

## المؤتمر العالمي للنقل الجوي: التحديات وفرص التحرير

مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣

البند رقم ٢: دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في عملية التحرير

٢-٣: المنافسة العادلة والضمانات

### تدابير بديلة للتشجيع على المنافسة العادلة

(وثيقة مقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية)

#### ملخص

تنبثق مقترحات آليات "الضمانات" من افتراض أن الولايات المتحدة لا تؤيد: أن ازالة الحواجز المفروضة على الدخول والتسعير والسعة وسائر القرارات الادارية للخطوط الجوية، تزيد احتمالات السلوك غير التنافسي؛ وأن التدابير الجديدة تصبح بالتالي ضرورية لكفالة المنافسة العادلة. بل اننا نعتقد بشدة أن من أكثر العوائق فعالية لكبح السلوك المناهض للمنافسة، تفعيل قوى السوق الطبيعية غير المشوهة.

وثمة آليات موجودة لمعالجة السلوك غير التنافسي. فالولايات المتحدة ودول أخرى كثيرة لديها نظم قانونية جيدة الاعداد لدعم الثقة وللمنافسة، وهي تطبق على الشركات عموما بما فيها الخطوط الجوية. ولا ترى الولايات المتحدة ضرورة لاعداد نظام قطاعي لدعم الثقة خاص بالطيران المدني.

والكثير من الشواغل ازاء الممارسات المتوقعة غير التنافسية هي في الأساس شواغل ازاء المشاركة وازاء عدم التوازن في أحجام الخطوط الجوية للأطراف وفي قوتها التنافسية. والولايات المتحدة تسلم بهذا الواقع، وقد أبرمت عددا من الاتفاقات للسماح للمفتوحة تشمل التدرج في الدخول الكامل للأسواق مع ترتيبات انتقالية أخرى شريطة أن تطبق أحكام السماوات المفتوحة تطبيقا كاملا في تاريخ محدد.

ولمعالجة الشواغل بشأن المنافسة والمشاركة يفضل وضع قانون عام للمنافسة مع ترتيبات انتقالية، عن انشاء آليات ضمانات لقطاعات بعينها.

ويرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٤-١.

## ١- مقدمة

١-١ قدمت حجج مفادها أن "الضمانات" ضرورية لكفالة المنافسة العادلة عندما تبعد الحكومات نفسها عن التنظيم الروتيني للسعة والتسعير وغيرها من قرارات ادارة الخطوط الجوية. وحسب هذا الرأي فان التحرك نحو مزيد من التحرير لبيئة الطيران بما يتيح للخطوط الجوية حرية تجارية ومرونة أكبر انما يزيد الامكانية للممارسات غير التنافسية ويوجد ضرورة لأن تعتمد الحكومات على آليات جديدة للضمانات تكفل بيئة للمنافسة العادلة.

٢-١ ومن ثم قدمت مقترحات للأطراف في أي اتفاق لتحرير الطيران بأن تقر مدونة سلوك أو تضع قائمة محددة بالممارسات التجارية المشبوهة، وخاصة فيما يتعلق بالسعة والتسعير اللذين يقال انهما يؤثران سلبيا على قدرة الناقلين الآخرين على المنافسة أو الاستمرار في عملياتهم. وفضلا عن هذا، قدمت اقتراحات بأن تنشئ الأطراف آلية لتسوية المنازعات تتولى حل الادعاءات بممارسات تنافسية جائرة.

## ٢- المناقشة

### ١-٢ آليات الضمانات المقترحة

١-١-٢ تتبثق المقترحات بشأن آليات الضمانات من افتراض أن الولايات المتحدة لا تؤيد الرأي القائل ان رفع القيود المفروضة على الدخول والتسعير والسعة يزيد احتمالات السلوك غير التنافسي. غير أننا نعتقد اعتقادا راسخا أن من أكثر كوابح السلوك اللاتنافسي فعالية تفعيل قوى السوق الطبيعية غير المشوهة. ولئن كانت سياسة الولايات المتحدة وقوانينها تسلم بأن بعض التدخلات الحكومية المحدودة قد يكون ضروريا لعلاج حالات محددة من السلوك اللاتنافسي، فنحن لا نقبل فكرة أن السلوك اللاتنافسي يرجح حدوثه في غيبة التنظيم. ومن هنا، فبدلا من زيادة احتمالات السلوك اللاتنافسي تتوقع الولايات المتحدة أن يعزز الدخول الكامل الى الأسواق، وازالة القيود المصطنعة تفعيل قوى السوق ويوجد بيئة تنافسية صحية.

٢-١-٢ ويساورنا قلق من ألا تأتي آليات الضمانات متمشية مع هدف تحرير بيئة السوق. فهي بدلا من هذا تستبدل بنوع من التنظيم الحكومي نوعا آخر يتساوى في الضرر ويخفف المنافسة الحقيقية ويمنع الفوائد ذاتها التي ينبغي أن يعود بها التحرير، وعلى سبيل المثال، تزداد خيارات الخدمة والتسعير بالنسبة لمستخدمي النقل الجوي، ومحاكاة الاقتصاد العالمي.

٣-١-٢ ولما كان الناقلون المختلفون يتمتعون بميزات ويتعرضون لخسائر مختلفة، فهذا يكفي لتبرير وقف المساعي الملازمة لآليات الضمانات المقترحة. فقد يتعرض الناقل لتداعيات سلبية في السوق لعجزه عن تقديم خدمة تنافسية ولوجود المنافسة غير العادلة. ولا يمكن أن تميز ترتيبات الضمانات المقترحة، بسهولة بين الضرر الناجم عن منافسة مشروعة والضرر الناجم عن سلوك تنافسي غير عادل. ويتعذر تماما الاتفاق مسبقا على قائمة بالممارسات التنافسية غير العادلة. فحدوث أعمال غير تنافسية يعتمد الى حد بعيد على وقائع محددة في كل حالة تعين على وضع قائمة قاطعة تؤدي الى ارشادات مفيدة للأطراف في المشاورات أو حل المنازعات. فاتفاقات الخدمات الجوية النمطية توفر "فرصة عادلة ومتكافئة للمنافسة" وتنص على اجراء مشاورات حول أي مسألة تتعلق بالاتفاق، واللجوء عند الضرورة الى التحكيم في أي نزاع

ينشأ في إطار الاتفاق. ولا نرى سببا للاطالة في شرح مجموعة معينة من القضايا التي يمكن أن تنشأ عنها مشاورات أو التي تخضعها الى نظام منفصل لتسوية المنازعات.

## ٢-٢ القانون العام للمنافسة

١-٢-٢ ثمة آليات موجودة بالفعل للتعامل مع السلوك اللاتنافسي، وقد وضعت الولايات المتحدة ودول أخرى كثيرة نظما قانونية جيدة الاعداد للمنافسة ومكافحة تضخيم الرساميل، تطبق على الشركات عامة بما فيها الخطوط الجوية، وتغطي السلوك في التجارة الدولية والمحلية أيضا. والولايات المتحدة لا ترى ضرورة لاعداد نظام قطاعي لتضخيم الرساميل في الطيران المدني. فربح اقتصادنا تقريبا يتعلق بالتجارة الخارجية، ومع هذا فليس لدينا نظام خاص لمكافحة تضخم الرساميل في أي قطاعات أخرى.

٢-٢-٢ ولقد أعرب البعض عن شواغل حول اختلاف قوانين المنافسة التي تطبق على النقل الجوي الدولي. على أننا لا نجد سببا لبذل جهد قطاعي لمواءمة النظم القانونية للمنافسة ومكافحة تضخيم الرساميل بالنسبة لمسائل الطيران. وبدلا من ذلك تؤيد الولايات المتحدة استمرار جهود سلطات المنافسة في سبيل تعزيز انفاذ التعاون فيما بين الحكومات عموما وليس في الطيران التجاري فحسب. اذ تقيم وزارة العدل ولجنة التجارة الاتحادية علاقات ثنائية حميمة مع المسؤولين عن المنافسة في كثير من البلدان المختلفة، ويشمل ذلك عدة تفاهات خطية تتعلق بالاحطارات والاستشارات والتعاون في الانفاذ. كذلك تتصدى الارشادات المتعددة الأطراف من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمبادئ التعاون هذه. وعلاوة على هذا، تبحث الوكالتان طائفة كبيرة من العوامل في اجراء تحليل للمجاملات، يشمل فيما يشمل درجة النزاع المحتمل مع القانون الأجنبي أو السياسات الاقتصادية الأجنبية المعلنة، وتأثير ذلك على الانفاذ الأجنبي وفعالية الانفاذ الأجنبي. هذا علاوة على أن وزارة النقل التي لديها قوانين لمكافحة تضخم الرساميل تطبق على معاملات وأنشطة معينة في مجال النقل الجوي، تطور علاقات عمل مثمرة مع سلطات المنافسة الأجنبية.

٣-٢-٢ ونحن نسلم بأن في بعض الأسواق الدولية لا يكون لدى أي من الشريكين الثنائيين قانون عام للمنافسة يطبق على النقل الجوي، وقد ترى الدول في هذه الحالة أن من المفيد لها التوصل الى وصف متفق عليه للممارسات التنافسية غير العادلة، وآلية لتسوية المنازعات في هذا الصدد. ومع ذلك فلأسباب المبينة أعلاه نتساءل عن فكرة وجدوى هذه الترتيبات، ونشجع على التزام قدر كبير من الحذر.

## ٣-٢ الترتيبات الانتقالية

١-٣-٢ ان الكثير من الشواغل حول ممارسات لا تنافسية محتملة، هي في الأساس شواغل حول المشاركة وعدم التوازن في حجم الخطوط الجوية لدى الأطراف وفي قدرتها التنافسية. ونتيجة لهذا تتردد بعض البلدان في الدخول في ترتيبات لتحرير النقل الجوي. والولايات المتحدة تسلم بهذا الواقع، وقد أبرمت عددا من ترتيبات السموات المفتوحة شملت التدرج في الدخول الكامل الى الأسواق، وترتيبات انتقالية أخرى شريطة انطباق أحكام السموات المفتوحة، بالكامل في تاريخ محدد. وهذا يتيح للخطوط الجوية لدى الطرف الآخر الوقت اللازم للتكيف والتأهب لمنافسة غير مقيدة نرى أنها طريقة للتعامل مع شواغل المشاركة أفضل من اعتماد مفهوم التدخل في السوق، دون الحصول على نتيجة أو دليل دامغ على وجود سلوك للمنافسة غير العادلة، كجزء دائم من الاتفاق.

٣- الاستنتاجات

٣-١ ثمة آليات فعالة قائمة للتعامل مع السلوك اللاتنافسي. ومن هذه الآليات قانون المنافسة العام والترتيبات الانتقالية الملائمة، وأحكام أخرى في الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية. فلا ضرورة لضمانات إضافية قد تمس بالفوائد التي تجنى من التحرير.

٤- الاجراء المعروض على المؤتمر

٤-١ المؤتمر مدعو الى ما يلي:

(أ) أخذ الآراء المعرب عنها أعلاه في الاعتبار؛

(ب) استنتاج أنه في معالجة الشواغل المتعلقة بالمنافسة العادلة والمشاركة يعد قانون المنافسة العام والترتيبات الانتقالية أفضل من وجود آليات ضمانات لقطاعات بعينها.

- انتهى -