة ما قبل الجائحة؛ وقد تأثرت كذلك القدرات التشغيلية للشركات. كما أن توفير الإغاثة التنظيمية والمرونة التشغيلية للشركات يُمكن أن يدعم جهودها المبذولة لدعم الشركات والعمليات في بيئة ينخفض فيها الطلب. وتشمل تدابير الدعم التنظيمي عدة أمور منها ما يلي:

(أ) التعليق المؤقت لقواعد تخصيص الخانات الزمنية بالمطارات؛

(ب) التخفيف المؤقت من حدة القيود التنظيمية المفروضة على نقل الشحن الجوي؛

(ج) الإعفاء المؤقت من قوانين المنافسة؛

(د) التخفيف من حدة القيود المفروضة على الوصول إلى الأسواق ورأس المال.

وينبغي ألا تقوّض هذه التدابير متطلبات السلامة والأمن في نظام الطيران. ويتعيّن على الدول أن تراقب الوضع المتطور عن كثب للقيام بشكل مناسب على تحديد التدابير المؤقتة وضرورة تعديل هذه التدابير أو تمديدتها أو وقف العمل بها. وعلى المدى الطويل، ينبغي أن يركّز الدعم التنظيمي على تحسين كفاءة قطاع الطيران والحفاظ على دينامية الأعمال والتشجيع على الاستثمار في المستقبل في قطاع الطيران. وغالباً ما تستغرق التغييرات التنظيمية وقتاً، لاسيما عندما تكون المشاورات والمفاوضات مع الدول الأخرى ضرورياً ويتعيّن اتباع الإجراءات الواجبة.

1-2-4 التعليق المؤقت لقواعد تخصيص الخانات الزمنية بالمطارات

²² - <https://www.eurocontrol.int/press-release/eurocontrol-states-assist-airlines-11bn-deferral>;
<https://www.gov.uk/government/news/uk-airlines-to-save-millions-as-navigation-charges-deferred>;
<https://www.gov.uk/government/news/nats-eligible-for-funding-of-up-to-92-million-to-maintain-services>

على إثر الجائحة، اضطرت العديد من شركات الطيران على إغلاق الغالبية العظمى من أساطيلها وخفض قدرتها؛ ومن غير المؤكد البتة متى سيعود الطلب. ولذلك، يتعدّر على شركات الطيران الامتثال لقواعد تخصيص الخانات الزمنية الحالية، لاسيما بالمطارات ذات السعة المحدودة. ومن شأن التعليق المؤقت لقواعد تخصيص الخانات الزمنية بالمطارات، مثل قاعدة "إما أن تستخدمه أو ستخسره"، من خلال حماية المسارات والجدول الزمني ما قبل فيروس كورونا، مع توفير المرونة للسماح لشركات الطيران بتخطيط الجداول الزمنية وتعديلها عند المستويات المناسبة لمواكبة ظروف الأسواق وتغيير توقعات الطلب. ويمكن لشركات الطيران تفادي الرحلات الفارغة للاحتفاظ بالخانات الزمنية بالمطارات. فمن جهة، من شأن الحصول على جداول زمنية أكثر واقعية للرحلات أن يُمكن المطارات من اتخاذ الخطوات اللازمة لخفض تكاليف التشغيل بشكل متناسب.

وعند تطبيق التنازل عن الفترات الزمنية، ينبغي للحكومات وسلطات المطارات تلبية الاحتياجات المرتبطة باستخدام الفترات الزمنية غير المستخدمة وتخصيصها للعمليات المطلوبة مثل رحلات إعادة إلى الوطن أو رحلات الشحن. كما أن القرار بشأن توقيت استئناف أو تمديد تعليق قواعد تخصيص الخانات الزمنية سيتطلب أيضاً تقييماً للوضع المتغيّر والنظر الشامل.

المثال رقم 1- التنازل عن تنظيم الخانات الزمنية بمطارات الاتحاد الأوروبي²³

اعتمد "الاتحاد الأوروبي" في 2020/3/31 القاعدة 2020/459 التي تعدل المادة (EEC) رقم 95/93، والتي قدمت تنازلاً مؤقتاً لشركات الطيران عن القاعدة القياسية "إما أن تستخدمه أو ستخسره" للخانات الزمنية لشركات الطيران في مطارات الاتحاد الأوروبي (أي استخدام ما لا يقل عن 80٪ من الخانات الزمنية المخصصة أو فقدان الحقوق المكتسبة في السنة التالية). وكان الهدف من التعديل هو حماية السلامة المالية لشركات الطيران وتجنب التأثير البيئي السلبي للرحلات الفارغة أو الفارغة إلى حد كبير التي يتم تشغيلها فقط للحفاظ على الخانات الزمنية الأساسية للمطار. وتم تعليق العمل بالقاعدة "إما أن تستخدمه أو ستخسره" من 2020/3/1 إلى 2020/10/24. وينطبق التنازل أيضاً بأثر رجعي من 2020/1/23 إلى 2020/2/29 على الرحلات الجوية بين دول "الاتحاد الأوروبي" والصين، بما في ذلك منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة. وفي 2020/10/14، اعتمدت "المفوضية الأوروبية" تمديداً آخر لهذا التنازل لتغطية موسم الشتاء إلى غاية 2021/3/27.

المثال رقم 2- تنازل عن تنظيم الخانات الزمنية في البرازيل²⁴

أعلنت "الوكالة الوطنية للطيران المدني" (ANAC) في 2020/3/12 بالبرازيل عن الإعفاء من قاعدة إلغاء الخانات الزمنية بالمطارات الخمسة المنسقة مع "الوكالة الوطنية للطيران المدني". وقد انطبق هذا الإعفاء على جميع الرحلات الداخلية والدولية التي كان من المقرر استخدامها بين 2020/3/11 و2020/10/24. وفي يوليو 2020، تم تمديد الإعفاء من الخانات الزمنية لموسم الشتاء الشمالي من 2020/10/25 إلى 2021/3/27 بموجب شروط خاصة؛ أي ينطبق ذلك فقط على إلغاء الخانات الزمنية التاريخية (الخانات الزمنية المخصصة بوصفها تاريخية أو تغيير الطابع التاريخي في خط الأساس لموسم الشتاء الشمالي لعام 2020)، شريطة إعادتها قبل تاريخ التشغيل بأربع أسابيع.

2-2-4 التخفيف المؤقت من القيود التنظيمية المفروضة على عمليات الشحن الجوي

في مسعى لضمان استدامة سلاسل الإمدادات أثناء الجائحة، يُمكن للحكومات تيسير العمليات الأساسية للشحن الجوي من خلال **التخفيف المؤقت من القيود التنظيمية المفروضة على عمليات الشحن الجوي**. وقد تشمل التدابير الاستثنائية الخاصة بالشحن الجوي رفع مؤقت لحظر الطيران ليلاً أو القيود المتعلقة بالخانات الزمنية بالمطارات، ومنح حقوق إضافية مؤقتة تتعلق بالشحن/أو سلطات المسارات لخدمة الأسواق، والسماح باستخدام طائرات الركاب للعمليات المخصصة للشحن فقط، حيثما كان ذلك ممكناً من الناحية القانونية. كما تُشجّع الدول على تيسير عمليات تبديل أفراد الطاقم لرحلات الشحن، بما في ذلك الرحلات لأغراض المعونة الإنسانية والرحلات للأغراض الطبية ورحلات الإغاثة، من خلال إعفاء "الموظفين الرئيسيين" من قيود السفر وغيرها من القيود، عند الاقتضاء، والامتثال للوائح الدولية بشأن السلامة والعمالة.

وبالرغم من ملاحظة أهمية منع النقص في البضائع والخدمات الأساسية والمساعدة على خفض التكاليف الإضافية المرتبطة بالشحن الجوي، إلا أنه ينبغي أن تتماشى هذه المرونة التشغيلية مع "الاستراتيجية الشاملة لإدارة المخاطر للدولة"، وأن تكون متناسبة ومحدودة زمنياً. كما ينبغي أن تراقب الحكومات عن كثب الوضع وتواصل منع المشغلين من إساءة استخدام مركزهم المهيمن.

²³ - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0459>

²⁴ - <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/slot/comunicados-1>

المثال رقم 1: إرشادات المفوضية الأوروبية لتسهيل نقل البضائع الجوية أثناء فيروس كورونا²⁵

اعتمدت "المفوضية الأوروبية" في 2020/3/16 إرشادات لتيسير عمليات الشحن الجوي أثناء تفشي فيروس كورونا. وتؤكد الإرشادات على أن جميع الحدود الداخلية في دول "الاتحاد الأوروبي" ينبغي أن تظل مفتوحة أمام البضائع وينبغي ضمان سلاسل الإمدادات للبضائع الأساسية. ويتضمن عدد من التدابير التشغيلية المؤقتة الواردة في الإرشادات ما يلي: العمل دون إبطاء على منح جميع التراخيص والتصاريح اللازمة للنقل من خارج دول "الاتحاد الأوروبي"؛ رفع حظر الطيران ليلاً أو القيود المتعلقة بالخانات الزمنية بالمطارات فيما يخص العمليات الأساسية للشحن الجوي؛ تيسير استخدام طائرات الركاب للعمليات المخصصة للشحن فقط، بما في ذلك إعادة تموضع أفراد طاقم الشحن الجوي، والعاملين في المجال الطبي وما إلى ذلك؛ التأكد من مدى أهلية أفراد طاقم الشحن الجوي كموظفين أساسيين في حالة الإغلاق؛ إعفاء موظفي النقل الذين لا تظهر عليهم أعراض من قيود السفر؛ تشجيع شركات الطيران المخصصة للشحن السريع على القيام بشكل استثنائي بالحفاظ على قدرتها على إمداد البضائع الأساسية.

المثال رقم 2: موافقة جمهورية كوريا على نقل الشحن في مقصورات الركاب²⁶

في 2020/4/9، قدمت حكومة جمهورية كوريا معايير السلامة لنقل الشحن في مقصورات الركاب. وتشمل المتطلبات عدة أمور منها إزالة المواد الخطيرة غير المبلغ عنها من خلال الفحص الكامل بالأشعة السينية؛ الامتثال لوزن الحمولة وطريقة التثبيت التي توصي به الشركة المصنعة للطائرة؛ ومواجهة حالات الطوارئ على متن الطائرة من قبل موظفي الأمن على متن الطائرة؛ دوريات مراقبة الحرائق على متن الطائرة كل 15-20 دقيقة؛ تركيب إضافي لأجهزة إطفاء الحرائق على متن الطائرة وقطع مصدر الطاقة غير الضرورية بمقصورة الركاب؛ التدريب الإجرائي والتدريب بالمحاكاة لمقدمي خدمات الشحن المحليين والأجانب وموظفي الأمن. ومنذ مايو 2020، بدأت كل من الخطوط الجوية الكورية والخطوط الجوية الآسيوية نقل الشحن باستخدام طائرات الركاب. وفي 2020/9/1، تمت الموافقة على طلب الخطوط الجوية الكورية لتجديد طائرة الركاب لنقل الشحن، أي إزالة المقاعد وتحميل الشحن في مقصورة الركاب، بعد إجراءات التحقق الأمني، بما في ذلك الاستعراض الفنية للشركة المصنعة. وفي أكتوبر 2020، وافقت الحكومة أيضاً على خطط لنقل الشحن باستخدام طائرات الركاب غير المُستعملة، المقدمة من 3 "ناقلين جويين منخفضي التكلفة" (LCCs) وشركات الطيران Jin Air و Jeju Air و T-Way Air.

3-2-4 الإعفاء المؤقت من قوانين المنافسة

في الحالات التي يؤدي فيها الانخفاض الحاد في الطلب إلى جعل الشركات العادية غير قادرة على الاستمرار تجارياً، قد تنتظر الحكومات في إمكانية منح الإعفاء المؤقت من قوانين ولوائح المنافسة بما يسمح لشركات الطيران بتنسيق المسارات والجدول الزمنية للرحلات في إطار الترتيبات التعاونية (انظر الفقرة 2-5-4). وينبغي منح هذه الاستثناءات وفقاً لأهداف ومبررات جَد واضحة عندما يثبت أن لها تأثير إيجابي على المصلحة العامة. كما ينبغي أن تكون الاستثناءات مؤقتة ولا يتم إدراجها إلا عند الضرورة للمساعدة على توفير خدمات النقل للركاب والشحن في ظل الحالات استثنائية؛ وينبغي ضمان الإشراف والرصد الفعالين لمنع وقوع الآثار السلبية المحتملة على المستخدمين النهائيين.

المثال: الإعفاء من قانون المنافسة لقطاع النقل في النرويج²⁷

منحت الحكومة النرويجية في مارس 2020 لقطاع النقل (الجوي والبري والبحري) إعفاءً مؤقتاً لمدة 3 أشهر من الاتفاقيات والممارسات المنافسة للمنافسة من القانون النرويجي بشأن المنافسة. ولم يتجاوز الاستثناء ما هو ضروري للغاية، والغرض من ذلك هو ضمان استفادة السكان من الشحن والخدمات الضرورية. وينبغي أن تُعزَز الاتفاقيات والممارسات المشمولة بالإعفاء إلى أقصى حد ممكن الاستخدام الكفء للموارد ومصالح المجتمعات والمستهلكين في هذه الحالة الخاصة. ويتم إبلاغ "السلطة المعنية بالمنافسة" ما إذا قد تم منح الإعفاء.

4-2-4 تخفيف القيود المفروضة على سبل الوصول إلى الأسواق ورأس المال

تخفيف القيود المفروضة على السبل المتاحة لشركات الطيران للوصول إلى الأسواق ورأس المال ربما يضمن توافر خدمات الربط الجوي "الأساسية" خلال فترات الكساد الاقتصادي الشديد ويوسع من نطاق رؤوس الأموال المتاحة للاستثمار. وقد يتيح أيضاً إمكانية استغلال رأس المال والقدرات البشرية وتوزيعهما بشكل أكثر كفاءة، ما يفضي بدوره إلى مزايا من حيث التنمية الاقتصادية المستدامة على الصعيدين الوطني والإقليمي.

https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf - 25

http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=3&id=95084392 - 26

http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=2&id=95084632

<https://konkurransetilsynet.no/transportation-sector-is-granted-temporary-exception-from-the-competition-act/?lang=en> - 27

ومن بين الخيارات التي يمكن للدول النظر فيها تنقيح اتفاقات الخدمات الجوية القائمة أو إضافة بنود جديدة إليها، مثلاً عن طريق تضمينها "اتفاقاً مُصغراً" مع الدول الشريكة الثنائية أو الإقليمية. وقد تشمل صور تعديل مثل هذه الاتفاقات أيضاً توسيع الفرص المتعلقة بالرحلات التي يجري تسييرها بموجب الحرية الخامسة والحرية السابعة من الحريات الجوية، لا سيما بالنسبة لخدمات شحن البضائع فقط والترتيبات المؤقتة الرامية إلى منح حقوق إضافية في الخدمات الجوية استجابةً للاحتياجات العاجلة، علاوة على التخفيف عند تطبيق أحكام تعيين شركات الطيران وترخيصها (ملكيتها).

