

الفصل الحادي عشر
مشروع تحرير
النقل الجوي العربي

obeykash.com

مقدمة:

لقد عرف قطاع النقل الجوي خلال العقد الأخير من القرن العشرين الكثير من المستجدات والتطورات الهامة سواء على المستوى الفني أو التنظيمي أو الاقتصادي همت مختلف مناطق العالم، وتمثلت أساساً في قيام العديد من التكتلات والمشاريع الإقليمية لتحرير النقل الجوي⁽¹⁾.

جعلت هذا القطاع بشكل أو بآخر مفتوحاً ومحرراً من القيود التنظيمية، وقائماً على المنافسة كأساس لكل التعاملات الشيء الذي دفع شركات الطيران إلى تطوير معاملاتها وسياساتها التجارية.

وبالإضافة إلى ذلك، برزت ظاهرة العولمة والتحرير الاقتصادي، التي أخذت تفرض نفسها بحدة متصاعدة، خصوصاً في إطار منظمة التجارة العالمية، التي جاءت لتسهر على تحرير التجارة والخدمات في إطار الاتفاقية العامة للتجارة والخدمات والعمل على توسيع نطاقها.

ولقد أدت مختلف هذه المستجدات والتطورات إلى اتخاذ الدول للعديد من التدابير أحادياً أو ثنائياً لفك قيود النقل الجوي، وإلى قيام العديد من التكتلات والمشاريع الإقليمية لتحرير النقل الجوي.

1- حالة نظام النقل الجوي:

وفي هذا الإطار، يمكننا القول استناداً إلى أرقام منظمة الطيران المدني الدولي بأنه تم خلال العقدين الأخيرين للقرن العشرين توقيع ما يزيد عن 300 وثيقة ما بين اتفاق ثنائي لتنظيم النقل الجوي وتعديلات ومذكرات تفاهم. كما شارك ما لا يقل عن 159 دولة، في فك قيود النقل الجوي بشكل أو بآخر، وأبرمت حوالي 120 دولة ترتيبات تتيح ولوج السوق بشكل كامل. هذا علاوة على إبرام ما يفوق 80

1 - عرض الأستاذ عبد الجواد الداودي - أكتوبر - 2002 دبي، 21 .

اتفاقاً ثنائياً للسموات المفتوحة.

أما على المستوى الإقليمي، فقد تم توقيع اتفاقين إقليميين لتحرير النقل الجوي في أمريكا اللاتينية: اتفاق الاتحاد الكاريبي 14 دولة واتفاق فورتايزا 6 دول وثلاث في إفريقيا واتفاق البنجول 6 دول، 1997 وقرار ياموسكرو 1999 على مستوى الأعضاء 20 (CLM) دولة، وفي آسيا اتفاق في منظمة الوحدة الإفريقية، واتفاق الكوميسا 1999، (APEC) ويضم 4 دول من جنوب شرق آسيا سنة 1998، والاتفاق متعدد الأطراف اتحاد التعاون الاقتصادي لدول المحيط الهادي، وقرار الهيئة العربية للطيران المدني 1998 .

وجدير بالملاحظة أن مختلف هذه التنظيمات تعلقت بتبني تدابير تنظيمية وبرامج للتحرير التدريجي للنقل الجوي، وذلك بدرجات متفاوتة. كما يتبين لنا من خلال محتوى هذه الاتفاقيات أو التعديلات، أن نظام النقل الجوي على المستوى الدولي، قد جدت عليه اتجاهات وتطورات تنظيمية خصوصا فيما يتعلق:

بدخول الأسواق وزيادة السعة وذلك على الأقل في ثلث الاتفاقيات الثنائية الجديدة أو المعدلة. على المستوى الدولي وفي العديد في الاتفاقيات الثنائية العربية.

وبملكية شركات الطيران، حيث برزت جهود في هذا المجال، وجرت عمليات لانتقال ملكية شركات الطيران إلى القطاع الخاص بشكل جزئي أو كلي. فتم تخصيص 20 شركة في أوروبا الشرقية و 11 شركة في آسيا و 7 في إفريقيا وأنشئت 8 شركات عربية خاصة على الأقل، فيما استمر الاتجاه نحو التمليك الجزئي لرأسمال الشركات إلى القطاع الأجنبي. كما تم توسيع معايير ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها حيث أدرجت بأشكال ودرجات مختلفة ضمن الاتفاقات الثنائية والإقليمية.

