

## الجمعية العمومية – الدورة الخامسة والثلاثون

### اللجنة الاقتصادية

البند ٢٧: تنظيم خدمات النقل الجوي الدولي، ونتائج المؤتمر العالمي الخامس للنقل الجوي

### قواعد التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي

(مقدمة من المملكة الأردنية الهاشمية باسم الأعضاء في الهيئة العربية للطيران المدني<sup>٢</sup>)

#### ملخص

تعرض هذه الورقة ملخصاً حول التطور الذي طرأ على دور سلطات الطيران المدني من الناحية الرقابية والتنظيمية جراء اعتماد معظم الدول المتعاقدة لسياسة التحرير التدريجي للنقل الجوي وفك القيود التنظيمية التي تعترض طريق نموه وتنفيذ العديد من الدول لبرامج إعادة الهيكلة والخصخصة ومع ما يعنيه ذلك من إعادة توزيع الأدوار بين صانع سياسة النقل الجوي والمنظم والمشغل وأهمية تمكين هذه السلطات من الاضطلاع بمسؤولياتها التنظيمية وتحديد العناصر الرئيسية لقواعد التنظيم الاقتصادي ومساعدة تلك الدول في تكوين منظومة هذه القواعد بالشكل الذي يتناسب مع الظروف الاقتصادية والتنظيمية والسياسات المتبعة لهذه الدول في مجال النقل الجوي.

الاجراء المعروض على الجمعية العمومية يرد في الفقرة ٤.

#### ١- نبذة عن تطور تنظيم النقل الجوي

١-١ إن انتاج السياسات الاقتصادية المتحررة بصفة عامة وتحرير النقل الجوي من القيود بصفة خاصة يمثل أحد الركائز الهامة للتطور الاقتصادي والاجتماعي، ويؤدي إلى انعكاسات إيجابية تتمثل في نشوء شركات متماسكة قادرة على المنافسة والصمود أمام التحديات والمستجدات وتعزز حركة السياحة وإيجاد فرص عمل جديدة وبالتالي التخفيف من مشاكل البطالة .

<sup>١</sup> النسخة العربية مقدمة من أكاك.

<sup>٢</sup> المملكة الأردنية الهاشمية – الإمارات العربية المتحدة – مملكة البحرين – الجمهورية التونسية – المملكة العربية السعودية – جمهورية السودان – الجمهورية العربية السورية – سلطنة عُمان – جمهورية العراق – فلسطين – دولة قطر – الجمهورية اللبنانية – الجماهيرية العربية الليبية – جمهورية مصر العربية – المملكة المغربية – الجمهورية اليمنية.

٢-١ إن هشاشة قطاع النقل الجوي وخصوصياته تجعله دوماً معرضاً للتأثر بكل ما يجد ويطرأ من تطورات ومستجدات وأحداث والدليل على ذلك أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١ والصعوبات الكبيرة التي أفرزتها تلك الأحداث على صناعة الطيران والنقل الجوي وعلى نشاط جميع شركات الطيران، حيث أثبتت تلك الأحداث حاجة شركات الطيران إما إلى تلقي دعم وتعويض مالي مباشر من الحكومات أو الحصول على ضمانات وتعهد تأميني إلزامي لاستمرارها في تسيير رحلاتها الجوية إلى المطارات الأكثر ازدحاماً وعلى ضرورة توحيد تلك الشركات لجهودها لتقليل خسائرها، وهذا يتطلب من سلطات الطيران المدني إيجاد سياسة تعاون إقليمية ودولية لتستفيد منها شركات الطيران وتتكامل في إطارها جهود هذه الشركات للاستفادة من إمكانيات بعضها البعض من ناحية وضمان التنافس الشريف بينها من ناحية أخرى.

٣-١ وتجدر الإشارة إلى أهمية الخطوة التي اتخذتها على صعيد الإقليم العربي الهيئة العربية للطيران المدني بوضع برنامج تحرير النقل الجوي بين الدول العربية الذي يستند على مبدأ التحرير التدريجي لحقوق النقل الجوي. ومن هنا جاءت مسودة اتفاقية تحرير النقل الجوي بين الدول العربية والتي تهدف إلى تنشيط الحركة الاقتصادية والسياحية وحركة النقل الجوي بين الدول العربية كخطوة أولى نحو إيجاد سوق نقل جوي كبير وتأسيس منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ومواجهة التحديات الاقتصادية والظروف الدولية المعقدة. ولكي لا تصبح الاتفاقية مصدر تباين في النصوص واختلاف في الاجتهادات وتناقض داخل الدول الأطراف ولتنسيب إجراءات تنفيذ أحكامها وملاحقها فأن الأمر يتطلب إعداد نصوص للقواعد والنظم المتعلقة بالتنظيم الاقتصادي للنقل الجوي تكون بمثابة نصوص نموذجية تسترشد الدول العربية بها لوضع أنظمة خاصة بالنقل الجوي فيها .