وثمة خيار آخر وهو تحرير السوق وتحرير سبل وصول شركات الطيران الأجنبية إلى رأس المال باتخاذ إجراء من طرف واحد. فبدون تغيير اتفاقات الخدمات الجوية المعنية أو إعادة التفاوض بشأنها، يمكن للدول على سبيل المثال منح حقوق إضافية خارجة عن الحقوق الثنائية في إطار الخدمات الجوية الدولية التي تقدمها شركات الطيران الأجنبية في مطارات بعينها و/أو خلال فترات زمنية محددة. كذلك قد تقرر الدول، حسبما يترأى لها، التخلي عن البند المتعلق بالجنسية في الاتفاقات الحالية للخدمات الجوية مثل الملكية لحصة كبيرة والسيطرة الفعالة من قبل شركات الطيران الأجنبية.

إلا أن السماح بقدر من التخفيف يعتمد على الحفاظ على الصلة القائمة بين شركة الطيران والدولة صاحبة التعيين وتعزيز الرقابة التنظيمية والإشراف على جوانب عدة منها السلامة والأمن. أما بالنسبة للدول التي تدرس فكرة تحرير شركات الطيران لديها من الاشتراطات المتعلقة بالملكية والسيطرة، فينبغي إيلاء الانتباه إلى المخاطر المحتملة وهي أن الحقوق التي تتمتع بها شركة الطيران المعنية في تسيير رحلات جوية قد تتأثر جراء إنكار الطرفين الثنائيين إن لم يعد بإمكان الشركة استيفاء معيار الملكية لحصة كبيرة والسيطرة الفعالة.

مثال رقم 1: سياسة الأجواء المفتوحة التي تطبقها أوزباكستان على المطارات الإقليمية²⁸

في 2020/6/12، أصدرت حكومة أوزباكستان أمراً ببدء تطبيق نظام "الأجواء المفتوحة" على المطارات الإقليمية العشرة بالبلاد. وهذا النظام من شأنه أن يخفف من حدة القيود المفروضة على عدد الرحلات الجوية والوجهات، بما في ذلك العمليات بموجب الحرية الخامسة، بالنسبة لشركات الطيران الأجنبية وذلك اعتباراً من 2020/8/1، ويظل النظام سارياً لمدة عامين مع إمكانية تجديده. ويُسمح لشركات الطيران الأجنبية بالعمل دون أي قيود في مطارات قرشي ونكوس وترميز وبخاري وناقوي وأورغانتش. أما العمليات بموجب الحرية الخامسة والرحلات الجوية للركاب في مطارات أنديجان وفرغانة ونامانغان وسمرقند (لدى إتمام أعمال إعادة البناء) فيُسمح بها دون قيود على الطرق الجوية التي لا تتولى تشغيلها شركات الطيران المعنية من جانب أوزباكستان، مع مراعاة السعات الفنية لهذه المطارات. كذلك يحق لشركات الطيران الأجنبية تسيير رحلات شحن البضائع فقط في مطارات ناقوي وترميز بموجب الحرية السابعة.

مثال رقم 2: خطة الصين التجريبية لتسيير رحلات جوية بموجب الحرية السابعة في إقليم هاينان²⁹

أعلنت هيئة الطيران المدني في الصين في يونيو 2020 عن خطة تجريبية تُمنح شركات الطيران الأجنبية بموجبها الحق في تسيير رحلات للركاب والبضائع بين إقليم هاينان ودول خارجية بخلاف الدولة الأم لشركة الطيران، أي رحلات بموجب الحرية السابعة. أما العدد الأقصى للرحلات المقررة سواء للركاب والبضائع على كل خط جوي ضمن حقوق تسيير رحلات بموجب الحرية السابعة فهو سبع رحلات في الأسبوع. ولكن لا توجد قيود على عدد الرحلات التي يجري تسييرها بموجب الحريات الثالثة والرابعة والخامسة في إقليم هاينان. ويكون للدولة الأم حق تعيين شركات الطيران الأجنبية التي تستخدم حقوق تسيير رحلات بموجب الحرية السابعة باعتبارها شركات طيران مشغلة لرحلات دولية للركاب والبضائع إلى الصين بموجب أحكام الاتفاق الثنائي للخدمات الجوية بين الدولة الأم والصين. ويجري تطبيق أحكام مثل هذه الاتفاقات، مع إدخال التعديلات اللازمة عليها، على جوانب عدة منها الخدمات الفنية وأسعار شحن البضائع والتعريفات الجمركية، إلخ. وتهدف هذه الخطة التجريبية إلى تعزيز الشبكة الدولية للطرق الجوية، وهي تشكل جزءاً من خطة أشمل لإنشاء ميناء للتجارة الحرة ذي تأثير عالمي في إقليم هاينان.

مثال رقم 3: مذكرة التفاهم التي أبرمتها لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني والتي تسمح بتسيير رحلات مؤقتة لشحن البضائع فقط بموجب الحرية السابعة³⁰

عقدت لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني جمعية عمومية طارئة في 2020/12/14، فُتح خلالها المجال أمام هيئات الطيران المدني الأعضاء في اللجنة للتوقيع على مذكرة تفاهم بشأن التحرير المؤقت للحرية السابعة لخدمات شحن البضائع فقط إن رغبت الدول الأعضاء في ذلك. وبموجب مذكرة التفاهم يحق لشركات طيران الدول الموقعة ممارسة حقوق تسيير رحلات بموجب الحرية السابعة في إطار خدمات شحن البضائع فقط، سواء كانت رحلات مقررة أو غير مقررة، وذلك بصورة متبادلة مع ضمان تكافؤ الفرص ودون فرض قيود أو حدود على الطرق الجوية والساعات. ويبدأ سريان المذكرة اعتباراً من تاريخ توقيع الأطراف عليها (أو بمجرد الانتهاء من الإجراءات الداخلية، وتظل سارية حتى 2021/12/31، مع إمكانية تجديدها لعام واحد آخر).

²⁸ <https://mintrans.uz/news/ochiq-osmon-rejimi-raqobatni-kuchaytiradi-narxlarni-tushiradi-turistlar-oqimini-oshiradi>

²⁹ <http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202006/P020200609532421384974.pdf>

³⁰ <https://clac-lacac.org/reunion/asambleas/ae6/>

4-3 توفير الدعم لمهام المراقبة التي تنهض بها الدول

لم تكن شركات قطاع الطيران هي وحدها المتضررة من الهبوط الحاد في حجم الحركة الجوية، فالعجز المفاجئ في الدخل المرتبط بأنشطة الطيران كان له تداعيات مباشرة على التمويل اللازم لاستمرار تمتع أليات المراقبة لدى الدول بالقدرات والإمكانات التنظيمية الفعالة فيما يخص وظائف المراقبة. ويتفاقم الوضع تحديداً في تلك الحالات حيث تكون الرسوم الناتجة عن خدمات مثل منح الإجازات والتراخيص ورسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية هي المصدر الرئيسي للتمويل.

وكما ورد في الوثيقة 9082 Doc، فإن الدول ستكون هي المسؤولة في نهاية المطاف عن السلامة والأمن وعن المراقبة الاقتصادية على الطيران، وهي مسألة ينبغي عدم المساس بها أثناء مسار تعافي القطاع. وفي ظل التحديات التي تعترض سبيل قطاع الطيران والكساد الاقتصادي الذي يعاني منه، ينبغي على الحكومات اتخاذ ما يلزم من إجراءات لضمان توفير التمويل الكافي والمستدام للاستمرار في الاضطلاع بمهام المراقبة.

وعلى الرغم من تباين الوضع الاقتصادي من دولة إلى أخرى، يجوز للدول النامية والمنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية (RSOOS) التماس الدعم التمويلي من مصادر أجنبية في صورة منح أو قروض بدون فوائد من الحكومات المانحة وهيئات التعاون الاقتصادي والمنصات الدولية للمساعدات والمؤسسات المالية. وقد تشمل الخيارات أيضاً التمويل بواسطة الاستدانة بشروط ميسرة، كسعر فائدة أقل والسداد على فترات أطول.

مثال: برنامج الربط الجوي المستدام في إقليم المحيط الهادئ³¹

أعلنت الحكومة الأسترالية في 2020/12/4 تقديم مبلغ وقدره 304.7 دولار أسترالي تحت بند دفعة تمويلية جديدة لمجموعة إجراءات التصدي لجائحة فيروس كورونا بهدف توفير المساعدة الاقتصادية والمالية المؤقتة والموجهة لصالح الدول الجزرية الصغيرة في المحيط الهادئ وتيمور ليشتي. وسيوّجّه جزء من هذا التمويل لإنشاء برنامج للربط الجوي المستدام في إقليم المحيط الهادئ، يتمثل الغرض منه في دعم إعادة إنشاء سبل الربط الجوي التي تتسم بالأمان والموثوقية واعتدال السعر والاستدامة المالية في الإقليم. وفي إطار هذا البرنامج، تُمنح منظمة سلامة الطيران للمحيط الهادئ (PASO) على الفور مبلغاً قدره 2 مليون دولار أسترالي لضمان استمرار قدرة المنظمة على القيام بمهام المراقبة على نواحي السلامة والأمن بصورة فعّالة في أنحاء إقليم المحيط الهادئ خلال الجائحة الحالية.

³¹<https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/speech/building-cohesive-indo-pacific>

5- صور التدابير المتخذة على مستوى القطاع

منذ بداية جائحة فيروس كورونا، بادر قطاع الطيران إلى اتخاذ سلسلة من خطوات "المساعدة الذاتية" التي تراوحت ما بين التدابير المالية إلى الإجراءات التشغيلية، بهدف ضغط التكاليف وزيادة السيولة إلى الحد الأقصى ورفع مستوى الكفاءة التشغيلية. وتشمل تلك التدابير، على سبيل المثال، خفض المدفوعات و/أو تأجيلها، زيادة رأس المال، ترشيد استخدام المسارات الجوية، وتقليص أساطيل الطائرات إلى الحجم المناسب.

ويورد هذا القسم التبعات المحتملة والقيود المرتبطة بهذه التدابير الفردية، مشفوعةً بأمثلة عملية. ويتضمن المرفق (ب) موجزاً لهذه التدابير.

كذلك فإن الدعم المالي الحكومي الذي تم تناوله في الجزء السابق ينبغي عدم اللجوء إليه إلا كحل أخير، حين يتضح أن شدة أزمة السيولة تتجاوز ما يمكن إصلاحه بجهود الدعم الذاتي التي تتخذها شركات الطيران بصورة منفردة. وفي حين أن التدابير التي يسردها هذا القسم ليست وافية، يمكن للشركات النظر في تطبيقها في سياق محاولة التخفيف من حدة الأزمة المالية والحفاظ على الوضع المالي والوظيفي وضماناً للقدرة على الوفاء بالالتزامات المالية.

5-1 التدابير المالية على مستوى القطاع

يتسم قطاع الطيران بكثافة رأس المال وارتفاع التكاليف الثابتة. وتعاني حالياً جميع شركات الطيران، متيسرةً كانت أم متعسرةً، من العجز المفاجئ في السيولة النقدية اللازمة لتغطية التكاليف والوفاء بالتزاماتها المالية. ولتغذية الاحتياطات النقدية وإعادة التوازن إلى كشوف الميزانية على المدى القصير إلى المتوسط وضمان استمرار التشغيل في ظل انخفاض الطلب، يمكن اتخاذ عدد من التدابير المالية في حالات الطوارئ، التي تشمل عدة تدابير منها ما يلي:

- أ) ضغط التكاليف وتدبيرها؛
- ب) التفاوض على العقود مع المؤجرين والموردين و/أو مقدمي الخدمات؛
- ج) التمويل بالأسهم؛
- د) إعادة تمويل الدين وإعادة هيكلته؛
- هـ) تحويل قيمة برنامج المسافر الدائم إلى سيولة نقدية؛
- و) تحويل الإيرادات المستقبلية والأصول إلى سندات (التسديد)؛
- ز) الإنعاش وإعادة الهيكلة بموجب قوانين الإفلاس.

ويفضي كل واحد من هذه التدابير إلى آثار مختلفة. وعند دراسة مختلف الخيارات، لابد من أخذ الآثار الإيجابية والقيود والتحديات التي قد تنشأ بعين الاعتبار.

5-1-1 ضغط التكاليف وتدبيرها

دفعت التدايعات البالغة الناجمة عن الجائحة بالعديد من شركات الطيران إلى اتخاذ تدابير عنيفة لضغط التكاليف وتدبيرها بهدف خفض الخسائر المالية. وبخلاف الإجراءات المعتادة المتمثلة في تقليص النفقات التقديرية أو الاختيارية، كالتكاليف الإدارية والسفر والفعاليات والمؤتمرات، يتعين على الشركات أيضاً تحديد النفقات الأساسية وغير الأساسية وإرجاء الاعتمادات الكبيرة والحد من المشروعات ذات التكاليف الضخمة أو تأجيلها، كالإنفاق الرأسمالي أو توسيع المنشآت المكتبية.

وفي أغلب شركات الطيران، فإن تدابير خفض النفقات تستتبعها حتماً عملية تقليص أطقم العاملين، بما في ذلك التسريح المؤقت وتجميد التعيينات الجديدة وخفض الرواتب والإجازات الطوعية غير المدفوعة الأجر وغير ذلك من صور تقليص العمالة. إلا أن خفض كوادرات العمالة المدربة قد يتسبب في بطء عملية التعافي بعد انقضاء الأزمة وبطء ونيرة الإنتاجية، ما قد يسفر عن مخاطر تتمثل في تحقيق خفض قصير المدى في التكاليف على حساب النمو المستقبلي.