ولقد أثرت كل هذه التحولات والتطورات الاقتصادية والتنظيمية بشكل واضح على النقل الجوي نظرا للتغيرات البنوية والاقتصادية التي طرأت على سوق هذا النشاط الهام، خصوصا في أمريكا وأوروبا وجعلته محرراً من القيود التنظيمية، وقائماً على

المنافسة كأساس لكل التعاملات والأنشطة. الشيء الذي دفع بشركات الطيران الأوروبية والأمريكية إلى تطوير معاملاتها وسياساتها التجارية واللجوء إلى العديد من التحالفات فيما بينها كوسيلة لمواجهة موجة التحرير والمنافسة. وهذا طبعاً ما زاد في حدة المنافسة خصوصاً على الشركات الصغيرة والمتوسطة. وقد ترتب عن ذلك ارتفاع حركة النقل الجوي في المناطق التي تنتهج سياسة التحرير، وإلى انخفاض تكاليف الشركات نتيجة للشراء المشترك للأساطيل والمعدات، وللاستغلال المشترك للخطوط والتحالفات التسويقية، خاصة منها تقاسم الرموز التي سمحت لشركات الطيران المتحالفة بالوصول إلى أي نقطة في العالم بتوسيع شبكاتها الجوية ودعم قدراتها دون أية تكاليف إضافية.

بل لقد دفع هذا الأمر شركات الطيران إلى البحث الحثيث عن سبل الحياة، وإلى ونجحت في اجتياح، Low Cost الإبداع، فبرزت ظاهرة الشركات زهيدة التكاليف سوق النقل الجوي بفضل أسعارها المتدنية التي زاحمت الشركات العادية، بل أخذت تضايق حتى الشركات القوية العتيدة وتحرمها من شرائح لا يستهان بها من المسافرين إلى أن سجلت قيمة أسهمها في سوق البورصة ارتفاعاً ملحوظاً على حساب اسهم الشركات الأخرى الشهيرة.

وقد أدى كل هذا إلى تغيير خارطة سوق النقل الجوي واختلال معاييرهِ وتوازناته المعروفة، ولعل خير دليل على ذلك هو أحداث 11 سبتمبر التي كانت انعكاساتها السلبية أكثر وقعاً على الشركات الكبيرة، فأخذت تنهار الواحدة تلو الأخرى.

وإن كان لهذا الأمر من خلاصة تعتبر، فهي أن التحرير في حد ذاته لا يحمل ضرراً عضالاً، بل أن الضرر في الاستكانة لواقع الحال وعدم الاجتهاد في البحث والإبداع Low Cost . وبدون شك فإن هذا هو الذي كان وراء نجاح الشركات.

- كان لهذه التطورات في أوروبا بالخصوص نتيجة ملموسة في التأثير على الدول المجاورة لها، ومنها الدول العربية التي تربطها بأوروبا علاقات وشبكات جوية لا يستهان برقعته وبمداها. الشيء الذي جعلنا ندرك وبالملموس أن الحاجة إلى التحرير أمر لا خيار لنا فيه إن نحن أردنا الحياة في هذه البيئة الجديدة، وأن نعد للنقل الجوي العربي موقعا يتيح له الصمود أمام هذا التيار العاصف.

2- المشروع العربي:

في خضم هذه المتغيرات، وكننتيجة منطقية لما سبق ذكره من تطورات جاء التحرك الإقليمي للدول العربية ممثلة في الهيئة العربية للطيران المدني، وكان هدفه التأهب من خلال موقف متسق ومتفق عليه، لمواجهة هذه المستجدات والاستعداد لما قد يترتب عليها من انعكاسات تؤثر على النقل الجوي العربي.

3- إعلان مراكش:

والمواقع أن فكرة تحرير النقل الجوي في العالم العربي تعود إلى السبعينات، وتحديداً في يناير 1974، حيث كان فضل المبادرة في إثارة هذا المشروع الكبير للاتحاد العربي للنقل الجوي الذي كلفت جمعياته العامة الاستثنائية المنعقدة بالقاهرة الأمانة العامة بإجراء دراسة عن حريات النقل الجوي بين الدول العربية . وقد أجريت هذه الدراسة ووافقت عليها شركات الطيران مجتمعة بتونس (2 مايو 1974).

وبالطبع أحيل الموضوع على مجلس الطيران المدني للدول العربية باعتباره الجهة الممثلة لسلطات الطيران المدني العربية ذات الصلاحية للنظر في هذا المجال. وبالفعل بحث المجلس هذا الموضوع في دورته الثانية عشر (مراكش) التي أصدرت قراراً بإطلاق الحريات الجوية داخل الوطن العربي، سمي إعلان مراكش لإطلاق حريات النقل الجوي في العالم العربي. ويتضمن هذا القرار: إطلاق الحريات الجوية الخمس داخل الوطن العربي لشركات الطيران العربية المنتظمة وذلك على أساس المعاملة بالمثل.