٤-١ وتجدر الإشارة أنه وعلى خلفية مشروع اتفاقية تحرير النقل الجوي بين الدول العربية والعلاقة بأوروبا ينشأ حوار جاد بين سلطات الطيران المدني وشركات الخطوط الجوية العربية حول "المفاضلة بين مصلحة الاقتصاد وحماية الناقل الوطني"، وتتدخل هذه الدول مرحلة المفاضلة الحاسمة بين مصالح اقتصادياتها من جهة ومصالح شركات الطيران الوطنية التابعة لها من جهة أخرى، لا سيما وأن الغالبية العظمى لهذه الشركات مملوكة من قبل الحكومات وأن العديد من هذه الشركات تخضع إلى برامج إعادة الهيكلة والخصخصة . وتعكس الصورة الحاضرة نقاشاً وجدلاً حول الأهداف والأولويات بين سلطات الطيران المدني العربية وشركات الطيران المعنية إزاء هذا الموضوع.

٥-١ الأولى ترى الأولوية في لزوم الإسراع في تطبيق سياسة أجواء مفتوحة بين الدول العربية تستفيد من نتائجها كافة الجهات أسوة بما أنجزته بنجاح الكتلة الأوروبية، وتعقد سلطات الطيران جازمة أن الناقلات الوطنية العربية ستستفيد أيضاً من هذا الانفتاح، بينما تؤكد الثانية أن تطبيق سياسة الانفتاح الكلي من دون ضوابط و ضمانات وبدون تعويض معين يؤذيها ويؤدي بها إلى حد الإفلاس.

٦-١ ولا شك إن رؤية وأولويات سلطات الطيران المدني تتبع من الأهداف الاستراتيجية التي تسعى إليها والمسؤوليات الملقاة عليها المتمثلة في تعزيز دورها الرقابي والتنظيمي للنقل الجوي والمساهمة الفعلية في تحقيق وإرساء وتفعيل منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وتعزيز قدرات التنافس والتسويق والتشغيل والتعاون المشترك لشركات الطيران العربية وتشجيعها على تطبيق أنماط التشغيل العصرية لدخول الأسواق العالمية كالتحالفات الاستراتيجية التسويقية والنقل بتقاسم الرموز وغيرها من أشكال التعاون.

٧-١ كما تعمل الدول العربية على تسريع عملية إعادة الهيكلة والخصخصة وتطبيق قواعد الاقتصاد الحر على النقل الجوي وخدماته وخدمات المطارات ، وإدارتها وفقاً للأسلوب التجاري الملائم الذي يتيح رفع كفاءة الأداء وضمان الجودة والنوعية وخفض التكاليف بما يراعي مصالح الأطراف المشاركة مما يقتضي تحديد وتعريف عناصر المنافسة الشريفة ووضع الضمانات وحظر أي ممارسات احتكارية تحد من دخول الأسواق وتخل بقوانين المنافسة، وذلك لضمان استمرار عمل شركات الطيران العربية على أسس تجارية ومشاركتها في سوق النقل الجوي الدولي بكفاءة وفاعلية .

٨-١ وتتبع اهتمامات ومخاوف شركات الطيران العربية من التحولات الجذرية التي طرأت على قطاع النقل الجوي والتي ستكون لها آثار اقتصادية مباشرة ويمكن ذكر بعض هذه الاهتمامات على النحو التالي :-

- (أ) نزع الحماية تماماً عن شركة أو شركات الطيران العربية للبلد المعني.
- (ب) عدم إمكان دعم شركة الطيران الوطنية إلا مرة واحدة فقط ولغرض إعادة الهيكلة.
- (ج) تطبيق تحرير قطاع خدمات المناولة الأرضية والخدمات المساندة للطيران .
- (د) قوانين المنافسة وحماية المستهلك.
- (هـ) تعديل الاتفاقيات الثنائية مع الدول الأوروبية بما يضمن انسجامها مع القانون الأوروبي وعدم تمتع شركات الطيران العربية بالمرونة التي تتمتع بها الشركات الأوروبية .