مثال رقم 1: برنامج ضغط التكاليف في مطار كوبنهاغن³²

أعلن مطار كوبنهاغن في 2020/3/17 عن خطة لخفض التكاليف التشغيلية وإرجاء الخطط الاستثمارية المقررة للمطار في محاولة للحفاظ على القدر الأدنى من العمليات في ظل الانخفاض الحاد في الحركة الجوية. وأشارت سلطات المطار إلى أن الوفورات المحتملة في بند التكاليف التشغيلية خلال الجزء المتبقي في 2020 تتراوح ما بين 255 و350 كورونة دنماركية، ويشمل ذلك تكاليف التسويق والخدمات الاستشارية والتعاقدات الخارجية، فضلاً عن خفض أعداد الموظفين. علاوة على ذلك، سيتم تعليق العمل في عدد من مشروعات واستثمارات التطوير، مثل توسيع منطقة التحركات المراقبة وترقية البنية الأساسية للمطار، ما سيحقق وفورات في الإنفاق الرأسمالي يتراوح ما بين 400 و700 كورونة دنماركية حتى نهاية العام الحالي.

<https://www.cph.dk/en/about-cph/press/news/2020/3/copenhagen-airports-launches-cost-cutting-programme-and-postpones-investments>³²

مثال رقم 2: خطط الهيئة القومية لخدمات الحركة الجوية (NATS) لبيع الأراضي³³

نظراً لتراجع حجم الحركة الجوية إلى 40% فقط من مستوياتها في عام 2019، شرعت الهيئة القومية لخدمات الحركة الجوية في عرض مساحات كبيرة من الأراضي بمواقع مختلفة في أنحاء المملكة المتحدة للبيع في إطار إجراءاتها المتخذة للتصدي لأزمة فيروس كورونا. ووفقاً للبيان الذي أصدرته الهيئة في 2020/10/1، تمتلك الهيئة القومية عدداً من المواقع التي كانت تُستغل في السابق كمركز لوضع العديد من أجهزة الرادار والهوائيات والمعدات اللاسلكية، ولكن بفضل التقدم التكنولوجي صار الكثير من هذه المواقع حالياً غير مستخدم ومهجور. لذا فإن بيع هذه الأصول غير الأساسية سيساعد المجتمعات المحلية في الاستفادة من مثل هذه المواقع غير المستغلة، وسيساعد الهيئة أيضاً على خفض ما تتحمله من تكاليف الصيانة والتشغيل. كذلك أبرمت الهيئة شراكة مع شركة Shared Access لتأجير مساحات في مواقعها لمختلف مشغلي شبكات الجوال.

مثال رقم 3: تدابير اتخذتها مجموعة الإمارات لضغط التكاليف³⁴

في مارس 2020، أعلنت مجموعة الإمارات عن شروعها في تطبيق سلسلة من التدابير الرامية لاحتواء النفقات، إذ يظل حجم الطلب المتوقع على السفر هزياً في كافة الأسواق على المدى القصير إلى المتوسط. وتشمل هذه التدابير ما يلي: (أ) إجراء أو إلغاء الإنفاق التقديري وتجميد حركة التعيينات في الوظائف غير الأساسية والوظائف الاستشارية؛ (ب) التعاون مع الموردين للتوصل إلى سبل لتحقيق وفورات في التكاليف وضممان الكفاءة؛ (ج) تشجيع الموظفين على أخذ إجازات مدفوعة أو غير مدفوعة الأجر نظراً لتراجع ساعات الطيران؛ (د) توقيع خفض مؤقت على الراتب الأساسي لغالبية الموظفين لمدة ثلاثة أشهر، بنسب تتراوح من 25 إلى 50 في المائة، مع الاستمرار في دفع البدلات الأخرى للموظفين خلال تلك الفترة؛ (هـ) توقيع خفض نسبته 100 في المائة على راتب كل من رئيس مجموعة الإمارات ورئيس اتحاد النقل الجوي الوطني لدبي (داناتا) وذلك على مدار ثلاثة أشهر.

5-1-2 التفاوض على العقود مع المؤجرين والموردين و/أو مقدمي الخدمات

يمكن لشركات الطيران الحصول على إعفاء مؤقت من التزاماتها المالية من خلال التفاوض على العقود مع المؤجرين والموردين و/أو مقدمي الخدمات. على سبيل المثال، قد يتفق مؤجرو الطائرات ومصنّعوها ومقدمو الخدمات مع شركات الطيران على تأجيل أو تعديل الجداول الزمنية والشروط المتعلقة بالتسليم والساد، حفاظاً على علاقات العمل الراسخة طويلة الأمد. ومن خلال تأجيل التسليم والساد، يمكن للشركات خفض مدفوعاتها على المدى القصير إلى المتوسط والاستفادة من شروط أكثر تيسيراً والاحتفاظ بالسيولة النقدية للاستمرار في الأعمال.

إلا أن إحدى الصعوبات التي قد تعوق ذلك هو أن بعض الاشتراطات في العقود الحالية وبعض المخاوف المتعلقة باستمرارية الأعمال مستقبلاً قد تؤثر سلباً على قدرة الشركة على التفاوض. كذلك، فإن التأجيل لا يعني سوى أن المقترض سيؤخر السداد حتى وقت لاحق. ومن ثم، سيؤثر ذلك على الوضع المالي مستقبلاً، أي ستزداد مهلة السداد أو قيمة الأقساط.

مثال رقم 1: أميركان إيرلاينز تيرم اتفاقاً لإرجاء تسليم الطائرات³⁵

وفقاً لما جاء في البيان الصحفي الصادر عن أميركان إيرلاينز في 2020/10/22، قررت الشركة التخلص من 150 طائرة من أسطولها إما بإحالتها إلى القاعد المبكر أو بتخزينها في مخازن مؤقتة. وجرى الاتفاق أيضاً مع شركة بوينغ بشأن الحق في إرجاء تسليم 18 طائرة من طراز MAX 737 التي كان من المقرر تسليمها في 2021 و2022 إلى 2023 و2024. وانتهت الشركة كذلك من سلسلة من معاملات البيع مع خيار إعادة الاستئجار بهدف تمويل المبلغ المتبقي من طائرات Airbus A321 التي سيجري تسليمها خلال عام 2021. ومن ثم، نجحت الشركة في ضمان التمويل اللازم لجميع ما سيتم تسليمه من طائرات على مدار عام 2021.

مثال 2: سبايس جيت تعيد التفاوض بشأن عقودها مع مؤجري الطائرات³⁶

نجحت سبايس جيت، وهي شركة طيران هندية منخفضة التكلفة، في إعادة التفاوض على مختلف عقودها التشغيلية، لا سيما العقود التي وقعتها مع مؤجري الطائرات. واستمرراً في تعاقدها مع المؤجرين، أعادت الشركة تقييم بنود الصيانة، من حيث علاقتها بالالتزامات التعاقدية واشتراطات الصيانة الحالية، وذلك استناداً إلى حجم العمليات المنتظر في المستقبل القريب والتوقعات بشأن موعد إعادة تدشين الطائرة بوينغ طراز MAX 737 في الخدمة. وقطعت شركة الطيران أيضاً شوطاً من المفاوضات مع المقرضين بشأن إرجاء السداد وغير ذلك من صور الإعفاءات.

<https://www.nats.aero/news/air-traffic-service-nats-reveals-land-sale-plans-as-part-of-covid-response/>³³

<https://www.emirates.com/media-centre/the-emirates-groups-business-response-to-covid-19-updated/>³⁴

<https://news.aa.com/news/news-details/2020/American-Airlines-Reports-Third-Quarter-2020-Financial-Results-CORP-FI-10/default.aspx>³⁵

<https://www.spicejet.com/InvestorCorporateAnnouncements.aspx>³⁶

مثال 3: شركة تأجير الطائرات الإيرلندية أفولون تعاني من تأجيل سداد إيجار طائراتها³⁷

تُعد إيرلندا أحد المراكز الرائدة على مستوى العالم في مجال تمويل وتأجير الطائرات. وقد أفادت شركة أفولون الأيرلندية لتأجير الطائرات بأنه اعتباراً من 2020/6/30، أبرم الكثير من عملائها اتفاقات لتأجيل السداد على المدى القصير بالنسبة لتأجير الطائرات، فيما تراكمت المتأخرات على عملاء آخرين لتخلفهم على الوفاء بالتزاماتهم. ومن ثم، فقد بلغت معدلات تحصيل عائدات الإيجار خلال النصف الأول من 2020 68 في المائة، حيث أعزى ثلثا مقدار العجز إلى اتفاقات تأجيل السداد. وخلال الربع الثاني من 2020، حلّ موعد السداد بالنسبة لاثني عشر عميلاً من عملاء أفولون لدى انقضاء آجال اتفاقات تأجيل السداد المبرمة، وقد سدد سبع عملاء بالفعل كامل التزاماتهم، فيما تخلف خمس عملاء عن السداد أو طلبوا توقيع اتفاقات لتأجيل السداد لمهلة قصيرة، وذلك بالنسبة لإجمالي قيمة الإيجار أو جزء منها.

3-1-5 التمويل بالأسهم

يتمثل التمويل بالأسهم في بيع الأسهم أو بيع الأدوات شبه المساهمة في رأس المال مثل الأسهم الممتازة والأسهم القابلة للتحويل أو وحدات الأسهم التي تشمل الأسهم العادية والضمانات، مقابل رأس مال إضافي. ويمكن للشركات بيع أسهمها في السوق أو رهنها لدى مؤسسات مالية نظير خصم على أسعار السوق. أو بدلاً من ذلك، يمكن للشركات إصدار أسهم تفضيلية أو سندات قابلة للتحويل في الحالات التي يكون هناك فيها قرض على رأس المال أو عند وجود أسهم قابلة للتحويل بسعر أعلى من القيمة السوقية في تاريخ لاحق.

وعند اللجوء إلى التمويل بالأسهم، ينبغي الانتباه إلى ثلاثة جوانب: (أ) يمكن للمستثمرين شراء الأسهم مباشرة من السوق بدلاً من التفاوض مع المالك على خفض السعر إن كان هناك توقع بانخفاض السعر أكثر في المرحلة المقبلة؛ (ب) كما هو الحال دائماً بخصوص الملكية والسيطرة داخل شركات الطيران، يجوز للحكومات فرض قيود على ملكية الأسهم إن كان الاستثمار مصدره صندوق أجنبي أو مستثمر أجنبي؛ (ج) في حين أن التمويل بالأسهم لا يفرض أي عبء مالي إضافي على كاهل الشركة، سيحصل المستثمرون على نصيباً موازياً من الأرباح وقد يزداد تأثيرهم على عملية اتخاذ القرار بالشركة وإدارتها.

مثال رقم 1: الخطوط الجوية اليابانية تطرح أسهمها للاكتتاب العام مقابل سيولة نقدية³⁸

في 2020/11/6، أعلنت الخطوط الجوية اليابانية أنها ستجمع 182.6 مليار ين ياباني عن طريق بيع نحو 91 مليون سهم جديد لجمهور المساهمين و9 مليون سهم جديد إلى جهة محددة في إطار برنامج خارجي للتخصيص. وقد بلغ عدد الأسهم القائمة بالشركة قبل البيع 337 سهماً. وسعيًا للاستثمار في خطة إعادة الهيكلة التي تطبقها الشركة لمرحلة ما بعد الجائحة، من المقرر إنفاق ما مجموعه 100 مليار ين ياباني على شراء معدات للطيران تتسم بالكفاءة في استهلاك الوقود، ودعم ناقلين جويين منخفضي التكلفة وهما شركتا زيبار طوكيو وجيت ستار التابعتان لها. أما بقية المبلغ فسيُستغل في تسوية الديون التي تكلف الشركة فوائد باهظة.

مثال رقم 2: زيادة رأس مال المجموعة الدولية لشركات الطيران (IAG) بإصدار حقوق ملكية³⁹

في 2020/9/10، أعلنت المجموعة الدولية لشركات الطيران (IAG) عن زيادة رأس المال المكتتب به بالكامل من خلال الاكتتاب بحق الشفعة لتحقيق عوائد إجمالية تبلغ 2 741 مليون يورو، وذلك عن طريق إصدار نحو 3 مليار سهم بسعر مخفض بنسبة 35.9 في المائة. وبفضل هذه الزيادة في رأس المال، سيتسنى للمجموعة تحسين كشوف حساباتها والحد من مبدأ الاستفادة وتعزيز مستويات السيولة والخروج من الأزمة الحالية في وضع قوي. أما الخطوط الجوية القطرية، وهي المساهم الأكبر في المجموعة (بحصة تبلغ 25.1%)، فقد تعهدت بالاكتتاب بما يتناسب مع حصتها في المجموعة. وفي إطار عملية زيادة رأس المال، فإن كل سهم قائم بالفعل في المجموعة يمنح صاحبه الحق في الاكتتاب في سهم واحد، بينما يلزم حقان اثنان للاكتتاب في ثلاثة أسهم جديدة. وبحلول نهاية فترة الاكتتاب بحق الشفعة في 2020/9/26، تم الاكتتاب في نحو 93 في المائة من الأسهم المطروحة، أما الأسهم المتبقية فقد جرى توزيعها بالكامل، بالتناسب مع العدد الذي طلبه كل مساهم من المساهمين.

مثال رقم 3: شركة مكسيكية منخفضة التكلفة تطرح أسهمها في صورة إيصالات الإيداع الأمريكية (ADS)⁴⁰

في 2020/12/11، نجحت شركة فولاريس، وهي شركة طيران تمتاز بانخفاض التكلفة المتناهي في المكسيك، في جمع 164.4 مليون دولار أمريكي من صافي عائدات عملية الاكتتاب الثانوي العام. وقد طرحت الشركة 134 مليون سهماً عادياً من الفئة (أ) أو شهادات إيجار في صورة إيصالات الإيداع الأمريكية (ADS) في الولايات المتحدة والبلدان الأخرى خارج المكسيك. أما

³⁷ <https://www.avolon.aero/quarterly-updates>

³⁸ <https://www.jal.com/ja/investor/library/information/#Other>

³⁹ <https://www.iairgroup.com/~media/Files/IIAG/press-releases/english/2020/Fully%20Underwritten%20Capital%20Increase%20to%20Raise%20Gross%20Proceeds%20of%202741%20million.pdf>

⁴⁰ <http://ir.volaris.com/English/home/default.aspx>

محصلة الحركة الجوية لشركة فولاريس خلال شهر نوفمبر فقد أظهرت تعافياً سريعاً أعقب هبوطاً حاداً في السعة الاستيعابية للمقاعد، حيث حققت الشركة 98 في المائة من مستويات عام 2019 بمعامل حمولة بلغ 80.5 في المائة. وتعززت الشركة استغلال صافي العائدات المتأثية من عملية الاكتتاب في تعزيز هيكلها الرأسمالي وتحسين مركزها من حيث السيولة، وكذلك لخدمة الأغراض العامة المؤسسية ومنها سداد أقساط ما قبل تسليم الطائرات.