على أن ما يجب ملاحظته هنا هو أن مبادرة التحرير هنا جاءت من مؤسسات النقل الجوي العربية وتبنتها بعد ذلك السلطات وأن الأمور، على ما يبدو، لم تكن بعد قد نضجت أو حان استثمارها، فظل هذا الإعلان حيث بدأ حبراً على ورق، وخضع لتفسيرات وتأويلات متباينة سواءً من طرف سلطات أو شركات الطيران العربية.

23 يونيو - كان ذلك في السبعينات، وفي التسعينات كلفت القمة العربية (القاهرة، 1996/2/1) المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية باتخاذ ما يلزم للإسراع بإقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وفقاً لبرنامج عمل وجدول زمني محدد. وفي هذا الإطار وبتكليف من الجامعة، قامت الدول العربية في إطار الهيئة العربية للطيران المدني بوضع برنامج لتحرير النقل الجوي بين الدول العربية باعتباره هو المساهمة الممكنة للطيران المدني في تنفيذ منطقة التجارة الحرة وباعتباره كذلك الصيغة المناسبة لمواجهة التحديات المطروحة وفق نظام أكثر كفاءة للتأقلم مع التطورات الجارية على المستوى الإقليمي والدولي، ومواجهة انعكاساتها على النقل الجوي العربي.

ومعلوم أنه بغض النظر عن الآثار الاجتماعية والاقتصادية لتحرير النقل الجوي، فإن دوره في التنمية السياحية لا يمكن نكرانه، وخير دليل على ذلك أن الانعكاسات السلبية لأحداث 11 سبتمبر على النقل الجوي قد تركت بصمات واضحة على الحركة السياحية بصفة عامة، وقد أثر ذلك بالطبع على السياحة العربية حيث سجلت تراجعاً وصل إلى 11% وهذا ما جعل العديد من الأصوات تنادي بتشجيع السياحة العربية البينية وتيسير سبل خدمتها. وطبعاً يعد النقل الجوي هنا السبيل الأمثل لانتقال السائح بين المنطقة العربية المترامية الأطراف. وفي هذا السياق، فإن قرارات مجلس وزراء السياحة العرب وتوجهاته الداعية إلى تحرير النقل الجوي لتؤكد هذا التوجه وتلحّ عليه.

وجدير بالإشارة أننا عند إعداد البرنامج الذي اعتمده مجلس وزراء النقل

العرب، قد اخترنا التحرير التدريجي الموزع بحسب النشاطات المعنية للنقل الجوي على أربعة مراحل هي:

- 1- تحرير النقل الجوي للبضائع والنقل غير المنتظم ("الشارتر 2000")
 - 2- التحرير الجزئي لحقوق النقل الثالثة والرابعة لخدمات النقل الجوي المنتظم، وذلك بتوزيع السعة بين 40 إلى 60 % بين الطرفين (2002)
 - 3- التحرير الكامل لحقوق النقل الجوي الثالثة والرابعة (2004)
 - 4- إطلاق الحريات الخامسة للنقل الجوي المنتظم بين الدول العربية (2006)
- كما وضعت الهيئة العربية للطيران المدني كذلك آلية تتضمن الترتيبات الفنية والإدارية والقانونية المناسبة لتنفيذ هذا البرنامج من شأنها أن تيسر الجو الملائم للتحرير، اعتمدها اجتماع مشترك ضم الجهاز التنفيذي لكل من الهيئة والاتحاد العربي للنقل الجوي (الدار البيضاء 29 سبتمبر 1999) وتسمح هذه الترتيبات التي تقوم أساسا على الإلغاء التدريجي للقيود التنظيمية التي تحد من توسع النقل الجوي العربي، تسمح بضمان حقوق المشاركة ودخول الأسواق، والمنافسة الشريفة، بين الناقلات الجوية العربية وذلك وفق المبادئ التالية:
- الإلغاء التدريجي للإجراءات المفروضة على السعة مع إيجاد آلية للحماية من التصرفات المخلة بمبدأ المنافسة المشروعة.
 - ضمان الحد الأدنى للمشاركة بالنسبة للناقلات الجوية العربية.
 - تأمين عدم التمييز وذلك من خلال آلية لتسوية النزاعات المتعلقة بالممارسات التنافسية غير المشروعة.
 - الإلغاء التدريجي للإعانات المالية التي تمنحها الدولة للناقل الجوي.
 - تبني مبدأ التعيين المتعدد لمؤسسات النقل الجوي.
- 4 - تحرير تعرفه النقل الجوي.