٩-١ وتجدر الإشارة إلى أن فتح باب الاستثمار للقطاع الخاص في شركة الطيران أو في قطاع الطيران العربي في البلد المعني، يمكن أن يكون له آثاراً إيجابية في حال رغبت الحكومة العربية المعنية في تخصيص شركة الطيران التابعة لها، لكن يجب النظر في هذه الحالة إلى محاذير تتعلق بالهوية الوطنية لشركة الطيران المعنية.

١٠-١ ومن هنا جاء دور سلطات الطيران المدني الرقابي والتنظيمي لقطاع النقل الجوي المدني بتبني إرشادات الايكاو لتحقيق الهدف الأسمى للطيران المدني المتمثل في تحقيق السلامة والأمن وكذلك مسؤولياتها الحديثة في التنظيم الاقتصادي من خلال إبرام الاتفاقيات وإجراء المفاوضات الثنائية وذلك نتيجة للظروف الاقتصادية الراهنة التي تتميز بتحويلات هيكلية جذرية وتطورات عالمية متسارعة تفرضها عناصر النظام العالمي الجديد كالعولمة، التكتلات الإقليمية ، التكنولوجيا، التحرير في تجارة الخدمات، وإعادة الهيكلة والخصخصة والتشغيل التجاري والتحالفات التسويقية واندماج شركات الطيران وغيرها من المستجدات حيث أسفرت هذه التغيرات عن التوصل إلى اتفاقيات "الأجواء المفتوحة" وحرية دخول الأسواق بدون قيد أو شرط على تعيين الشركات وحقوق استخدام الطرق الجوية والسعة وتواتر الرحلات والمشاركة في رموز الرحلات والتعريفات.

١١-١ لقد أصبحت الدول المتعاقدة ومن بينها الدول العربية أمام تحديات كبيرة وتكتلات إقليمية لا يمكن مواجهتها إلا من خلال تفعيل التعاون والتكامل بين الدول العربية بغية الاستمرار في المشاركة في النقل الجوي الدولي بفاعلية وكفاءة .

١٢-١ وإذا أخذنا في الاعتبار هذه التطورات فانه علينا كتجمع إقليمي في منطقة الشرق الأوسط عموماً والدول العربية على وجه الخصوص أن ننسق من خطواتنا وإجراءاتنا والعمل بشكل جماعي في الأمور التي تتطلب ذلك، لا سيما وأنه مع انتشار التحرير تزداد أهمية كيفية الحفاظ على المنافسة الشريفة في النقل الجوي الدولي وإيجاد قوانين وقواعد للمنافسة بحيث تضبط التعامل مع السلوكيات المناهضة للمنافسة ، حيث أن مسالة تحرير صناعة النقل الجوي أصبحت

**حتمية** ولا رجعة عنها خاصة وان غالبية الدول الموقعة على معاهدة الطيران المدني الدولية ملتزمة بشكل من أشكال التحرير الذي يعطي دفعة كبيرة للنقل الجوي والتبادل التجاري بين الدول.

١٣-١ إن عملية التحرير التدريجي تتطلب توفر خبرات قادرة على تقييم وتحليل طلبات الترخيص لشركات النقل الجوي من الناحية الاقتصادية ومراقبة أنشطتها وتقييم أداءها التشغيلي حسب المعايير الدولية.

١٤-١ إن الحاجة لتحديد الواجبات وإنشاء قواعد التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي والفائدة المتوقعة منها لا تقتصر على دولة بعينها أو مجموعة من الدول سواء كانت صغيرة أو كبيرة. بل أن جميع سلطات الطيران المدني في العالم أصبحت بحاجة لتبادل المعلومات والاستفادة من تجارب الدول الأكثر نمواً وتطوراً لتلبية احتياجاتها التنظيمية المتعددة ضمن قناعة راسخة لديها بأن جميع الدول تنتمي إلى أسرة الطيران المدني الدولي .

