



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، مقر الإيكاو، ١٦ - ٢٠٢٦/١١/٢٠

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية
٢-٣: تعزيز الربط الجوي من خلال أطر الطيران الاقتصادية والتنظيمية التقدمية
لنقل الجوي الدولي

المنافسة العادلة والقدرة التنظيمية من أجل التنمية المستدامة للنقل الجوي

(مقدمة من نيجيريا نيابة عن ٥٤ دولة عضوا في اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك)^٢)

الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه موقف أفريقيا بشأن المنافسة العادلة والقدرة التنظيمية في ظل تحرير سوق النقل الجوي. فالتحرير في إطار "قرار ياموسوكرو" (YD) و"سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد" (SAATM) لا يمكن أن يُفضي إلى خفض الأسعار وتوسيع نطاق الخيارات وتحسين الربط الجوي إلا إذا استند إلى قواعد فعالة للمنافسة وتكافؤ الفرص ووجود جهات تنظيم اقتصادي مستقلة وتتسم بالكفاءة. غير أن الأسواق الأفريقية لا تزال تتسم بدرجة كبيرة من التركز - إذ يهيمن عليها عدد قليل من شركات النقل الجوي، وتكاد المنافسة تنعدم في كثير من المطارات الصغيرة - في حين تواجه شركات النقل الجوي الأفريقية منافسة غير متكافئة من شركات طيران غير أفريقية تحظى بالدعم، إلى جانب ما تبقى من حماية لشركات النقل الجوي الوطنية.

وأفريقيا لا تبدأ من الصفر. فالقارة تمتلك بالفعل إطاراً مشتركاً للمنافسة، يتمثل في "لوائح المنافسة في خدمات النقل الجوي داخل أفريقيا" (الملحق الخامس لقرار ياموسوكرو، الذي اعتمدته الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٨)، وتتولى "اللجنة الأفريقية للطيران المدني" دور الوكالة المنفذة له ودور السلطات الإقليمية للمنافسة. ويتمثل التحدي الأكبر في التنفيذ، والقدرة على الإنفاذ، والاستقلال المؤسسي، والتنسيق بين النظم الإقليمية، وسد الثغرات القائمة مثل غياب قواعد مراقبة عمليات الاندماج. وإذ تكمل هذه الورقة ورقة العمل ATConf/7-WP/5 وتضيف إليها منظوراً أفريقياً، فإنها تدعو المؤتمر إلى دعم الإرشادات العالمية وأفضل الممارسات في مجال المنافسة العادلة وبناء قدرات جهات التنظيم الاقتصادي والتعاون مع اللجنة الأفريقية للطيران المدني، وذلك لكي يحقق التحرير المنافع المرجوة منه.

^١ النسختان الإنجليزية والفرنسية مقدمتان من اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك).

^٢ إثيوبيا وإريتريا وإسواتيني وأنغولا وأوغندا وبنين وبوتسوانا وبوركينا فاسو وبوروندي وتشاد وتنزانيا (جمهورية تنزانيا المتحدة) وتوغو وتونس والجزائر وجزر القمر وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب أفريقيا وجنوب السودان وجيبوتي ورواندا وزامبيا وزمبابوي وساو تومي وبرينسيبي والسنگال والسودان وسيراليون وسيشيل والصومال وغابون وغامبيا وغانا وغينيا وغينيا الاستوائية وغينيا بيساو وكابو فيردي والكاميرون وكوت ديفوار والكونغو وكينيا وليبيريا وليسوتو ومالي ومدغشقر ومصر والمغرب وملاوي وموريتانيا وموريشيوس وموزامبيق وناميبيا والنيجر ونيجيريا.

الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي:

- (أ) الإقرار بأن التحرير لا يمكن أن يحقق منافعه كاملة إلا إذا اقترن بمنافسة عادلة وفعالة، وتكافؤ في الفرص، وحماية ملائمة للمستهلك، ووجود جهات تنظيم اقتصادي مستقلة وتتسم بالكفاءة ومزوّد بموارد كافية؛ والتسليم بأن هذه الشروط تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للأقاليم النامية، بما فيها أفريقيا، حيث يجري تكامل أسواق النقل الجوي الإقليمية تدريجياً في إطار "سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة"؛
- (ب) الطلب إلى الإيكاو أن تعزّز وتحديث إرشاداتها بشأن السياسات العالمية وأفضل الممارسات المتعلقة بالمنافسة في مجال النقل الجوي الدولي، ومعالجة جملة أمور منها الهيمنة على السوق وإساءة استغلال الوضع المهيمن والممارسات الاحتكارية والإقصائية والاتفاقات المنافية للمنافسة والمعونات والإعانات الحكومية وتقييم عمليات الاندماج والتحالفات وحماية المستهلك، وغير ذلك من الممارسات التي يمكن أن تشوّه المنافسة، وأن تضع برنامجاً منظماً للتعاون في مجالي المنافسة والتنظيم الاقتصادي، مع مراعاة ظروف الدول النامية وقدراتها المؤسسية وكذلك الأسواق الإقليمية الموحدة الناشئة للنقل الجوي؛
- (ج) الطلب إلى الإيكاو أن تضع منهجيات عملية وأدوات تحليلية وبرامج لبناء القدرات تمكّن الدول والهيئات الإقليمية من تقييم المنافسة، وتحديد أسواق الطيران ذات الصلة ورصد تركّز السوق وسلوكه وتقييم الآثار التنافسية للإعانات وغيرها من أشكال الدعم الحكومي وتحليل التعاون والاندماج بين شركات الطيران وتعزيز قدرات الإنفاذ وتسوية المنازعات وتحسين جمع بيانات أسواق الطيران وتحليلها؛
- (د) الطلب إلى الإيكاو أن تعزّز القدرة التنظيمية في مجال المنافسة في النقل الجوي بوسائل منها تقديم المساعدة الفنية المحددة الهدف والتدريب والدعم المؤسسي لسلطات الطيران المدني وسلطات المنافسة والهيئات الإقليمية، مع التركيز بوجه خاص على الاستقلال التنظيمي والشفافية والمساءلة والإنفاذ الفعال واتخاذ القرارات المستندة إلى الأدلة، مع تعزيز موافاة القواعد التنظيمية وبناء القدرات المؤسسية والإنفاذ الفعال فيما يتعلق بالمنافسة بين شركات الطيران وسلوك السوق والإعانات وغيرها من الممارسات التي تؤثر في تكافؤ الفرص.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التممية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	من المتوقع أن تُنفذ الإجراءات المقترحة في إطار برنامج عمل الإيكاو الحالي وفي إطار الموارد المتاحة.
المراجع:	الاتحاد الأفريقي "لوائح المنافسة في خدمات النقل الجوي داخل أفريقيا" (الملحق الخامس لقرار ياموسوكرو) التي اعتمدها الدورة العادية الثلاثون للجمعية العمومية للاتحاد الأفريقي، أديس أبابا، يناير ٢٠١٨ القرار المتعلق بتنفيذ إعلان ياموسوكرو (قرار ياموسوكرو) - ١٩٩٩. دراسة عن المنافسة في أسواق الطيران في أفريقيا - ٢٠٢٥ - التي كلّفت بإجرائها اللجنة الأفريقية للطيران المدني ومولتها وكالة السلامة الجوية التابعة للاتحاد الأوروبي الوثيقة Doc 9587 - "سياسات ومواد إرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي" الوثيقة Doc 9626 - "دليل بشأن تنظيم النقل الجوي الدولي" الوثيقة Doc 10227 - القرارات السارية المفعول الصادرة عن الجمعية العمومية (القرار ٤٢-٢٦) الاتحاد الأفريقي - البروتوكول المتعلق بسياسة المنافسة الملحق بالاتفاق المؤسس لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية (AfCFTA) إعلان لومي بشأن سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة وجدول تنفيذه - ٢٠٢٦

١- المقدمة

١-١ لا ينبغي الخلط بين تحرير أسواق النقل الجوي والمنافسة؛ فبينما يتيح فتح الأسواق أمام مزيد من شركات الطيران فرصة لقيام المنافسة، فإن الفوائد المتوقعة من التحرير، بما في ذلك انخفاض الأسعار وتوسيع الشبكات الجوية وتحسين مستوى الخدمات وتعزيز الترابط الجوي لا تتحقق إلا في ظل منافسة فعلية وعادلة ومستدامة. وعندما تتمكن شركات النقل الجوي المهيمنة من غلق الطرق الجوية أمام غيرها أو عندما تؤدي الإعانات والدعم إلى الإخلال بتكافؤ الفرص أو عندما تقنقر الجهات التنظيمية إلى الأدوات التي تمكنها من رصد الممارسات المنافسة للمنافسة ومعالجتها، فإن السوق قد يكون محرراً من الناحية الشكلية بينما يظل مغلقاً عملياً للمنافسة. ومن ثم، تمثل سياسة المنافسة الأداة التي تُحول دخول الأسواق إلى فوائد ملموسة للمستهلكين والتنمية.

٢-١ ويكتسي هذا التمييز أهمية حاسمة بالنسبة لأفريقيا. فقد التزمت القارة، من خلال قرار ياموسوكرو وسوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة وخطة عام ٢٠٦٣ ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، بإنشاء سوق موحدة ومحررة للنقل الجوي تضم جميع الدول الأفريقية. غير أن السوق الموحدة، في غياب قواعد منسقة للمنافسة وآليات فعالة لإنفاذها، تتطوي على خطر الاستعاضة عن الحماية التي توفرها الدولة بتركز السوق في أيدي القطاع الخاص، بما يُبقي الأسعار مرتفعة وشبكات الربط الجوي محدودة. وتضم أفريقيا ما يقارب ١٨ في المائة من سكان العالم، ومع ذلك لا تمثل سوى نحو ٢ في المائة من الحركة الجوية العالمية، ويتركز جزء كبير منها لدى عدد قليل من شركات النقل الجوي والمطارات المحورية؛ ويتوقف نجاح سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة في تحقيق أهدافها على إنجاح المنافسة.

٣-١ وتعرض هذه الورقة، التي أُعدت بتنسيق من اللجنة الأفريقية للطيران المدني، موقف أفريقيا وأولوياتها بشأن المنافسة العادلة والقدرة التنظيمية في أسواق النقل الجوي المحررة. وهي تجسد واقع السوق في القارة، وتستند إلى اتفاقيات المنافسة والتنظيم القائمة في أفريقيا وإلى الأدلة المتاحة، وتحدد الإجراءات ذات الأولوية اللازمة لتعزيز المنافسة الفعالة والرقابة التنظيمية والقدرة المؤسسية. وتشدد على أهمية ضمان أن يقرن تحرير النقل الجوي بأطر للمنافسة تتسم بالعدالة والشفافية وقابلية الإنفاذ وقادرة على دعم التنمية المستدامة للسوق وحماية منافع التحرير والنهوض بأهداف سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة.

٢- المناقشة

١-٢ المنافسة العادلة شرط أساسي لنجاح تحرير سوق النقل الجوي في أفريقيا

١-١-٢ تقوم الجدوى الاقتصادية لسوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة على المنافسة. وتشير النماذج التحليلية التي أُعدت في إطار الدراسة القارية للجنة الأفريقية للطيران المدني إلى أن التنفيذ الكامل لهذه السوق يمكن أن يفضي إلى نحو ١٥,٩ مليون رحلة إضافية للركاب، وأن يزيد الحركة الجوية داخل أفريقيا بنحو ٥١ في المائة، وأن يخفّض الأسعار بنحو ٢٦ في المائة - غير أن هذه التخفيضات في الأسعار والخدمات الجديدة لا تتحقق إلا في حال وجود منافسة حقيقية بين شركات النقل الجوي الجديدة والقائمة. وبينما يعد دخول الأسواق العامل المُمكن، تترجم المنافسة هذا الدخول إلى انخفاض الأسعار وإنشاء طرق جوية جديدة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وقطاع الأعمال.

٢-١-٢ وتدفع المنافسة أيضاً إلى تحقيق الكفاءة والابتكار وجودة الخدمة - من خلال دخول شركات الطيران المنخفضة التكاليف والهجنة وتحسين جداول الرحلات والانضباط الذي يُبقي الأسعار مرتبطة بالتكاليف. وحيثما تكون المنافسة ضعيفة، تستأثر الشركات القائمة بمكاسب التحرير بدلا من أن تنتقل إلى المستهلكين، ويظل الربط الجوي محدودا ومكلفا. ومن ثم فإن المنافسة العادلة وحماية المستهلك والتنظيم الاقتصادي الفعال لا تعد قيودا على التحرير، بل هي شروط أساسية لتحقيق غايته.

٢-٢ الأسواق الأفريقية لا تزال تتسم بالتركز وتبقى المنافسة فيها ضعيفة

٢-٢-١ تتسم أسواق النقل الجوي الأفريقية بدرجة عالية من التركيز. فالتحليل الوارد في دراسة اللجنة الأفريقية للطيران المدني عن المنافسة في أسواق الطيران (٢٠٢٥)، باستخدام مؤشر هيرفندال هيرشمان، يخلص إلى أن عددا كبيرا من الأسواق يهيمن عليه عدد قليل من شركات الطيران الوطنية الكبرى، مع الانعدام شبه التام للمنافسة في المطارات الإقليمية الصغيرة؛ ولا تكون المنافسة أقوى نسبيا إلا في المطارات المحورية الكبرى مثل مطارات القاهرة وأوليفر ريجنالد تامبو (جوهانسبرغ) وأديس أبابا والدار البيضاء ونairobi. ويؤدي ارتفاع درجة التركيز إلى رفع الأسعار والحد من الخيارات وتثبيط دخول شركات النقل الجوي الجديدة والمنخفضة التكاليف التي تعتمد عليها الأسواق التنافسية.

٢-٢-٢ وتستطيع شركات الطيران المنخفضة التكاليف والهجينة أن توسع نطاق الانتفاع بخدمات النقل الجوي وخفض الأسعار، غير أنها تواجه صعوبات في إنشاء عملياتها التشغيلية واستمراريتها في ظل التدخلات التنظيمية واستمرار بعض أشكال الحماية والمنافسة الخارجية. ويؤدي ذلك إلى محدودية قابلية المنافسة: أسواق مفتوحة رسميا في إطار سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة، ولكنها لا تسمح عمليا إلا لعدد محدود من شركات الطيران بدخولها والتنافس فيها، مما يترك الركاب أمام أسعار مرتفعة وشبكات محدودة للربط الجوي.

٣-٢ عدم تكافؤ الفرص: منافسة خارجية مدعومة واستمرار بعض أشكال الحماية

٢-٣-١ تتنافس شركات الطيران الأفريقية أيضا في ظل ظروف غير متكافئة. إذ تستحوذ شركات طيران غير أفريقية، يتمتع الكثير منها بدعم حكومي، على حصة كبيرة من حركة الطيران الدولية في القارة، مما يفرض ضغوطاً تنافسية قوية عند طرفي الرحلة، في حين تجد الشركات الأفريقية التي تتسم عموماً بصغر الحجم ومحدودية رأس المال صعوبة في مجاراة تلك الشركات. ومن ثم، فإن توفير تكافؤ الفرص، بما يشمل إخضاع الإعانات التي تؤدي إلى تشويه المنافسة لضوابط مناسبة، جزء لا يتجزأ من المنافسة العادلة، سواء على الصعيد الدولي أو داخل القارة.

٢-٣-٢ وعلى الصعيد الداخلي، لا تزال بعض الممارسات الحمائية الموروثة تحد من المنافسة: فشركات النقل الجوي الوطنية المملوكة للدولة والممارسات التقييدية والتردد في التنفيذ الكامل لسوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة خشية الإضرار بشركات النقل الجوي الوطنية كلها عوامل تكبح المنافسة داخل أفريقيا. والحل ليس في تجديد الحماية، بل في وضع قواعد للمنافسة تتسم بالمصادقية والإنصاف، وتطبق على نحو متسق على الشركات الكبيرة والصغيرة والعامة والخاصة على حد سواء، بما يتيح لكل مشغل فرصة عادلة للمنافسة.

٤-٢ يوجد لدى أفريقيا فعليا إطار قاري للمنافسة

٢-٤-١ لا يقتصر موقف أفريقيا على مجرد التطلعات، بل يستند إلى أساس قانوني راسخ. فلوائح المنافسة في خدمات النقل الجوي داخل أفريقيا - الملحق الخامس لقرار ياموسوكرو، الذي اعتمدته مؤتمر الاتحاد الأفريقي في يناير ٢٠١٨ بالتزامن مع إطلاق سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة - توفر إطارا مشتركا وملزما لتعزيز وضمان منافسة حرة وعادلة في مجال النقل الجوي داخل أفريقيا. وهي تحظر الاتفاقات والممارسات المنسقة المنافسة للمنافسة، مثل تحديد الأسعار وإغراق السوق بالقدرة الاستيعابية وتقاسم الأسواق؛ وتحظر إساءة استغلال الوضع المهيمن، بما في ذلك التسعير الافتراضي والمبالغ فيه واستغلال فائض السعة لإقصاء المنافسين؛ وتضبط الإعانات المشوّهة؛ وتفرض مبدأ عدم التمييز.

٢-٤-٢ ولهذا الإطار بنية مؤسسية. فاللجنة الأفريقية للطيران المدني، بوصفها الوكالة المنفذة لقرار ياموسوكرو، مكلفة بالإشراف على هذه اللوائح وإنفاذها - من خلال التحقيق في الشكاوى وفي القضايا التي تباشرها من تلقاء نفسها، ومنح الإعفاءات، والأمر باتخاذ تدابير تصحيحية، وفرض العقوبات - وذلك بالعمل مع المؤسسات الإقليمية التي أنشأتها الجماعات الاقتصادية الإقليمية مثل لجنة المنافسة وحماية المستهلك التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا) وهيئة المنافسة لجماعة شرق أفريقيا والهيئة الإقليمية للمنافسة التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإيكواس).

٢-٤-٣ ويتوافق هذا الإطار الأفريقي مع الممارسة العالمية ويمكن أن يسترشد به، كما يرتبط ببروتوكول سياسة المنافسة الملحق باتفاق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، بما يدمج المنافسة في مجال الطيران ضمن خطة السوق الواحدة الأوسع نطاقا في أفريقيا. ولذلك فإن أفريقيا تشارك في المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي (ATConf/7) لا لاستيراد نموذج جاهز، بل لتقديم نظاما قاريا للمنافسة يمكن أن تستفيد منه الإرشادات العالمية أيضا.

٢-٥-٢ يتمثل العائق الرئيسي في القدرة والإنفاذ والمواءمة

٢-٥-٢-١ خلصت دراسة اللجنة الأفريقية للطيران المدني عن المنافسة في أسواق الطيران (٢٠٢٥) إلى أن تنفيذ الملحق الخامس لم يرق بعد إلى مستوى التوقعات. فالإنفاذ مقيدٌ بمحدودية القدرة المؤسسية والاستقلال، وندرة الخبرات والبيانات المتخصصة في مجال المنافسة، وضعف آليات رصد السوق؛ وثمة ثغرات جوهرية، أبرزها غياب قواعد مراقبة عمليات الاندماج وتجزؤ نظم المنافسة الإقليمية المتداخلة. وتوصي الدراسة بوضع إطار قاري موحد وإنشاء نظام وقاعدة بيانات لرصد المنافسة وتخصيص وظيفة معنية بالمنافسة داخل اللجنة الأفريقية للطيران المدني ومواصلة بناء القدرات.

٢-٥-٢-٢ ويلزم تعزيز التعاون بين سلطات الطيران المدني وسلطات المنافسة على مستوى الدول الأعضاء، نظرا إلى أن معظم سلطات الطيران المدني لا تملك تشريعات للمنافسة على الصعيد الوطني. ومن شأن بناء القدرات في مجالات تقييم المنافسة ورصد السوق وتحليل البيانات والإنفاذ وتسوية المنازعات، إلى جانب المواءمة فيما بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية ومع منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، وسد الثغرات من قبيل مراقبة عمليات الاندماج، أن يجعل الإطار الذي تملكه أفريقيا بالفعل فعالا بحق.

٢-٦-٢ الأدوار التكاملية للإيكو والمؤسسات الإقليمية

٢-٦-٢-١ تتكامل أدوار الإيكو والمؤسسات الإقليمية. فالإيكو توفر المبادئ والإرشادات العالمية بشأن المنافسة العادلة والتنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي، إلى جانب الأدوات التحليلية وبناء القدرات؛ وتقوم المؤسسات الإقليمية بترجمة هذه المبادئ إلى تنفيذ يلائم الظروف الإقليمية. وتؤكد هذه الورقة التوجه الوارد في ورقة العمل ATConf/7-WP/5 وتضيف إليه الأدلة والإطار الأفريقيين. وفي أفريقيا، تتسق اللجنة الأفريقية للطيران المدني سياسة المنافسة القارية مع الدول الأعضاء ومفوضية الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية وسلطات المنافسة التابعة لها؛ وينبغي لدعم الإيكو أن يعزز هذه الجهود التي تقودها أفريقيا.

٣- الاستنتاجات

٣-١ تكتسي المنافسة العادلة أهمية حاسمة بالنسبة للمرحلة المقبلة من النقل الجوي الأفريقي. فالتحرير ودخول الأسواق أمران ضروريان لكنهما غير كافيين: فبدون قواعد فعالة للمنافسة وتكافؤ فرص المنافسة ووجود جهات تنظيمية مستقلة وتتسم بالكفاءة، ستستأثر الشركات القائمة بمنافع سوق النقل الجوي الأفريقي الموحدة بدلا من أن تنتقل إلى المواطنين وقطاع الأعمال. وتُظهر الأدلة الأفريقية ذاتها أسواقا متركزة وظروفا تنافسية غير متكافئة وقواعد لا تُنفذ بالقدر الكافي.

٣-٢ ولا تسعى أفريقيا إلى الحماية، بل تسعى إلى إرساء منافسة تتسم بالمصداقية والإنصاف والقدرة على الإنفاذ. وهي تمتلك بالفعل إطارا قاريا منصوبا عليه في الملحق الخامس لقرار ياموسوكرو؛ وما تحتاج إليه هو التنفيذ، بما يشمل توفير القدرات والاستقلالية وآليات المواءمة والأدوات الحديثة ومنها مراقبة عمليات الاندماج، وتستند إلى الإرشادات والتعاون على الصعيد العالمي. ومن شأن وجود إطار عالمي أقوى، مقترنا بتنسيق إقليمي تقوده اللجنة الأفريقية للطيران المدني، أن يتيح من خلال المنافسة توفير نقل جوي ميسور التكلفة ومتربط ومستدام في جميع أنحاء القارة.