هذا ويمكن تلخيص أهم المفاهيم التي تضمنها مشروع تحرير النقل الجوي العربي

بخصوص العناصر الأساسية للتحرير على النحو التالي:

• حقوق النقل الجوي:

لقد تم منح حقوق النقل الجوي بين الدول العربية إلى مختلف المؤسسات العربية المعينة للنقل الجوي دون تمييز، وحررت ممارسة خدمات النقل الجوي بين الدول العربية من القيود بشكل تدريجي على أربع مراحل تمتد على ست سنوات، تصبح ممارسة هذه الحقوق في نهايتها خالية من أي قيد وقائمة على المنافسة فقط.

• السعة:

عمدت الهيئة إلى رفع القيود المفروضة على السعة بشكل تدريجي حيث بدأت بالرفع الجزئي لها خلال المرحلة الثانية من برنامج التحرير ثم الكلي خلال المرحلة الثالثة ووضعت عددا من التدابير لتجنب تدهور السعة أو تضخمها.

• تعريفات أو أسعار النقل الجوي:

لقد حرر برنامج تحرير النقل الجوي العربي وألية تنفيذه تعريفات النقل الجوي بين الدول العربية والتي تخضع عادة لموافقة السلطات، حيث جعل أمر هذه التعريفات قائم على قاعدة العرض والطلب في سوق النقل الجوي وذلك بدأ من المرحلة الثالثة. ومن الواضح أن تحرير نظام التعرفة يعتبر ضرورياً لقيام سوق عربي حر للنقل الجوي.

• تعيين الناقل الجوي:

أقرت الهيئة العربية للطيران المدني ضمن برنامج تحرير النقل الجوي مبدأ تعدد المؤسسات المعينة. ومما لاشك فيه أن من شأن توسيع هذا المعيار وتخفيف أو تحرير قيوده أن يعزز حق مشاركة الشركات في نظام النقل الجوي ويمنح فرص دخول كبيرها وصغيرها إلى السوق العربي.

ولقد دعت الجمعية العامة للهيئة العربية للطيران المدني المنعقدة في مايو 2000 سلطات الطيران المدني العربية للشروع في تنفيذ المرحلة الأولى من برنامج إطلاق حريات النقل الجوي بين الدول العربية ابتداء من نوفمبر 2000 ، والمتمثلة

في تحرير خدمات النقل الجوي للبضائع والنقل غير المنتظم.
وتلخص الإجراءات التي تتعلق بالمرحلة الأولى من هذا البرنامج بحسب آلية التنفيذ
فيما يلي:

أ- رفع كل القيود المفروضة بما فيها الإتاوات على نقل البضائع والنقل غير
المنتظم، على أن تقوم سلطات الطيران المدني بتحديد الإجراءات التنظيمية
المناسبة دون أن يعيق ذلك تحرير النقل الجوي.

ب- منح كافة التسهيلات الإدارية والإجرائية المناسبة المتعلقة بالطيران المدني
التي من شأنها تيسير حرية نقل البضائع والنقل غير المنتظم.

ج- عدم فرض رسوم طيران إضافية غير مبررة عما هو مطبق حالياً بخصوص
نقل البضائع والنقل غير المنتظم.

كما تجب الإشارة إلى الآلية الموضوعية للتنفيذ قد أقرت مرجعية للمتابعة والبت
فيما قد يحدث من عراقيل أو مشاكل، ولتقييم التجربة مرحلياً للوصول في نهاية
المطاف بالشكل المتدرج إلى المرحلة النهائية. هذا ويمكننا القول على ضوء ما
أجريناه من تقييم لنتائج المرحلة الأولى والتي توشك على الانتهاء أن:

• هناك تجاوباً واضحاً في الإجراءات المتخذة للتنفيذ لكن يوجد مع ذلك بعض
التردد الناتج عن الاتجاه المحافظ والحماي.

• أن معظم الدول متحمسة للتحرير.

• هناك عديد من الدول (5) عدلت اتفاقيتها الثنائية لمنح حقوق نقل البضائع
والشارتر لطرف عربي.

• هناك عدد من الدول (4) تجاوزت المرحلة الأولى وأبرم اتفاقيات للسموات
المفتوحة (الحرية الثالثة والرابعة) مع دول عربية وغير عربية.

• كما لاحظنا وجود اتجاه سواء لدى بعض الشركات أو الدول ينادي بضرورة
اتخاذ إجراء إلزامي ومتعدد الأطراف لضمان حسن تنفيذ برنامج التحرير بشكل
واسع.

لكن على الرغم من مصداقية هذا الاتجاه، فإننا نرى بأن الإطار الثنائي يوفر في الوقت الحاضر مرحلة في الشكل القانوني لا يستهان بدورها الهادف إلى التكيف والتهيؤ التدريجي للإدارة وفي التطبيق الجغرافي المحدود، ريثما تتضح الصورة على ضوء الممارسة الحقيقية الأمر الذي يسهل علينا المتابعة المتأنية للأمور والمعالجة العقلانية لكل ما من شأنه أن يعثر مسيرة التحرير.

اعتقد أنه لا داعي للمقارنة بين المبادرة القديمة وبين المشروع الحديث ولا البحث عن دواعي فشل الأولى، لكن لعله من المفيد الملاحظة أنه خلال إعلان مراكش كان الجو السائد هو النظام الحمائي والتحفطي سواء على المستوى الاقتصادي العام أو النقل الجوي بالخصوص، وبالتالي كان إعلان مراكش يشكل نشازاً في هذا الإطار.

بينما الذي يبعث على التفاؤل والتشجيع حالياً هو أن الجو الاقتصادي السائد اليوم هو العكس تماماً بل هو الذي يدعو للتحرير ويجعله النتيجة المنطقية للأحداث. فشركات الطيران العربية في السبعينات كانت كلها مملوكة للدولة. أما اليوم فهناك على الأقل 5 شركات مملوكة للخواص، كما أن هناك توجه وجهود لدى العديد من الدول لخصخصة شركاتها، بل حتى مطاراتها أو على الأقل للنظر في إعادة هيكلتها. وعلى مستوى المشروع في حد ذاته فقد كان إعلان مراكش مجرد بيان تعوزه الإجراءات والترتيبات اللازمة لتنفيذه. بينما يوفر المشروع الحالي آلية للتنفيذ وترتيبات معينة حرصت على مراعاة مختلف الجوانب والمصالح المعنية. كما أن منهجية العمل كانت تعتمد بصفة خاصة على إصدار القرارات والشعارات بينما هي حالياً تتطرق من معطيات واقع الحال العربي وتحاول من خلالها الوصول إلى الصيغة التوافقية المناسبة للمصالح العربية العامة في مجال النقل الجوي. ونعتقد بأن مجلس القمة العربية الذي انعقد أخيراً في بيروت قد شكل في هذا النطاق تحولاً حاسماً، حيث لمس هذا التوجه السليم وبادر إلى مباركة هذا المشروع الذي يشكل في الواقع جزء المشروع الكبير وهو تحرير السوق العربي.

وبالفعل فإن ما يميز مشروع النقل الجوي العربي ويعطيه قوة تدفعه إلى الأمام، هو أنه يأتي في إطار تصور أو تجمع اقتصادي شامل وأنه يستند في معظم مفاهيمه ومبادئه على القواعد والترتيبات التي اتخذت على المستوى الدولي في نطاق الأيكاو.

نحن طبعاً واعون بأن هناك العديد من الجوانب والترتيبات ذات الارتباط والمتعلقة بمبادئ ومجالات أخرى غير الطيران المدني منها الأمني والحدودي والمالي، ومدركون تماماً لدورها الهام في مسيرة التحرير، ونحن نبذل جهودنا في إطار تنفيذ منطقة التجارة الحرة العربية ومن خلال الجهات المعنية في جامعة الدول العربية لتأمينها.

على أننا ندرك كذلك وفي نفس الوقت بأنه ليس لهذه الجوانب أن تعرقل مسيرتنا أو أن تبطل وتيرتها بل نحن نؤمن يقيناً بأن جهودنا نحو التحرير تشكل رافداً من شأنه أن يدفع بها إلى التحرك في الاتجاه الصحيح.

وكما هو معلوم فإن آلية التنفيذ المعتمدة تتضمن ضمن الترتيبات المتفق عليها إعداد صيغة متعددة الأطراف لتحرير النقل الجوي، حرصنا على أن تكون جاهزة للتطبيق خلال المرحلة الأخيرة لبرنامج التحرير، والتي لن ننقل إليها إلا بعد إجراء تقييم مشترك لنتائج المرحلة السابقة مع الاتحاد العربي للنقل الجوي، يراعي مصالح جميع الأطراف.

وسنعمل من خلال هذه الصيغة على الاستفادة من جميع ما قد يطرأ من مستجدات وتطورات في مجال التنظيم الاقتصادي الجاري للاستفادة منها وتبنيها على ضوء الواقع العملي لمجريات الأمور.