١٥-١ ومن هنا تكمن خصوصية وصعوبة وضع أنظمة وقواعد التنظيم الاقتصادي حيث تعزى هذه الخصوصية إلى حقيقة أن هذه القواعد مرتبطة بشكل مباشر بالسياسات والإجراءات التنظيمية التي تطبقها كل دولة في مجال النقل الجوي وكذلك ترتبط بدرجة التحرر الذي تنتهجه الدولة المعنية واتباعها لنهج معين يتراوح ما بين النهج الحمائي للناقل الوطني أو النهج التحرري الذي يهدف إلى تنمية الاقتصاد الوطني بشكل شامل ، ومن هنا تعمل الدول لموائمة تشريعاتها ونظمها لتتطابق مع النهج التحرري في مجال النقل الجوي ، وإعداد هذه القواعد والنظم بالتوازي مع عملية تحرير النقل الجوي .

١٦-١ ويعتبر وضع أنظمة وقواعد التنظيم الاقتصادي الشغل الشاغل لسلطات الطيران المدني في الدول المتعاقدة وتحدياً كبيراً لمنظمة الطيران المدني الدولي/ الايكاو التي تتازعها منظمة التجارة العالمية على هذه الصلاحيات. هذا وبسبب الاختلاف في السياسات التنظيمية والاقتصادية والتفاوت بدرجات التحرر والظروف الخاصة بكل دولة فإنه ليس من السهل اعتماد نموذج عالمي موحد لهذه القواعد، بينما قد يكون الوضع أسهل بالنسبة لقواعد السلامة الجوية وأمن الطيران نظراً لاستقرار التشريعات الدولية حولها والاتفاق الجماعي الدولي على تطبيق أقصى درجات ومعايير السلامة والأمن حيث تبقى هذه المعايير ذات صبغة فنية يمكن الاتفاق بخصوصها بين الدول بشكل أكبر .

١٧-١ لذا فإنه من واجبات سلطات الطيران المدني تقديم دراسات اقتصادية تحليلية للحكومة التي تضع السياسات العامة لمساعدتها في اتخاذ القرارات المناسبة عند رسم سياسات النقل الجوي لتطوير قطاع الطيران المدني، الأمر الذي يتطلب تفعيل الدور التنظيمي الاقتصادي لسلطة الطيران المدني وإعداد الكوادر المدربة للقيام بهذه الواجبات والمهام، وذلك بهدف إحداث نقلة نوعية لقطاع النقل الجوي وإدخال القطاع الخاص في الاستثمار من النقل الجوي والمطارات .

١٨-١ كما يمكن القول كذلك ان من واجب الايكاو بالنظر الى دورها الفعال في التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي، اعانه الدول والمجموعات الاقليمية في مجال التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي، سواء باعداد الكوادر المدربة، أو بتهيئة قواعد وأنظمة متعلقة بهذا الموضوع.

١٩-١ إن مسألة تحديد واجبات الدول في مجال التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي ذات فائدة كبيرة لجميع الجهات المهتمة بهذا القطاع سواء ضمن سلطات الطيران المدني أو الأشخاص ذوي الصلة بشركات الطيران وكذلك المطارات والمنظمات الدولية والمجتمعات التي تسعى للحصول على خدمات نقل جوي منطورة وأمنة واقتصادية وغيرها من الأطراف المنخرطة في تمويل قطاع الطيران المدني وتنمية السياحة والأنشطة التجارية المتنوعة .

## ٢- عناصر التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي وقواعد التنظيم هي التحدي الأكبر

١-٢ تعتبر واجبات ومهام التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي إحدى المتطلبات الضرورية لتحقيق توجهات السياسة العامة والاستراتيجية الوطنية للنقل الجوي المتضمنة تعزيز الدور الرقابي التنظيمي لسلطة الطيران المدني وإحداث تحرير تدريجي لقطاع النقل الجوي لمواكبة التطور الذي طرأ عالمياً على النقل الجوي.