4-1-5 إعادة تمويل الدين وإعادة هيكلته

بالنسبة لأي شركة متعسرة مالياً ولكن لا تزال تُعتبر منشأة تجارية مجدية وقابلة للاستمرار، يتمثل أحد الخيارات المتاحة أمامها في إعادة تمويل الدين وإعادة هيكلته، ويشمل ذلك عن طريق إصدار سندات ديون للمستثمرين أو التفاوض مع المقرضين والدائنين بهدف إعادة تمويل الدين الحالي أو إعادة هيكلته. وأما إعادة هيكلته فقد تأخذ شكل إعفاء مؤقت (إجازة) من سداد أقساط الدين، أو خفض أو تعديل أسعار الفائدة على الدين وقيم أقساط السداد، أو تمديد أجل السداد النهائي للقرض. وثمة خيار آخر وهو تحويل الدين إلى نسبة مقابل حقوق المساهمين في رأس المال، وذلك من خلال عملية تبادل المديونية، بحيث يحصل المقرضون على أسهم لدى الجهة المقترضة نظير إسقاط جزء من مطالبات المديونية أو إسقاطها كلها. وبفضل عملية تبادل المديونية هذه، تنتقل الخصوم في كشوف ميزانية المقترض، وربما يستفيد المقرض أيضاً بحصوله على بعض العائدات بمجرد أن يعاود المقترض تحقيق أرباح بعد إعادة هيكلته.

وعند اختيار الوسيلة الملائمة لتمويل الدين، ينبغي على شركات الطيران تقييم كشوف ميزانياتها وبيانات التدفقات النقدية لديها للوقوف على حجم مديونية الشركة وتكلفة هذه المديونية، وتقدير الأثر الناتج عن زيادة نسبة الدين والشروط الجديدة/المعدلة للدين والتي ستترتب على معاملاتها التجارية مستقبلاً. كذلك يتعين عليها توخي الحيلة عند حساب الرسوم والتكاليف المحتملة المرتبطة بإعادة تمويل الدين أو إعادة هيكلته.

مثال رقم 1: الخطوط الجوية الماليزية تُرجئ دفع العوائد على سنداتها⁴¹

في 2020/9/17، أصدرت الخطوط الجوية الماليزية إشعارات بإرجاء دفع العوائد الدورية على الصكوك الإسلامية التي أصدرتها في عام 2016، ويحل موعد هذه العوائد في 2020/9/30 وتبلغ قيمتها 1.5 مليار رينغيت ماليزي. وتقرر استئناف دفع العوائد لحملة الصكوك في تاريخ التوزيع الدوري التالي الذي يحل في 2021/3/31. وكانت الخطوط الجوية الماليزية تعاني من مشكلات مالية حتى قبل تفشي الجائحة، وبالتالي فقد بادرت إلى تطبيق تدابير بالغة الأهمية لخفض التكاليف بالتعاون مع المساهم الأوحد في الشركة وهي الخزنة الوطنية، الصندوق الاستثماري المملوك للدولة. كذلك تواصلت الشركة مع مؤجريها ومقرضيها وكبار مورديها طلباً لتأجيل السداد، إذ شرعت في ممارسة عاجلة لإعادة الهيكلة.

مثال رقم 2: سويس بورت تجري عملية شاملة لإعادة تمويل وإعادة هيكلته مديونياتها⁴²

في 2020/8/31، أعلنت سويس بورت، إحدى أكبر شركات المناولة الأرضية في العالم، عن دخولها في اتفاقات ملزمة للجانبين مع المقرضين والمساهمين بشأن عملية شاملة لإعادة تمويل وإعادة هيكلته مديونياتها. شملت الاتفاقات عملية تبادل لمديونية بلغت قيمتها 1.9 مليار يورو، حيث يجري تحويل الديون فوق الممتازة والديون الممتازة المضمونة إلى أسهم، وإسقاط الديون الممتازة غير المضمونة والديون الصغيرة، علاوة على برنامج لتسهيل السداد مدته أربع سنوات لديون قيمتها 500 مليون يورو. كما انتهت شركة سويس بورت أيضاً من برنامج آخر لتسهيل السداد للديون المؤقتة فوق الممتازة بقيمة 300 مليون يورو، إذ منحها ذلك قدرًا من السيولة أتاح لها اجتياز مرحلة الجائحة ويسر لها مباشرة عملية إعادة الهيكلة. ولدى انتهاء عملية إعادة الهيكلة ستنتقل ملكية الشركة من مجموعة إتش إن آيه الصينية إلى مجموعة من الصناديق الاستثمارية (الدائنون المضمونون الأقدم المالكون لنسبة تتجاوز 75%).

5-1-5 تحويل قيمة برنامج المسافر الدائم إلى سيولة نقدية

ربما تكون برامج المسافر الدائم أحد أهم الأصول التي تمتلكها شركات الطيران وأكبرها قيمةً، ومن ثم فإن تحويل قيمة مثل هذه البرامج إلى سيولة نقدية قد يساعد الشركات على جمع مبالغ نقدية. فيمكن لشركات الطيران على سبيل المثال بيع شريحة من الأميال مسبقاً لشركاء بطاقات الائتمان مقابل تخفيض محتمل، أو بيع حصص في هذه البرامج. وهناك أيضاً سابقة لشركة طيران قامت ببيع الأميال مسبقاً للتغلب على صعوبات واجهتها في أعقاب أحداث 11 سبتمبر والأزمة المالية في عام 2008. وعلاوة على ذلك، يمكن لشركات الطيران الاعتماد على برامج المسافر الدائم كضمان للديون الجديدة من خلال رهن البرنامج مقابل الحصول على قرض (تمويل الدين).

⁴¹ <https://fast.bnm.gov.my/fastweb/public/MainPage.do>

⁴² https://www.swissport.com/fileadmin/downloads/pressreleases/2020/20200831_Media%20Release_Swissport%20agrees%20Restructuring.pdf

ولكن عند اللجوء إلى الوسائل السابقة الذكر المعتمدة على برنامج المسافر الدائم، ينبغي الحذر إذ قد يؤدي ذلك على فقدان شركة الطيران للسيطرة على برنامج المسافر الدائم الذي تقيمه، ما قد ينال بدوره من ولاء العملاء لها. وعلى الرغم من أن طرح حصص ضخمة في برامج المسافر الدائم للشركاء بأسعار مخفضة قد ينجح في سد الحاجة الفورية إلى السيولة النقدية، فإن هذا الإجراء لا يعدو أن يكون مكسباً لمرة واحدة، بل أنه سيقلص أيضاً التدفق النقدي مستقبلاً.

مثال رقم 1: شركة يونايتد إيرلاينز ترهن برنامجها للمسافر الدائم MileagePlus⁴³

أعلنت شركة يونايتد إيرلاينز في شهر يونيو 2020 عن قيامها برهن برنامجها للمسافر الدائم الذي يحمل اسم MileagePlus نظير قرض قيمته 5 مليار دولار أمريكي، وذلك في إطار محاولاتها لجمع العائدات لزيادة مستويات السيولة لديها. وتمول هذا القرض البالغة مدته سبع سنوات ثلاثة مصارف استثمارية متعددة الجنسيات وشركات للخدمات المالية. وبحسب ما صرحت به شركة الطيران، فإن برنامج MileagePlus يُعد أحد أقيم الأصول التي تمتلكها شركة يونايتد إيرلاينز، إذ نجح البرنامج في تحقيق أرباح نقدية قيمتها 5.3 مليار دولار أمريكي، علاوة على أرباح أخرى بقيمة 1.8 مليار دولار أمريكي تحت بند مدخول قبل الفوائد والضرائب والإهلاك والإهلاك خلال العام ذاته. وأضافت الشركة أن القرض لن يكون له أي أثر على أعضاء البرنامج وعددهم 100 مليون عضو، كما أنه لن يمسّ بسيطرة الشركة على شروط البرنامج وأحكامه.

مثال رقم 2: شركة دلتا ترفع القيمة التمويلية لبرنامجها SkyMiles⁴⁴

أطلقت شركة دلتا إيرلاينز في سبتمبر 2020 أكبر طرح لأدوات الدين في تاريخ الطيران، حصلت بموجبه على 9 مليار دولار أمريكي اعتماداً على برنامج المسافر الدائم الذي يحمل اسم SkyMiles كضمان للمديونية. وهذا القرض الضخم البالغ تسعة مليارات دولار يُعد أعلى من الصفقة الأصلية البالغة 6.5 مليار دولار بزيادة قدرها 2.5 مليار دولار، وهو يتألف مما يلي: قرض محدد الأجل قيمته 3 مليار دولار مقدّم من اتحاد المصارف، 2.5 مليار دولار قيمة المبلغ الأصلي لقرض مضمون ممتاز بعائد 4.5 في المائة يحل أجله في 2025؛ و3.5 مليار دولار قيمة المبلغ الأصلي لقرض مضمون ممتاز بعائد 4.75 في المائة يحل أجله في 2028. وتُخصص العائدات الصافية الناتجة عن طرح السندات التجارية في برنامج SkyMiles لصالح شركة دلتا، فيما يوجّه جزء منها لحساب الاحتياطي.

5-1-6 تحويل الإيرادات المستقبلية والأصول إلى سندات (التسديد)

تسمح عملية تحويل الإيرادات المستقبلية والأصول إلى سندات، أو ما يُعرف بالتسديد، للشركة بالتصرف في قيمة إيراداتها المتوقعة وتحويلها إلى سندات، سواء كانت إيرادات مستقبلية أو مبالغ مستحقة السداد ومتوقع تحصيلها في وقت لاحق من خلال أنشطة البيع أو الإنتاج العادية أو غير ذلك من صور التدفقات النقدية كالمدفوعات من البطاقات الائتمانية أو إيجار الطائرات. وتلجأ مؤسسات تجارية مختلفة، لا سيما تلك التي تتمتع بتاريخ مهني طويل وتدفقات نقدية متوقعة، إلى الاستفادة من ميزة تسديد إيراداتها المستقبلية. وباستطاعة شركات الطيران جمع مبالغ مالية بضمان إيراداتها المستقبلية المتوقعة و/أو أصولها التي ستندرّ عائدات في الفترة المقبلة، ويتمثل ذلك في حالة شركات الطيران في الإيرادات المتوقعة من عائدات بيع التذاكر وتأجير خدماتها من الباطن لشركات الطيران الأخرى، علاوة على بيع المنتجات على متن الرحلات الجوية.

وعند تسديد الإيرادات المقبلة، تُصدر الشركة أدوات دين بحيث يكون سداد مبلغ القرض الرئيسي والعائد عليه مضموناً بالمدفوعات من المبالغ المستحقة السداد. وبما أن احتمالات سداد الدين تتوقف على الإيرادات القادمة، فإن حالة عدم اليقين التي تحيط بتدفقات العائدات واستمرارية الأعمال ربما تشكل عائقاً. علاوة على ذلك، فإن عملية التسديد قد تكون معقدة، وتقديم خصوم على التدفقات القادمة ربما تكون له تكلفة.

مثال: المجموعة الصينية لتأجير الطائرات تُدرج سندات مدعومة بأصول في البورصة⁴⁵

تلقت مجموعة شركات تأجير الطائرات الصينية القابضة (CALC) في يونيو 2020 موافقة بورصة شنغهاي للأوراق المالية على برنامجها لإصدار سندات مدعومة بأصول (ABS) بسقف يبلغ 5 مليار يوان صيني. وقد صرحت المجموعة في بيان لها أن هذه السابقة تُعد الأولى من نوعها في قطاع تأجير الطائرات بالصين، وقد مُنحت الموافقة على خلفية تعافي قطاع الطيران بوتيرة مستقرة، وفي ظل إطلاق العديد من المبادرات الوطنية للسياسات المواتية لقطاع الطيران المدني. وقد كانت هذه السندات مدعومة بأصول تأجير الطائرات المدرة للعائدات، والتي تتألف بصفة أساسية من طائرات ضيقة الحجم، وهي تشكل أصولاً عالية السيولة.

⁴³<https://ir.united.com/static-files/1c0f0c79-23ca-4fd2-80c1-cf975348bab9>

⁴⁴<https://d18rn0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0000027904/5a89b9e9-71c9-4ab1-b755-8eff87febacdf.pdf>

⁴⁵https://www.calc.com.hk/?route=press_detail&id=233

7-1-5 الإنعاش وإعادة الهيكلة بموجب قوانين الإفلاس

يمكن للشركات المدينة التي تعذر عليها الدخول في أي تسويات أخرى مع الدائنين اللجوء إلى إعلان الإفلاس كحل أخير. وبموجب قوانين الإفلاس يمكن للشركات المدينة الاستفادة من شكلين أساسيين من أشكال المساعدة، وهما التصفية والإنعاش (التي تُعرف أيضاً باسم إعادة الهيكلة). فإن كانت قيمة المؤسسة التجارية المتعسرة حال استمرارها في العمل أعلى من قيمتها عند التصفية، فإن ميزة الإنعاش أو إعادة الهيكلة بموجب قوانين الإفلاس ستحمي الشركة المدينة من الدائنين وستمنح الشركة المدينة الفرصة لإعادة هيكلة ديونها والتزاماتها. وفي أغلب الحالات، تظل الشركة المدينة مفتوحة وتستمر في العمل أثناء إجراءات عملية الإنعاش، باستخدام آليات تمويل خاصة مثل آليات تمويل المدين الطالب للحماية (DIP) حيث يكون للمقرضين الأولوية الأولى في العائدات والأصول قبل المقرضين الآخرين.

غير أن أوجه الاختلاف بين قوانين الإفلاس الوطنية والإقليمية تنشأ عنها تبعات مختلفة تواجهها الشركات المتعسرة التي تحاول الاستفادة من ميزة الإنعاش أو إعادة هيكلة الدين. فبعض قوانين الإفلاس مثلاً لا توضح كيف يمكن تحديد قيمة الأصول والخصوم والمطالبات، وقد تفاقم الوضع أكثر جراء الكساد الاقتصادي الناجم عن الجائحة. أضف إلى ذلك أن جدوى خطة إعادة الهيكلة ربما تكون موضع شك متزايد من جانب المحكمة والدائنين في ظل المناخ الحالي للسوق.

مثال رقم 1: مجموعة خطوط لاتام الجوية تطلب الحماية بموجب الفصل الحادي عشر للإفلاس في الولايات المتحدة⁴⁶

في 2020/5/26، قدمت مجموعة خطوط لاتام الجوية وكل شركة من الشركات التابعة لها في تشيلي وبيرو وكولومبيا وإكوادور والولايات المتحدة التماسات طوعية للتخفيف من الديون بموجب الفصل الحادي عشر من قانون الإفلاس الأمريكي أمام محكمة الإفلاس بدائرة جنوب نيويورك. وفي ظل تداعيات جائحة فيروس كورونا، وبفضل عملية إعادة الهيكلة، حصلت المجموعة على فرصة للعمل مع دائني المجموعة وغيرهم من أصحاب المصلحة بهدف خفض حجم المديونية والاستفادة من مصادر تمويل جديدة والاستمرار في العمل حسبما تسمح الظروف طوال عملية إعادة الهيكلة، مع السماح للمجموعة بتغيير شكل أعمالها التجارية بما يتواءم مع البيئة الجديدة للطلب على خدماتها. وقد حظيت المجموعة بالدعم المالي من أصحاب المصلحة، ومنهم عائلة كويتو وأمارو وشركة الخطوط الجوية القطرية، وهما أكبر مساهمين في مجموعة خطوط لاتام الجوية، حيث قدما حوالي 900 مليون دولار تحت بند تمويل المدين الطالب للحماية (DIP). كذلك أجرت كل شركة في المجموعة نقاشات مع حكومتها في تشيلي والبرازيل وكولومبيا وبيرو كي تقدم المساعدة في تأمين تمويل إضافي وحماية الوظائف أينما أمكن ذلك والحد من تعطل الأعمال.

مثال 2: طيران موريشيوس تحت الإدارة الطوعية⁴⁷

في 2020/4/22، وضعت شركة طيران موريشيوس تحت الإدارة الطوعية، إذ أفادت الشركة بأنها لن تستطيع الوفاء بالتزاماتها المالية في المستقبل القريب نظراً لما تعرضت له من اضطرابات بسبب أزمة فيروس كورونا. بعد ذلك تم تعيين مسؤولين إداريين طوعيين بموجب المادتين 215 و216 من قانون الإفلاس لعام 2009. وبفضل عملية الإدارة الطوعية، تحصل شركة الطيران المتعسرة على فترة راحة من الضغوط والأعباء، كما تحدد شروط إعادة هيكلة عملياتها والحفاظ على مصالحها على المدى الطويل. وفي غضون ذلك، عكف المسؤولان الإداريان على العمل مع المحكمة والمصارف الحكومية والدائنين لضمان استمرار طيران موريشيوس في العمل، والتخطيط لكيفية استئنافها لعملياتها وتقدير تكلفة إعادة الهيكلة. وتمتلك شركة طيران موريشيوس القابضة غالبية الأسهم (51%) في طيران موريشيوس، فيما تمتلك حكومة موريشيوس (8%) علاوة على 43% أيضاً من أسهم شركة طيران موريشيوس القابضة.

2-5 التدابير التشغيلية المتخذة على مستوى القطاع

على الرغم من تراجع العائدات، تظل التكاليف الثابتة كما هي بلا تغيير. فتكاليف الطيارين وأطقم الطائرات والوقود والصيانة وملكية الطائرات تشكل في المتوسط حوالي 50 في المائة من مجموع تكلفة تسيير رحلة جوية، بحسب القاعدة الثابتة على مدار السنين. ولذلك للوصول إلى نقطة تعادل التكاليف والإيرادات على مستوى الشبكة، من الضروري الاستفادة من وفورات الحجم والنطاق بهدف خفض تكاليف التشغيل للوحدة الواحدة.

وفي الحالات التي يشهد فيها الطلب انخفاضاً حاداً، يتعين على الشركات العاملة في قطاع الطيران تحسين الكفاءة التشغيلية إلى الحد الأقصى المستطاع من خلال تدابير مجدية تستطيع الشركات ذاتها التحكم فيها ويمكن تنفيذها بصورة فورية قبل اللجوء إلى طلب الدعم من الجهات الخارجية. وينبغي على شركات الطيران أيضاً الاستفادة قدر المستطاع من الفرص الناشئة عن إجراءات الدعم التنظيمي الحكومي المشار إليها أعلاه كالمرونة التشغيلية والتخفيف المؤقت للقيود التنظيمية. وتشمل التدابير التشغيلية التي يمكن تطبيقها على مستوى القطاع تدابير عديدة منها ما يلي:

(أ) ترشيد استخدام المسارات الجوية وضغط حجم أساطيل الطائرات؛

⁴⁶ <http://www.latamairlinesgroup.net/news-releases/news-release-details/latam-announces-reorganization-ensure-long-term-sustainability>

⁴⁷ <https://www.airmauritius.com/news/air-mauritius---administrators-appointed>;

<https://www.stockexchangeofmauritius.com/company-snapshot/official-market/air-mauritius-limited?market=official>

- (ب) استغلال ساعات الركاب الزائدة بتحويلها إلى عمليات شحن البضائع فقط أو رحلات الاستئجار العارض (الشارتر)؛
(ج) المرونة في تعديل أسعار تذاكر السفر؛
(د) الترتيبات التعاونية؛
(هـ) عمليات الاندماج والاستحواذ.

وقد تؤدي هذه التدابير ثمارها المتمثلة في انخفاض تكاليف التشغيل وزيادة مستويات الكفاءة و/أو تحرير مزيد من السيولة النقدية، وذلك بسحب ظروف الشركة وقدراتها.

5-2-1 ترشيد استخدام المسارات الجوية وتحديد الحجم الأمثل لأساطيل الطائرات

يتعين على شركات الطيران التي تعاني من السعة الزائدة وضعف الأداء المالي للمسارات الجوية العمل على تعديل شبكتها وأسطولها لزيادة هامش الربح ومستوى الموثوقية الذي تتمتع به إلى الحد الأقصى. ويشير مصطلح **ترشيد استخدام المسارات الجوية** إلى تنظيم العمليات التي تتم على مستوى الشبكة مع التركيز على المسارات التي يزداد الطلب عليها والتخلص من السعات غير الاقتصادية، وبالتالي تخفيض التكلفة التشغيلية وتزداد الجدوى الاقتصادية من الشبكة بوجه عام. ومن الأهمية بمكان المواظبة على إجراء تقييم منتظم للاتجاهات السوقية لتعديل شبكات المسارات الجوية بما يتوافق مع اتجاهات الطلب، مع الحفاظ على امتلاك شبكة تتيح سبلاً فعالة للربط الجوي (بما في ذلك من خلال استخدام خاصة مشاركة شركات الطيران الشريكة رموز الرحلات الجوية على النحو المبين في الفقرة 5-4).

ويرتبط ترشيد استخدام المسارات الجوية بإجراء آخر وهو **تحديد الحجم الأمثل لأساطيل الطائرات** كي تتناسب مع الطلب المتنوع على مختلف المسارات الجوية، بهدف الحد من السعات الزائدة وزيادة الربحية قدر المستطاع. ويشمل هذا الإجراء اختيار المزيج الصحيح من الطائرات بالنسبة لكل سوق من الأسواق، وإعادة ترتيب ساعات الطائرات بحيث تتوافق مع الاحتياجات التشغيلية، وإحالة الطائرات الأقدم والأقل كفاءة إلى التقاعد، والاستعانة بطرازات أحدث لخفض التكلفة للوحدة الواحدة. وبالمثل، فإن تحديد طراز الطائرة وحجمها يتطلب إجراء تقييم شامل لأثر الأسطول على الأداء المالي لشركة الطيران ككل، ودراسة متأنية لآليات التمويل كالتأجير أو الشراء، فضلاً عن المفاضلة بين ارتفاع كلفة الامتلاك وانخفاض كلفة التشغيل.

كذلك تكتسي استراتيجيات التخطيط هذه أهمية بالنسبة للمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية ومصنعي الطائرات والسلطات التنظيمية والهيئات الاستثمارية بالإضافة إلى شركات الطيران، كما أن مختلف الأنشطة يرتبط الواحد منها بالآخر وهي تستلزم جميعها تنسيقاً وثيقاً بين الأطراف المعنية.

مثال رقم 1: استراتيجية شبكة كي إل إم خلال أزمة فيروس كورونا⁴⁸

خلال أشهر الجائحة، اعتمدت شركة كي إل إم استراتيجية تقوم على مبدأ مرونة الشبكات، بحيث فضلت إعادة الخدمة إلى أكبر عدد ممكن من الوجهات في شبكتها ولكن بسعات أقل وطائرات أصغر. ومن خلال إعادة تشغيل مزيد من المسارات الجوية، يمكن لشركة الطيران تعويض انخفاض الطلب على المسارات الأخرى والحفاظ على شبكتها التي تتخذ من أمستردام مركزاً لها. وفي الفترة من شهر أغسطس إلى شهر أكتوبر 2020، نجحت الشركة في تسيير رحلاتها إلى نحو 90 إلى 95 في المائة من وجهاتها في أنحاء القارة الأوروبية التي كانت تخدمها قبل الأزمة الراهنة، ولكن بسعات تتراوح ما بين 50 إلى 60 في المائة مقارنة بمستويات ما قبل الجائحة. كذلك عملت شركة الطيران على تقديم خدماتها إلى وجهات مختلفة عبر القارات على أساس الشحن الجوي للبضائع فقط. واستجابةً للموجة الثانية من الجائحة التي ضربت القارة الأوروبية وأدت إلى العودة إلى حالة الإغلاق العام مرة أخرى، أعلنت شركة كي إل إم عن خفض السعة من حيث المقاعد وتقليص وتيرة الرحلات اعتباراً من نوفمبر 2020 وعلى امتداد الشهور التالية، مع اتخاذ إجراءات أخرى حسب تطور الوضع.

مثال رقم 2: إنشاء العربية للطيران أبو ظبي، شركة منخفضة التكلفة للطيران الاقتصادي⁴⁹

بدأت شركة العربية للطيران أبو ظبي أعمالها في 2020/7/14 بتسيير أولى رحلاتها من مركزها في مطار أبو ظبي الدولي إلى الإسكندرية. وقد تأسست هذه الشركة للطيران المنخفض التكلفة بالاشتراك مع شركة الاتحاد للطيران والعربية للطيران في الشارقة، لاستكمال الخدمات التي تقدمها شركة الاتحاد للطيران من أبو ظبي ولتلبية الطلب المتزايد على السفر منخفض التكلفة في المنطقة. وعلى الرغم من أن الشركة الجديدة قد وُلدت في برائن الأزمة الراهنة، فقد شرعت في تطبيق استراتيجية للنمو الهائل. فزاد عدد وجهاتها من وجهتين اثنتين في مصر في شهر يوليو 2020 إلى ثماني وجهات في خمس دول (مصر وبنغلاديش ونيبال وعمان والسودان) في ديسمبر 2020. كذلك ارتفعت وتيرة الرحلات التي يجري تسييرها من أبو ظبي من 26 رحلة إلى 220 رحلة خلال الفترة ذاتها. وبالتعاون مع العربية للطيران، تقدم الشركة الوليدة لجميع مسافريها المقلعين من أبو ظبي والشارقة تأميناً عالمياً مجاناً ضد فيروس كورونا. ويُدْرَج هذا التأمين تلقائياً مع حجز التذكرة ويظل سارياً لمدة 31 يوماً من تاريخ الإقلاع. كما يشمل أيضاً النفقات الطبية وتكاليف الحجر الصحي.

<https://news.klm.com/network-update--klm-reduces-capacity-in-europe-in-response-to-second-wave/>⁴⁸

<https://press.airabia.com/>⁴⁹

2-2-5 استغلال السعات الزائدة في رحلات الركاب بتحويلها إلى عمليات شحن البضائع فقط أو رحلات الاستئجار العارض (الشارتر)

مع تراجع الطلب على السفر الجوي في أعقاب الجائحة، فإن العائدات من رحلات الركاب المنتظمة أوشكت أن تتلاشى. ولكن على النقيض، تستمر حركة التجارة العالمية، لا سيما مع عودة المصانع تدريجياً إلى العمل، وارتفاع الطلب على المستلزمات الطبية للتصدي للجائحة. وتعتمد سلاسل الإمداد على خدمات شحن البضائع لإيصال المنتجات الحيوية كالأغذية والمستلزمات الطبية ومعدات الوقاية الشخصية، وغيرها من المنتجات الضرورية إلى المناطق النائية والهامشية.

ويمكن لرحلات الشحن الجوي أن تساعد شركات الطيران (والمطارات) في تعويض خسائرها بسبب انهيار الطلب على رحلات الركاب. كما يمكن لشركات الطيران استغلال السعات الزائدة في رحلات الركاب بتحويلها إلى عمليات شحن البضائع فقط، بالاستفادة من طائرات الركاب على الخطوط الرئيسية التي كانت بخلاف ذلك ستظل متوقفة في ساحاتها. ولكن يمكن استغلالها بحيث تدرّ جزءاً من العائدات وتلبي الزيادة المفاجئة في الطلب على البضائع. ولكن تجدر الإشارة إلى أن عمليات الشحن الجوي للبضائع تواجه منافسة شرسة من جانب وسائل النقل الأخرى، كذلك فإن تحويل طائرات الركاب إلى عمليات شحن البضائع فقط يترتب عليه تكاليف مقدمة، كما تتطلب موافقة الجهات التنظيمية (انظر الفقرة 2-4-2).

علاوة على ذلك، ورغم أن شركات الطيران قد قامت بتقليص رحلاتها ووجهاتها المنتظمة، يمكن تحسين استغلال الرحلات التي تسييرها عن طريق تحويل السعة الزائدة على متن رحلات الركاب المنتظمة إلى رحلات الاستئجار العارض (الشارتر). ففي خضم هذه الجائحة، تمكن رحلات الشارتر شركات الطيران من تلبية الطلب المتنوع على السفر بطريقة تتسم بالمرونة ودون أن تترتب على ذلك مخاطر تجارية إضافية يتحملها منظمو رحلات الشارتر. وتخضع عمليات الشارتر الدولية إلى أحكام اتفاق الخدمات الجوية.

مثال رقم 1: كاثاي باسيفيك تقدم سعة استيعابية أكبر لشحن البضائع باستخدام طائرات الركاب⁵⁰

أعلنت شركة كاثاي باسيفيك في مايو 2020 عن اعترافها طرح سعة استيعابية أكبر للشحن الجوي باستخدام مقصورات طائرات الركاب لديها. وبحسب ما جاء في الخبر، على الرغم من أن الشركة تمتلك أسطولاً قوامه 20 طائرة شحن من طراز بوينغ 747 تعمل جميعها دون توقف منذ بداية الجائحة، أدى ارتفاع الطلب إلى استغلال طائرات الركاب أيضاً كشاحنات للبضائع فقط بهدف نقل المستلزمات الطبية ومعدات الوقاية الشخصية باستخدام مخزن البضائع ببطن الطائرات. وفي غضون ذلك، حصلت شركة الطيران على موافقات خاصة من إدارة هونغ كونغ للطيران المدني تسمح باستغلال مقصورة الركاب في نقل البضائع أيضاً. وقد تم تسيير أولى رحلات شحن البضائع داخل مقصورة الركاب في 2020/4/23، في رحلة أقلعت من هونغ كونغ إلى لوس أنجلوس حاملة على متنها اقيات طبية للوجه تم تحميلها في مقاعد الدرجة الاقتصادية بمقصورة ركاب الطائرة بوينغ 777. وقد تم تحميل الصناديق باستخدام عربة المأكولات عبر باب الطائرة المستخدم عادةً في دخول الركاب، ثم وضعها وتأمينها يدوياً على المقاعد. وتشير التقديرات إلى أن تحميل شحنة إضافية من البضائع على مقاعد الركاب يتيح سعة استيعابية إضافية مقدارها 30 في المائة تُضاف إلى سعة مخزن البضائع ببطن الطائرة.

مثال رقم 2: استراتيجية الخطوط الجوية الإثيوبية للتركيز على قطاع شحن البضائع⁵¹

في إطار الاستجابة السريعة لتراجع العائدات من رحلات الركاب بسبب الجائحة، قررت شركة الخطوط الجوية الإثيوبية التركيز على قطاع شحن البضائع لنقل معدات الوقاية الشخصية وغير ذلك من المستلزمات الطبية أثناء مرحلة احتواء الأزمة. وبما أن غالبية طائرات الركاب ظلت متوقفة في ساحاتها خلال الربع الثاني من 2020، تم تحويل 24 طائرة ركاب إلى طائرات شاحن، لتتضم إلى طائرات الشحن الأصلية وعددها 12 طائرة. وقد قررت وحدة الصيانة والإصلاح والعمره الأخذ بزمام المبادرة، فقامت بتصميم وتغيير شكل مقصورة الركاب كي تصلح لنقل البضائع. وقد استلزم الأمر نزع مقاعد الركاب واستغلال السعة أعلى جناح الطائرة وأسفله لأغراض شحن البضائع. إلا أن بعض هذه الطائرات أعيد تحويلها إلى طائرات ركاب مرة أخرى منذ صيف 2020 حين أعادت دول كثيرة فتح حدودها أمام السفر الجوي.

مثال 3: المرونة في خدمة رحلات الشارتر المقدمة من ويز إير⁵²

في 2020/12/4، أعلنت شركة ويز إير، وهي شركة للطيران المنخفض التكلفة للغاية ومقرها في المجر، أنها قررت توسيع نطاق ما تقدمه من خدمات "تلبية الاحتياجات الخاصة" في فئة رحلات الشارتر إلى وجهات داخلية ودولية. وعلاوة على رحلات

⁵⁰ <http://cargoclan.cathaypacificcargo.com/cathay-pacific-adds-cargo-capacity-in-passenger-cabin/>

⁵¹ <https://corporate.ethiopianairlines.com/media/Whats-up-ET-Monthly-Newsletter>;

<https://simpleflying.com/ethiopian-refits-passenger-seats/>

⁵² <https://wizzair.com/en-gb/information-and-services/about-us/news/2020/12/04/wizz-air-offers-flexible-charter-flight-service>

الإعادة إلى الوطن التي يتم تسييرها حالياً، يمكن تعديل خدمات رحلات الشارتر الموسعة بحيث تناسب احتياجات السفر لأغراض العمل والرحلات الترفيهية والجولات متعددة المحطات. كما يمكن تغيير شكل الرحلات من خلال طرح مجموعة من الخيارات من حيث الخدمة والمسار والمواعيد وفقاً لاحتياجات الجهة المنظمة، مثلاً لنقل موظفين لحضور اجتماعات العمل أو نقل فرق رياضية من مسابقة إلى أخرى أو إعادة السواح العالقين إلى بلدانهم. وسيتم تسيير رحلات الشارتر بواسطة طائرتي A321 و A320 بسعة قصوى تبلغ 239 راكباً للرحلة. ومنذ مارس 2020، قامت شركة الطيران بتسيير نحو 50 رحلة من رحلات الإعادة إلى الوطن، نقلت على متنها ما يربو على 3600 راكباً إلى أراضي الوطن.

3-2-5 المرونة في تعديل أسعار تذاكر السفر

نظراً لضعف الطلب على مستوى السوق، ربما يظل معامل الحمولة أقل بكثير من المستوى المتوسط له على مدار السنين. وحين تعاود الأسواق فتح أبوابها، ستسعى شركات الطيران إلى زيادة حجم الطلب بعرض أسعار أقل، غير إن احتمالات التعافي الهزيل للطلب وانخفاض مستويات استغلال الطائرات ربما تظل تمثل تحديات تعرقل محاولات تغطية تكاليف التشغيل. كذلك قد تكون هناك زيادة في تكلفة النقل الجوي بسبب "تحميل التكلفة" أي تحميل رسوم وأسعار السفر الجوي التكاليف الناشئة عن تنفيذ إجراءات وقرارات الحكومات وقطاع الطيران ذاته، بما في ذلك التدابير المتعلقة بالصحة.

وبالتالي، قد تشهد أسعار السفر الجوي تفاوتات شديدة استجابةً للضغوط التي تُمارس على شركات الطيران لرفع الأسعار أو خفضها. وفي أسواق بعينها، قد يكون الطلب على السفر الجوي لأغراض الترفيه أكثر ضعفاً في مواجهة تقلبات أسعار السفر والدخول، وبالتالي فإن الزيادة في أسعار تذاكر السفر قد يؤدي إلى تقليص الطلب أكثر. علاوة على ذلك، فإن الطلب على السفر لأغراض العمل، الذي يتسم بكونه الأقل تأثراً بالأسعار والذي كان يشكل نسبة لا يُستهان بها من عائدات الكثير من شركات الطيران في مرحلة ما قبل الجائحة، يُتوقع أن يستغرق فترة أطول حتى يتعافى. وهذا التعافي البطيء في فئة السفر لأغراض العمل من شأنه أن يزيد استراتيجيات تحديد الأسعار صعوبةً بالنسبة لشركات الطيران. كذلك فإن تعويض العائدات الضائعة في فئة السفر لأغراض العمل عن طريق بيع تذاكر مخفضة للسفر الترفيهي لن تكون مسألة سهلة في ظل الانخفاض العام على الطلب.

مثال رقم 1: باقة خصم تذكرة "سافر كما تشاء" من شركة خطوط شرق الصين الجوية تتيح السفر بلا حدود في عطلات نهاية الأسبوع⁵³

في 2020/6/18، طرحت شركة خطوط شرق الصين الجوية أول باقة خصم من نوعها لتذاكر السفر الداخلي والتي تحمل اسم "سافر كما تشاء" بسعر 3233 يوان صيني (أي حوالي 474 دولار أمريكي) والتي تتيح لحاملها السفر بلا حدود أثناء عطلات نهاية الأسبوع حتى 2020/12/31. وبما أن الصين قد نجحت في السيطرة على الجائحة، سافر نحو 150 ألف راكب خلال لقضاء إجازات أو لزيارة أسرهم باستخدام بطاقة "سافر كما تشاء" وذلك فقط خلال أول عطلتي نهاية أسبوع بعد طرح الباقة. كذلك فإن متوسط معامل حمولة الركاب في رحلات نهاية الأسبوع هذه التي أقلعت من شنغهاي إلى أكثر من وجهة داخلية قد ارتفع بمعدل 20 في المائة، وبلغت نسبة إشغال بعض الرحلات أكثر من 90 في المائة حتى على متن الطائرات عريضة الطراز. وبادرت شركات طيران أخرى مثل طيران إكسبرس الصين وخطوط هاينان الجوية بطرح منتجات مماثلة لعملائها.

مثال رقم 2: أسعار السفر الجوي بين سنغافورة و هونغ كونغ تزداد بنسبة 40 في المائة بعد الإعلان عن خطة إقامة فقاعة للسفر⁵⁴

ارتفعت أسعار السفر الجوي بين سنغافورة وإقليم هونغ كونغ الإداري في الصين بعد أقل من 24 ساعة من كشف النقاب عن خطة لإقامة "فقاعة سفر" بين الوجهتين، يتم بموجبها الاستعاضة عن الحجر الصحي الإجباري بإجراء اختبار فيروس كورونا. بحسب ما أورده موقع الخطوط الجوية السنغافورية، ارتفع سعر أرخص تذكرة ذهاب وعودة على الدرجة الاقتصادية بين سنغافورة و هونغ كونغ من 400 دولار سنغافوري إلى 558 دولار سنغافوري. كما ارتفع سعر تذكرة الرحلة ذاتها على درجة رجال الأعمال بنحو 5000 دولار سنغافوري لتصل بذلك إلى 19000 دولار سنغافوري. وقد وُجّهت الجائحة ضربة قاصمة للخطوط السنغافورية وخطوط هونغ كونغ لعدم وجود سوق داخلي يمكنهما اللجوء إليه. وبحسب بيانات كشف عنها مجلسا سنغافورة و هونغ كونغ للسياحة، كان يتم تسيير نحو مليون رحلة بين المركزين الإقليميين سنوياً قبل وقوع جائحة كورونا.

4-2-5 الترتيبات التعاونية

يواجه عالمنا اليوم صعوبةً في تحقيق التوازن بين استئناف العمليات ومخاطر السعة الاستيعابية غير المستغلة، لا سيما في ظل محدودية الطلب. وفي مثل هذه الحالات، يمكن للترتيبات التعاونية أن تساعد الشركاء على تحسين الاستفادة من المواعيد والسعات إلى الحد الأقصى بهدف الوصول إلى معامل حمولة أعلى وتحسين الكفاءة وخفض التكاليف، ما يترتب عليه انخفاض المخاطر التجارية. ويمكن لهذه الترتيبات أن تتخذ أشكالاً متعددة، كالاتفاقيات التعاونية بين الناقلين ومشاركة رموز الرحلات الجوية والترتيبات ذات الصلة ببرامج المسافر الدائم، وصولاً إلى صور أكثر عمقاً للشراكة التجارية، كالدخول في مشروع مشترك تتم

⁵³https://ca.ceair.com/newCMS/ca/en/content/en_News/PressRelease/202007/t20200717_15307.html
⁵⁴<https://www.bnnbloomberg.ca/singapore-hong-kong-air-fares-jump-40-on-travel-bubble-plan-1.15089594>

في إطاره تشغيل الخدمات بصورة مشتركة، ويتقاسم الأطراف الساعات والتكاليف وعائدات التشغيل. كذلك يتفق الشركاء على جميع جوانب التشغيل التي تشمل تنسيق مواعيد الرحلات وأسعارها، بالإضافة إلى أنشطة تجارية أخرى.

ويمكن مَدَّ جسور التعاون على مختلف النطاقات بحسب وضع السوق واحتياجاته. إلا أن صور التعاون الأعمق غالباً ما تستلزم الحصول على موافقات من الجهات التنظيمية، نظراً للأثار السلبية المحتملة على المستخدمين من خلال منع المنافسة أو تقييدها أو تغيير صورتها في ظل ظروف معينة.

مثال رقم 1: فين إير تسعى إلى تدعيم أواصر التعاون مع خطوط جونياو الجوية⁵⁵

في 2020/4/14، أعلنت شرطة طيران فين إير قيامها بترقية اتفاقيتها مع خطوط جونياو الجوية لتقاسم رموز الرحلات الجوية وتحويلها إلى مشروع مشترك بين الطرفين على خط هلسنكي-شنغهاي بالرغم من الجائحة الحالية، رهناً بالحصول على الموافقات التنظيمية. وسيتيح هذا الإجراء، لدى إتمامه، توسيع عمليات مشاركة رموز الرحلات بشكل أكبر على مستوى شبكتي الشركتين، لا سيما إلى الوجهات الهامة التي تتجاوز شنغهاي بونغ وهلسنكي، وهو ما سيؤدي بدوره إلى التخفيف من الآثار قصيرة الأجل لضعف الطلب الحالي. كذلك فإن خطوط فين إير تعتبر المسارات الجوية القائمة بين أوروبا وآسيا سوقاً يحظى بطلب طبيعي وسيشهد زيادة بمجرد انقضاء الجائحة. وفين إير، لكونها أولى الشركات القليلة الساعية إلى توسيع تواجدتها في الصين، ربما تكون من أوائل الشركات التي تتعافى بمجرد عودة الطلب على السفر الجوي.

مثال رقم 2: جي أو إل وأفيانكا تمدان اتفاقية مشاركة رموز الرحلات الجوية⁵⁶

تم تمديد اتفاقية مشاركة رموز الرحلات الجوية بين شركتي جي أو إل وأفيانكا اعتباراً من 2020/10/27 بحيث تشمل الرحلات الجوية بين البرازيل وكولومبيا، إلى جانب الرحلات الداخلية في كلا البلدين. كذلك تشمل الاتفاقية خياراً يتيح الوصول إلى 50 وجهة داخل البرازيل و20 وجهة داخل كولومبيا. ويُسمح للأعضاء في برنامجي المسافرين الدائم Smiles و LifeMiles بكسب الأميال وتحويلها إلى مكافآت عند السفر على خطوط الشركتين. وبفضل هذه الاتفاقية، يمكن لكل واحدة من شركتي الطيران أن تكمل نقاط القوة لدى الشركة الأخرى، لا سيما من حيث إمكانية الوصول الحرج إلى الشبكات المحلية الأوسع نطاقاً، ما يزيدهما قوةً في مواجهة الصدمات.

مثال رقم 3: طيران سيبيريا يوسّع شراكاته مع كبرى شركات الطيران لمشاركة رموز الرحلات الجوية⁵⁷

دأب طيران سيبيريا على إبرام وتوطيد الشراكات مع كبرى شركات الطيران الأجنبية بهدف توسيع شبكته التي صارت محدودة جراء الجائحة الحالية. وفي 2020/8/7، تم توقيع اتفاقية لمشاركة رموز الرحلات مع الخطوط الجوية التركية، تشمل وجهات عديدة في شبكتي الشركتين. وفي نوفمبر 2020، دشّن طيران سيبيريا اتفاقية تعاون مع طيران كندا. وفي 2020/11/19، توصلت طيران سيبيريا وإيرفلوت إلى اتفاق بشأن توسيع اتفاقيتهما الحالية لمشاركة رموز الرحلات، بحيث يحق للخطوط الجوية الروسية وضع رمزها على رحلات طيران سيبيريا بين بلغراد وإسطنبول، أما رحلات شركة إيرفلوت بين إسطنبول وموسكو فستحمل رمز رحلات طيران سيبيريا.

5-2-5 عمليات الاندماج والاستحواذ

عمليات الاندماج والاستحواذ هي في المعتادة محاولات تهدف إلى الاستفادة من وفورات الحجم والنطاق من خلال مشاركة البنية الأساسية والأصول والمعلومات والشبكة، إلخ. كذلك يمكن لعمليات الاندماج والاستحواذ أن تساعد الشركات في العمل بطريقة أكثر كفاءة من خلال خفض تكاليف التشغيل وخفض السعة الاستيعابية الزائدة غير المستغلة، علاوة على تسهيل الوصول إلى الأسواق وزيادة هامش الربح. كما يمكن للشركتين المندمجتين زيادة العائدات عن طريق الاستفادة من قنوات الهبوط والإقلاع التي أصبحت متاحة بعد تقلص حجم الحركة الجوية واستغلالها في الطيران إلى وجهات جديدة.

إلا أن عمليات الاندماج والاستحواذ تخضع لقوانين المنافسة. كذلك فإن حالة التركز التي تنشأ عن مثل هذه العمليات ربما تعرقل المنافسة الفعالة، وذلك تحديداً بسبب ظهور أو تعزيز المراكز المهيمنة. وهناك أيضاً قيود تنظيمية تتعلق بالملكية والسيطرة من جانب جهات أجنبية. لذلك فإن عمليات الاندماج الدولية الشاملة فيما بين شركات طيران من دول مختلفة نادرة نسبياً، إلا في الحالات التي توجد فيها ترتيبات خاصة تمكّن كل شركة طيران من استيفاء الاشتراطات المتعلقة بالجنسية بموجب اتفاقات الخدمات الجوية.

⁵⁵<https://company.finnair.com/en/media/all-releases/news?id=3630945>

⁵⁶<https://www.avianca.com/co/en/about-us/news-center/avianca-news/alliance-gol-avianca/>

⁵⁷https://www.airserbia.com/en/footer_menu/corporate/news/news?id=465

مثال رقم 1: شركة طيران كندا تعتزم شراء طيران ترانسات⁵⁸

أعلنت شركة طيران كندا ومؤسسة ترانسات آيه تي (الشركة المالكة لطيران ترانسات)، وهما اثنتان من أكبر أربع شركات للطيران في كندا في 2020/10/10 أنهما قد أبرمتا اتفاقاً تجارياً معدلاً تقوم بموجبه شركة طيران كندا بحيازة جميع أسهم مؤسسة ترانسات آيه تي المُصدرة والقائمة بسعر 5 دولار كندي للسهم، بدلاً من 18 دولار حسب الاتفاق السابق. وسيكون لحملة أسهم ترانسات الخيار في الحصول على قيمة أسهمهم نقداً أو استبدالها بأسهم في شركة طيران كندا بسعر تبديل ثابت يبلغ 0.2862 سهم في طيران كندا مقابل كل سهم في ترانسات (على أساس سعر 17.47 دولار كندي لسهم طيران كندا). وتبلغ قيمة الصفقة حوالي 190 مليون دولار كندي تقريباً. إلا أن التعديل الذي أدخل على الصفقة يعكس مدى التداعيات الناشئة عن أزمة فيروس كورونا منذ إبرام الاتفاق الأول. ويُتوقع إتمام عملية شراء ترانسات التي اقترحتها شركة طيران كندا في مطلع عام 2021 رهناً بالحصول على موافقة القضاء وموافقة بورصة طوكيو للأوراق المالية واستيفاء بعض الاشتراطات المتعارف عليها والحصول على موافقات الجهات التنظيمية ومنها عملية الموافقة الجارية من جانب السلطات التنظيمية في كندا والاتحاد الأوروبي.

مثال رقم 2: عرض كوريا للطيران بشراء خطوط آسيانا الجوية⁵⁹

في 2020/11/16، أعلنت شركة هانجين كال، الشركة القابضة المالكة لشركة كوريا للطيران، عن خططها للاستحواذ على خطوط آسيانا الجوية المثقلة بالديون. وتبلغ تكلفة عملية الاستحواذ 1.8 تريليون وان كوري، وهي 1.5 تريليون يوان كوري هي قيمة أسهم آسيانا البالغة 63.9 في المائة و300 مليار يوان كوري وهي قيمة السندات القابلة للتحويل. كذلك وقع بنك التنمية الكوري الحكومي، وهو الدائن الوحيد لشركة آسيانا، اتفاقاً استثمارياً مع شركة هانجين كال لضخ ما مجموعه 800 مليار يوان كوري في صورة حقوق اكتتاب وسندات قابلة للتحويل، نظير أن يمتلك البنك 10.66 في المائة من أسهم شركة هانجين كال. بعد ذلك تشارك شركة هانجين كال في عملية بيع للأسهم تبلغ قيمتها 2.5 تريليون يوان كوري تُجرى في مطلع عام 2021 وذلك بهدف شراء شركة آسيانا. وبمجرد إتمام هذه الصفقة، ستصبح الشركة الناشئة عن عملية الاستحواذ هي عاشر أكبر شركة على مستوى العالم. وتظل صفقة شركة كوريا للطيران وشركة آسيانا مرهونة بالحصول على موافقة الجهات التنظيمية الكورية وسلطات المنافسة الأجنبية ومنها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.

<https://aircanada.mediaroom.com/2020-10-10-Air-Canada-and-Transat-A-T-Inc-Conclude-Amended-Transaction-for-Combination-of-the-Two-Companies>⁵⁸

<https://news.koreanair.com/한진그룹-아시아나항공-인수-결의/>; <https://news.koreanair.com/대한항공-아시아나항공->⁵⁹

6- تقييم القيمة المضافة الناشئة عن الدعم المالي الذي تقدمه الدولة لقطاع الطيران

يضمن قطاع الطيران تحفيز النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل وتسهيل سبل التجارة والسياحة على الصعيد الدولي. وقبل وقوع جائحة فيروس كورونا، وبحسب ما جاء في **تقرير فوائد الطيران لعام 2019**⁶⁰، أسهم قطاع الطيران بما قيمته 2.7 تريليون دولار أمريكي في الناتج الإجمالي المحلي عالمياً ووفر 65.5 مليون فرصة عمل حول العالم سنوياً (سواء كانت فرص عمل مباشرة أو غير مباشرة أو تستتبع الطيران أو تتعلق بالسياحة). إلا أن القطاع يواجه حالياً تداعيات مدمرة بفعل أزمة فيروس كورونا، بما يهدد بفقدان القوة الدافعة الاقتصادية وضياح ملايين فرص العمل على الصعيد المحلي والإقليمي والعالمي.

وعادةً ما تقدم الدول الدعم المالي في حالة وجود ظروف استثنائية، وذلك بحسب قدرات الدولة المالية وحجم الأموال العامة المتاحة؛ ولذلك من المهم جداً أن تُوضع خطة محكمة لسبل استغلال الميزانية والموارد. وعملاً بالمبدأ 2 "التقييم المستند إلى البيانات"، يتعين على الدول دراسة مختلف الخيارات المطروحة عند تقديم الدعم للقطاع والاستقرار على الحل الأمثل الذي يؤدي إلى أفضل النتائج والذي ينشأ عنه وضع مربح لجميع الشرائح على مستوى القطاع. والمهم أيضاً أن تقوم الدول بتقييم المزايا والمخاطر المرتبطة بتدابير الدعم وأن تضمن استغلال الموارد بطريقة سليمة وفعالة.

علاوة على ذلك، وفي ظل ورود طلبات متباينة ومتنافسة من جانب مختلف القطاعات للحصول على الدعم المالي من الدولة، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب للقيمة المضافة التي تنشأ عن تقديم الدعم لقطاع الطيران، مقارنةً بالقطاعات الأخرى، وتأثير ذلك على الاقتصاد الوطني ككل. ويشمل ذلك القيمة المضافة الناشئة مباشرةً عن قطاع الطيران بعد حصوله على الدعم المالي الحكومي، والأثر غير المباشر والناجم عن الأنشطة المتعلقة بالطيران، علاوة على الأثر التحفيزي المترتب على القطاعات الأخرى التي يدعمها الطيران. كما أن تقييم القيمة المضافة الناشئة عن الدعم المالي المقدم من الحكومة يمكن أن يساعد الدول في تحديد المستوى المناسب للتدخل وتقديم المساعدة بهدف تحقيق النتائج المرجوة.

القيمة المضافة المباشرة

يُعد قطاع الطيران ذاته مصدراً لكم كبير من الأنشطة الاقتصادية ومجالاً واسعاً لخلق فرص العمل. وتشمل الأنشطة الاقتصادية التي تُعزى بصورة مباشرة إلى قطاع الطيران تلك المرتبطة بشركات الطيران والمطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية وغير ذلك من الأطراف الأخرى العاملة في المجال. ويعمل هؤلاء الأشخاص في مجال نقل الركاب وسُحن البضائع وتسجيل وصول الركاب ومناولة الأمتعة والمحال التجارية بالمطارات ومنشآت البضائع وخدمات الأغذية والمشروبات، إلخ. كذلك فإن الطيران يساعد على خلق فرص عمل في قطاع الصناعة (كذلك الشركات المُصنعة للطائرات والمحركات وغيرها من التكنولوجيات الحيوية).

وتشكّل شركات الطيران على سبيل المثال الشريحة الأكثر تضرراً وبصورة مباشرة ضمن سلسلة القيمة داخل قطاع الطيران. ومن ثم، فإن تقديم الدعم لشركات الطيران سيمكّنها من الاستمرار في العمل وتحقيق عائدات من خلال تقديم خدمات النقل الجوي إلى عملائها. كذلك يمكن للمطارات جني الفوائد من زيادة حركة الركاب وتحقيق عائدات من رسوم المطارات، بالإضافة إلى العائدات المحتملة الغير مرتبطة بالطيران عن طريق الامتيازات التجارية. أضف إلى ذلك مقدمي خدمات الملاحة الجوية الذي يمكنهم أيضاً ضمان قدر من العائدات من خلال تقديم خدمات الملاحة الجوية إلى شركات الطيران (المنتفعين). أي أن الدعم المالي المقدم لشركات الطيران لن يقتصر نفعه على شركات الطيران وحدها، بل ستمتد فوائده بالتبعية إلى جميع الأطراف الأخرى في سلسلة القيمة.

القيمة المضافة الغير مباشرة

تمتد الفوائد الاقتصادية للطيران بما يتجاوز الآثار المباشرة الناشئة عن القطاع. وتشمل الآثار غير المباشرة فرص العمل والأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها الموردون لقطاع الطيران: كموردي وقود الطيران وشركات الإنشاءات التي تقوم ببناء منشآت المطارات وموردي الأجزاء الفرعية المستخدمة في تصنيع الطائرات وشركات تصنيع المنتجات التي تُباع في المحال التجارية بالمطارات إلى جانب طائفة واسعة من الأنشطة في قطاع الخدمات التجارية (كمراكز الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والمحاسبة).

القيمة المضافة المستتعبة

الإفناق من جانب العاملين بشكل مباشر أو غير مباشر في قطاع الطيران يساعد على خلق فرص عمل إضافية في قطاعات أخرى كالمحال التجارية والشركات المنتجة للسلع الاستهلاكية، فضلاً عن طائفة من القطاعات الخدمية (كالمصارف ومقدمي خدمات الاتصالات اللاسلكية والمطاعم). وهناك ما يربو على ثمانية مليون فرصة عمل ناشئة بدعم من موظفي قطاع الطيران (سواء بشكل مباشر أو غير مباشر) من خلال إنفاقهم لدخلهم على شراء السلع والخدمات لاستهلاكها بصفة شخصية.

القيمة المضافة التحفيزية

علاوة على ذلك، هناك العديد من القطاعات الأخرى التي تعتمد على النقل الجوي الفعّال للهبوض بمهامها. ويتمثل أثر الطيران على القطاعات الأخرى في تحسين مستويات الكفاءة عبر طائفة واسعة من الأنشطة الاقتصادية، كالسياحة مثلاً. فسبل الربط الفعّالة التي يتيحها النقل الجوي تشكل عصب الحياة لنمو السياحة، بما يعود بالفوائد الاقتصادية الجمة على جميع المشاركين في سلسلة القيمة في هذا القطاع. فأكثر من نصف السياح يصلون إلى وجهاتهم جواً، ومن ثم يمكن للطيران أن يسهم أكثر في زيادة الناتج الإجمالي المحلي عالمياً وأن يدعم خلق فرص العمل داخل قطاع السياحة، من خلال علاقة قائمة على المنفعة المتبادلة.

إطار الإيكاو المنهجي والآلة الحاسبة للقيمة المضافة

قامت الإيكاو بتطوير الأدوات التالية والتي يمكن للدول استخدامها لتقييم القيمة المضافة المحتملة التي قد تنشأ عن تقديم الدعم المالي لقطاع الطيران:

- إطار الإيكاو المنهجي لحساب الطيران الفرعي – يمكن للدول تطبيق هذا الإطار الذي لا يزال قيد التطوير على حساباتها الوطنية لتقدير حجم القيمة المضافة المباشرة المتأتية عن أنشطة الطيران المدني.
- آلة الإيكاو الحاسبة للقيمة المضافة – يمكن للدول المقارنة بين القيمة المضافة المباشرة بالسالب الناجمة عن الجائحة والقيمة المضافة الإجمالية بالموجب المتأتية عن أنشطة الطيران المدني كي تتمكن من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن حجم التدخل الذي يمكنها الاضطلاع به.

7- الحاجة إلى تدابير مالية واقتصادية ملائمة لتعزيز قدرة قطاع الطيران على مواجهة الأزمات مستقبلاً

مع تزايد الشكوك وحالة عدم اليقين المحيطة بالجائحة الراهنة وتداعياتها، تظل آفاق تعافي قطاع السفر الجوي مظلمة في ظل توقعات اقتصادية قاتمة. إلا أن الاستراتيجيات التي تنتهجها الدول والقطاع سيكون لها أثر على تطوّر قطاع الطيران واستقراره المالي وجدواه الاقتصادية وقدرته على مواجهة الأزمات مستقبلاً، أي بعبارة أخرى، إلى أي مدى سيستطيع القطاع تحمّل الأزمات، وهل سيتمكن القطاع من التعافي بسرعة وبقوة، وما هي طبيعة التحوّلات الجذرية التي سنطرأ على القطاع، وإلى أي مدى ستُعاد هيكله القطاع في الفترة المقبلة على الصعيد العالمي.

وفي حين تظل الأولوية الملحة هي ضمان استقرار القطاع، من الضروري أيضاً انتهاء هذه الفرصة لتمكين القطاع من الخروج من الأزمة أكثر قدرة على المنافسة، وأكثر استدامةً من الناحية المالية وأكثر مرونةً في وجه الأزمات على المدى الطويل. لذا ينبغي تصميم الدعم الحكومي بحيث يعزز الديناميكيات السوقية على امتداد منظومة الطيران برمتها، كي يصبح القطاع قادراً على الوفاء بالطلب المتغير من جانب الأسواق وتلبية توقعات العملاء في مرحلة ما بعد أزمة فيروس كورونا.

وعلماً بأنه لا يوجد حل واحد يناسب الجميع، يتعين على كل من الدول والقطاع تطبيق نهج ملائم، بما يتوافق مع أوضاعها واحتياجاتها، مع المواظبة دائماً على رصد وتقييم الوضع الاقتصادي الأخذ في التطوّر جراء الجائحة. ولا شك أن هذه التبعات المدمرة والوضع الذي لا يكف عن التغيّر يستلزمان من الدول ومن القطاع التحرّر من القوالب النمطية التقليدية وتقبّل أساليب التفكير المبتكرة، كي يمكن الوصول بقطاع الطيران مستقبلاً إلى وضع ينعم فيه بالقوة والقابلية للاستمرار والقدرة على مواجهة الأزمات.

المرفق (أ) أبرز التدابير الحكومية للدعم المالي والتنظيمي

تدابير الدعم المالي للدولة

التدابير	الآثار/العواقب	القيود/المحاذير
(أ) ضخ رأس المال في شكل منح	يوفر مبالغ مالية مباشرة لضمان استقرار الوضع المالي للشركات المستهدفة وضمان استمرار عملياتها	يجب ضمان الاستخدام الفعال للأموال العامة وتجنب المنافسة غير العادلة واحتمال زعزعة استقرار الأسواق.
(ب) جصاص الأسهم الحكومية	الاستثمار في أسهم الشركة بما قد يزيد من تأثير الحكومة على الاتجاه الاستراتيجي لأعمال الشركة.	قيمة عائدات الأسهم يُمكن أن تتقلّب وفقاً لظروف الأسواق والأداء المالي للشركة، وتعتبر فعالية المراقبة والإشراف مطلوبة.
(ج) القروض الحكومية وضمانات القروض	منح قروض للشركات بشروط أكثر ملاءمة لا يمكن أن تحصل عليه من خلال الاقتراض بمفردها	ينبغي أن تكون الأحكام والشروط شفافة وعادلة وموحدة لجميع الشركات المؤهلة، وينبغي هيكلتها بحيث تُحفّز للمقترضين على السداد بشكل أسرع.
(د) تمويل إعادة الهيكلة	ضخ الأموال لإعادة هيكلة أو إعادة تنظيم الشركات مالياً للانتقال إلى عمليات أكثر كفاءة.	ينبغي ضمان وجود شروط محدّدة بدقة وآليات تنظيمية صارمة وإفصاح عن المعلومات والمراقبة.
(هـ) الإعانات التشغيلية أو المنح المحددة للمسارات	إدامة الربط الجوي الأساسي استناداً إلى الأهداف الاجتماعية الاقتصادية والمسوّغات الاقتصادية.	ينبغي ضمان عدم التمييز وتحقيق التوازن بين احتياجات النقل الأساسية لجميع المجتمعات المحلية.
(و) دعم الأجور أو الضمانات	حماية الوظائف ومنع فقدان الوظائف عن طريق تحمّل جزء من أجور العاملين لفترة زمنية محددة.	ينبغي أن تصل الأموال إلى الجهة المستفيدة المقصودة، أي إلى العاملين الذين يعتبرون مؤهلين في إطار البرنامج المعني.
(ز) الإعفاء الضريبي العام	الحدّ من الالتزامات الضريبية وتحسين مستوى التدفق النقدي للفرد أو لشركة معينة.	يُمكن النظر في إعفاء ضريبي محدّد أو إعفاءات إضافية من بعض الضرائب على شركات القطاعات التي تضررت بشدّة.
(ح) الإعفاء من ضرائب ورسوم وتكاليف الطيران	تحقيق وفورات فورية وفي الوقت المناسب في دفع تكاليف الشركات على المدى القصير.	ينبغي تحقيق توازن ملائم بين مصالح مقدمي الخدمات ومصالح المستخدمين والمستخدمين النهائيين.
(ط) الحزمة المتكاملة للدعم المالي	توفير بعض أو جميع التدابير المذكورة أعلاه لتقديم الدعم المالي لقطاع أو شريحة أو شركة مستهدفة.	ينبغي لحزم الدعم أن تلتزم بالمبادئ المحددة لذلك بأن تكون شاملة وغير تمييزية، وأن تكون موجّهة ومناسبة.

تدابير الدعم التنظيمي للدولة

التدابير	الأثر/العواقب	القيود/المحاذير
أ) التعليق المؤقت لقواعد تخصيص الخانات الزمنية بالمطارات	توفير المرونة للسماح لشركات الطيران بتخطيط الجداول الزمنية وتعديلها عند المستويات المناسبة لمواكبة ظروف الأسواق وتغيير توقعات الطلب.	القرار بشأن توقيت استئناف أو تمديد تعليق قواعد تخصيص الخانات الزمنية سيطلب أيضاً تقييماً للوضع المتغير والنظر الشامل.
ب) التخفيف المؤقت من حدة القيود التنظيمية المفروضة على نقل الشحن الجوي	ضمان استدامة سلاسل الإمدادات ومنع النقص في البضائع الأساسية والمساعدة على خفض التكاليف الإضافية المرتبطة بالشحن الجوي.	ينبغي أن تتماشى المرونة التشغيلية مع الاستراتيجية الشاملة لإدارة المخاطر للدولة، وأن تكون متناسبة ومحدودة زمنياً، وينبغي منع إساءة استخدام المراكز المهيمنة.
ج) الإعفاء المؤقت من قوانين المنافسة	السماح لشركات الطيران بتنسيق المسارات والجداول الزمنية للرحلات في إطار ترتيبات تعاونية للمساعدة على توفير خدمات النقل في ظلّ الحالات استثنائية.	ينبغي أن تكون الاستثناءات مؤقتة ومنحها عند الضرورة فقط؛ وينبغي ضمان الإشراف الفعالين لمنع وقوع الآثار السلبية المحتملة على المستخدمين النهائيين.
د) تخفيف القيود المفروضة على سبل الوصول إلى الأسواق ورأس المال	ضمان توافر خدمات الربط الجوي الأساسية، وتوسيع نطاق رؤوس الأموال المتاحة للاستثمار، والسماح باستغلال رأس المال والقدرات البشرية بشكل أكثر كفاءة.	ينبغي الحفاظ على الصلة القائمة بين شركة الطيران والدولة صاحبة التعيين مع تعزيز الرقابة التنظيمية والإشراف.

المرفق (ب)
أبرز التدابير المالية والتشغيلية المتخذة على مستوى القطاع

التدابير المالية التي يتخذها القطاع

التدابير	الأثر/العواقب	القيود/المحاذير
أ) ضغط التكاليف وتدبيرها؛	خفض المصروفات التجارية، كالإنفاق التقديري وتأجيل المشروعات ذات التكلفة الباهظة وتقليص العمالة.	خفض كوادر العمالة المدربة والحد من الاستثمار في البنية الأساسية قد يتسبب في بطء عملية التعافي بعد انقضاء الأزمة وبطء وتيرة الإنتاجية.
ب) التفاوض على العقود مع المؤجرين والموردين و/أو مقدمي الخدمات؛	تأجيل أو تعديل الجداول الزمنية والشروط المتعلقة بتسليم الخدمات والسداد لخفض المدفوعات لتغطية التكاليف على المدى القصير إلى المتوسط.	الإشتراطات في العقود الحالية والمخاوف المتعلقة باستمرارية الأعمال قد تؤثر سلباً على قدرة الشركة على التفاوض؛ ستزداد مهلة السداد أو قيمة الأقساط.
ج) التمويل بالأسهم؛	بيع الأسهم أو بيع الأدوات شبه المساهمة في رأس المال أو إصدار أسهم تفضيلية مقابل رأس مال إضافي.	الاستثمارات من صندوق أجنبي قد تخضع لقواعد الملكية والسيطرة؛ قد يزداد نفوذ المستثمرين على الشركة.
د) إعادة تمويل الدين وإعادة هيكلته؛	جمع رأس مال جديد أو تعديل عقد حالي للحصول على شروط أكثر تيسيراً، خفض الفائدة المدفوعة أو خفض الدين.	ينبغي النظر في تأثير زيادة نسبة الدين والشروط الجديدة/المعدلة للدين على الوضع المالي مستقبلاً.
هـ) تحويل قيمة برنامج المسافر الدائم إلى سيولة نقدية؛	جمع السيولة النقدية من خلال بيع الأميال لشركاء بطاقات الائتمان أو استخدام برنامج المسافر الدائم كضمان لدين جديد.	احتمال فقدان الشركة لسيطرتها على برنامج المسافر الدائم، ما قد يؤثر سلباً على ولاء العملاء.
و) تحويل الإيرادات المستقبلية والأصول إلى سندات (التسنيدي)؛	تحويل قيمة الإيرادات أو المبالغ مستحقة السداد المتوقع تحصيلها في وقت لاحق من خلال معاملات الشركة العادية إلى سندات.	عدم اليقين الذي يحيط بتدفقات الإيرادات مستقبلاً واستدامة المؤسسات التجارية؛ عملية التسنيدي قد تكون معقدة وقد تنشأ عنها تكاليف.
ز) الإنعاش وإعادة الهيكلة بموجب قوانين الإفلاس.	حماية المدين من الدائنين ومنح المدين الفرصة لإعادة هيكلة مديونيته والتزاماته.	بعض قوانين الإفلاس لا توضح كيفية تحديد قيمة الأصول والخصوم والمطالبات، جدوى خطة إعادة الهيكلة ربما تكون موضع شك متزايد في ظل المناخ الحالي للسوق.

التدابير التشغيلية التي يتخذها القطاع

التدابير	الأثر/العواقب	القيود/المحاذير
أ) ترشيد استخدام المسارات الجوية وتحديد الحجم الأمثل لأساطيل الطائرات	تنظيم العمليات التي تتم على مستوى الشبكة واختيار المزيج الصحيح من الطائرات لزيادة الربحية والموثوقية.	التقييم المنتظم للاتجاهات السوقية مسألة أساسية لتعديل شبكات المسارات الجوية وأسطول الطائرات بما يتوافق مع الطلب المتغير، من خلال الربط الجوي والسعة الفعاليين.
ب) استغلال ساعات الركاب الزائدة بتحويلها إلى عمليات شحن البضائع فقط أو رحلات الاستنجاز العارض (الشارتر)	استغلال طائرات الركاب التي لولا ذلك لظلت متوقفة، بحيث تدر جزءاً من العائدات وتلبي الطلب على البضائع وتتنوع احتياجات السفر	عمليات الشحن الجوي للبضائع تواجه منافسة من جانب وسائل النقل الأخرى؛ تحويل طائرات الركاب إلى عمليات شحن البضائع فقط يترتب عليه تكاليف مقدمة؛ تخضع عمليات الشارتر الدولية إلى أحكام اتفاق الخدمات الجوية.
ج) المرونة في تعديل أسعار تذاكر السفر	تعديل أسعار تذاكر السفر لتحفيز الطلب مع الاستجابة للضغوط التي تُمارس على شركات الطيران لزيادة الأسعار وخفضها.	زيادة أسعار السفر الجوي قد تؤدي إلى تراجع السفر الترفيهي في بعض الأسواق، كما أن استراتيجيات تحديد الأسعار تزداد تعقيداً بسبب بطء تعافي السفر لأغراض العمل.
د) الترتيبات التعاونية	تمكن الشركاء من تحسين المواعيد والساعات للوصول إلى معامل حمولة أكبر وتحسين الكفاءة وخفض التكاليف.	صور التعاون الأكثر عمقاً تستلزم عادةً موافقة الجهات التنظيمية بالنظر إلى الآثار السلبية المحتملة على المستخدمين في ظل ظروف معينة.
هـ) عمليات الاندماج والاستحواذ	تمكن الشركاء من الاستفادة من وفورات الحجم والنطاق من خلال مشاركة البنية الأساسية والأصول والمعلومات والشبكة، إلخ.	تخضع عمليات الاندماج والاستحواذ لقوانين المنافسة، وللقيد التنظيمية المتعلقة بالملكية والسيطرة من جانب جهات أجنبية؛ عمليات الاندماج الدولية الشاملة نادرة نسبياً.