٢-٢ على ضوء الوثائق الصادرة عن منظمة الطيران المدني الدولي ومؤتمرات النقل الجوي الدولية والتجربة الأوروبية في مجال تحرير النقل الجوي وإعادة تنظيمه فإنه يمكن تلخيص المواضيع الرئيسية التي تتعلق بعناصر التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي والتي ترتبط بطريقة أو بأخرى بنزعة التحرير على المستوى العالمي وكما يلي :

- (أ) التنظيم الاقتصادي للمطارات وتشغيلها على أسس تجارية .
- (ب) ملكية الناقلين الجويين والسيطرة الفعلية .
- (ج) دخول الأسواق وإطلاق قوى السوق ومنح حقوق النقل .
- (د) التسهيلات المقدمة في المطارات .
- (هـ) المنافسة الشريفة والضمانات ووضع قواعد المنافسة .
- (و) مصالح المستهلكين وحقوقهم .
- (ز) بيع وتوزيع وتسويق منتجات الخدمات الجوية .
- (ح) تسوية الخلافات .
- (ط) الشفافية .
- (ي) الإعانات والمساعدات الحكومية لشركات الطيران .
- (ك) الضرائب والرسوم وتسعير الخدمات .
- (ل) خدمات المناولة الأرضية .
- (م) تبديل العملة وتحويل الإيرادات .
- (ن) توظيف الأجانب في شركات الطيران .
- (س) الرخص والشهادات .
- (ع) إعادة هيكلة شبكة الخطوط الجوية .
- (ف) إعادة وتعديل السعة .
- (ص) معايير الأداء التشغيلي لشركات الطيران .

٣-٢ إن هذه التحولات والعناصر الجديدة التي دخلت على صناعة النقل الجوي جعلت سلطات الطيران المدني العربية تنظر باهتمام متزايد إلى ضرورة قيامها بتنظيم سوق النقل الجوي بهدف الوصول إلى مستوى متطور من الأداء لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدول لتطوير قطاع النقل الجوي ورفع كفاءته وضبط إيقاع نشاطات هذا القطاع بالشكل الذي يرسخ الدور الرقابي التنظيمي لهذه السلطات على ضوء سياسة التحرير التدريجي وفك القيود التنظيمية المفروضة

على النقل الجوي، مع أهمية قيام سلطات الطيران بموائمة التشريعات واللوائح الداخلية مع متطلبات وأحكام مشروع اتفاقية تحرير النقل الجوي ووضع قواعد تهدف إلى تفعيل الجوانب الاقتصادية للمشروع تساعد على تنفيذه .

٤-٢ في هذا المجال يرغب أعضاء الهيئة العربية للطيران المدني في الاستفادة من تجارب المجموعات الإقليمية الأخرى مثل المجموعة الأوروبية التي حققت بأسلوب متوازن تحريرا ناجحا مكتمل العناصر لسوق النقل الجوي بين دول المجموعة بلغ ذروته مع بداية عام ١٩٩٣م بعد إطلاق المرحلة الثالثة والأخيرة من مراحل التحرير الذي انتهى إلى تحرير النقل الداخلي منذ عام ١٩٩٧.

٥-٢ إن أعضاء الهيئة العربية للطيران المدني ترغب وتسعى إلى توفير الإطار المناسب لتنمية التعاون والتنسيق والتكامل بين الدول العربية وخدمة مصالح الطيران المدني العربي والمساهمة الفاعلة في النقل الجوي الدولي ، خاصة وأن سلطات الطيران وشركات النقل الجوي العربية بحاجة ماسة لمعالجة القضايا والصعوبات التي تواجهها، حتى تساير المتطلبات المتزايدة في صناعة النقل الجوي الدولي.

### ٣- الخلاصة

١-٣ إن منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمات الإقليمية وكافة المنظمات المعنية بقطاع النقل الجوي مدعوة باستمرار للتعاون إلى تقديم العون والمشورة والإرشادات للبلدان النامية، لمساعدتها على تأسيس أنظمة وقواعد التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي مع مراعاة ظروف هذه البلدان من حيث درجة تطور الأنشطة الاقتصادية ومستوى التشريعات الاقتصادية والتنظيمية وحاجة هذه البلدان إلى التوفيق بين تطوير البنية التحتية للمطارات ومرافق الملاحة الجوية وتلبية المتطلبات البيئية والارتقاء بمستوى التنظيم الاقتصادي لمواكبة عملية التحرير التدريجي للنقل الجوي وبرامج إعادة الهيكلة والخصخصة .

### ٤- الاجراء المعروض على الجمعية العمومية

١-٤ الجمعية العمومية مدعوة الى ما يلي:

(أ) أن تطلب الى الايكاو تقديم المعونة الى البلدان النامية لمساعدتها على اعداد قواعد التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي.

(ب) أن تدعو المنظمات الإقليمية ذات التجربة الى التعاون مع المنظمات الأخرى في مجال اعداد قواعد التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي.