

المؤتمر العالمي للنقل الجوي: التحديات وفرص التحرير

مونتريال، ٢٤ - ٢٩/٣/٢٠٠٣

البند رقم ٢: دراسة المواضيع التنظيمية الرئيسية في عملية التحرير

١-٢: ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، بالنسبة للدول النامية

(وثيقة مقدمة من بربادوس)

ملخص

تبحث هذه الوثيقة مسائل وخيارات السياسة التي تنتج في تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم، بالنسبة للدول النامية في أي تجمع اقتصادي للدول، بهدف المضي قدماً في التحرير الذي تم بالفعل في إطار مبدأ المصلحة المشتركة.
ويرد الاجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٥.

المراجع

Doc 9587 سياسة ومواد ارشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي
تقرير مجموعة العمل التابعة لفريق الخبراء المعني بتنظيم النقل الجوي، عن ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم.
ATConf/5-WP/7 تحرير ملكية الناقلين الجويين والسيطرة عليهم

١- مقدمة

١-١ ان أهمية الطيران التجاري للاقتصادات من كل الأحجام مسألة لا شك فيها. ومع هذا تتضخم هذه الأهمية حين يكون ذلك الاقتصاد معتمدا بشدة على السياحة أو التجارة في السلع أو الخدمات عن طريق الجو كما هو الحال في كثير من الدول النامية. ولذا تبقى هذه الدول شديدة الاعتماد على وجود ناقلين جويين تجاريين لديهم الكفاءة ويحققون الربح، لكفالة تحقيق النمو.

٢-١ ومع ذلك فالدول التي تعتمد على وجود ناقلين جويين هي الأقل احتمالاً لأن تكون لديها موارد مالية لتمويل العمليات التي تفسح المجال للخطوط الجوية إليها، لا عن طريق الدعم الحكومي ولا من أسواق المال المحلية والمستثمرين. وهذا الوصول المقيد إلى رأس المال ليس انعكاساً لعدم ملاءمة الناقلين من العالم النامي لاجتذاب استثمارات إضافية، بل هو نتيجة القيود التي تفرضها القواعد الموجودة لملكية الخطوط الجوية والسيطرة عليها.

٣-١ وقد سلمت الإيكاو بالفعل بهذا الواقع، وهو الحكمة من اتباع مبدأ المصلحة المشتركة المبين في قرار الجمعية العمومية للإيكاو A32-17 الذي أوصى به في الأصل بوصفه القرار A24-12. غير أن الصعوبة في مبدأ المصلحة المشتركة هي أنه بينما يوسع نطاق تجميع المستثمرين المحتملين الذين يمكن أن يستثمروا بصورة مشروعة في "مجتمع الناقلين الجويين" فهو يربط مجموعات الدول التي لديها، فرادى وجماعات، موارد محدودة للغاية يمكنها تخصيصها للطيران.

٤-١ ولما كانت العولمة تفتح أسواقاً جديدة للتجارة في السلع والخدمات على الساحة العالمية فقد آن الأوان للعودة إلى مبدأ المصلحة المشتركة لكفالة تمكين الدول النامية من الاستفادة الكاملة من هذه الأسواق الجديدة. وعلى هذا فهذه الوثيقة تناقش إمكانية زيادة تحرير القواعد المنظمة لملكية خطوط الطيران والسيطرة عليها، لمصلحة هذه البلدان النامية.

٢- المناقشة

١-٢ تظل السياحة في كثير من الدول النامية تسهم بشكل غير متناسب في الناتج المحلي الإجمالي لهذه الدول إذا ما قورن باسهام السياحة في الناتج المحلي الإجمالي للدول المتقدمة. ومع هذا فرغم هذا الإسهام والدور الواضح الذي تؤديه الخطوط الجوية في تحديد الدور المهم للسياحة، فتعد الخطوط الجوية مربحة في هذه الدول النامية قليل للغاية.

٢-٢ وكما يتبين من دراسة المنافسين من العالم المتقدم، لا يأتي العدد المحدود من الناقلين الجويين الربحين من العالم النامي نتيجة انعدام الوصول إلى الطرق المربحة وإنما نتيجة لنقص رسملة هذه الخطوط الجوية منذ إنشائها. وهذا النقص الأساسي في الرسملة يشمل جميع نواحي حياة الناقل، نتيجة لتحديد تجميع المستثمرين المحتملين في أعقاب قواعد الملكية الكبيرة التقييدية والسيطرة الفعالة عليها.

٣-٢ وفي حالات كثيرة يُضطر ناقل العلم المملوك تقليدياً للحكومة إلى الخروج من السوق، لا نتيجة لنقص الكفاءة الإدارية والنشغيلية فحسب بل ونتيجة لعجز الدول النامية عن تمويل هؤلاء الناقلين قبل أولويات انمائية أخرى كالتعليم والرعاية الصحية وسائر الاحتياجات الاجتماعية واحتياجات المرافق الأساسية. ويتفاقم عجز الخطوط الجوية الوطنية عن الوفاء باحتياجاتها التمويلية من حكوماتها، عندما تسعى هذه الخطوط الجوية إلى الحصول على التمويل من مستثمرين محليين أموالهم محدودة ويتعين عليهم الاختيار بين الاستثمار في نقل جوي وطني، والاستثمار في مشاريع أخرى وطنية أو دولية. ولكي يكون الطيران فرصة للاستثمار يجب أن يتنافس على أموال المستثمرين أمام فرص الاستثمار الدولي في كثير من قطاعات الاقتصاد الأخرى التي لا تعاني من تدابير تقييدية جوهرية على الملكية والسيطرة الفعالة.

٤-٢ والنتيجة هي أنه يتحتم على الخطوط الجوية في العالم النامي أن تلجأ إلى التماس رأس مال المستثمرين من مجمع محدود للمستثمرين الذين لا تتوافر لديهم موارد كافية للاستثمار. والبديل هو أن يتحتم على هؤلاء الناقلين أن يلتمسوا قروضاً من السوق الدولية بتكلفة لا يمكن قبولها. كما أن فرص اللجوء إلى رأس مال المشاريع محدودة لأن القيود على الملكية والسيطرة يمكن أن تحد من خيارات السداد وتزيد من تكلفة رأس المال.

٥-٢ ولا تصح الصعوبات المرتبطة بتأمين رأس المال المستثمر الا جزئيا من تطبيق مبدأ المصلحة المشتركة، ذلك أنه بينما يُدخل مبدأ المصلحة المشتركة مفهوم الناقل المشترك ويوسع فرص الدخول الى الأسواق أمام هذا الناقل، فهو لا يوسع الا التجمع الذي يمكن أن يستمد منه رأس المال فيما بين الدول النامية ذات الظروف الاقتصادية المماثلة. والواقع أنه يتبين تحليل الناقلين من الدول النامية الذين يستفيدون من مبدأ المصلحة المشتركة أن هؤلاء الناقلين لم يستفيدوا من تحسين فرص الحصول على رأس المال الاستثماري. ثم انهم بعد التوسع في دخول الناقلين من الدول النامية الى الأسواق أصبحت قدرتهم على اغتنام هذه الفرص الجديدة محدودة للغاية ببقائهم باستمرار ناقص رسمة نتيجة لمحدودية الوصول الى رأس المال الاستثماري.

٦-٢ ان تخفيف قواعد ملكية خطوط الطيران وتزايد فرص دخول الأسواق مع سهولة الحصول على رأس المال الاستثماري، أمر يمكن أن يفضي الى اصلاحات كبيرة في الكفاءة والربحية وفوائد المستخدمين مثلما حدث بالفعل في الاتحاد الأوروبي. ففي الاتحاد الأوروبي لم تتح "لناقلين المشتركين" فرصة استغلال سوق الطيران المحررة الموجودة في أوروبا فحسب بل، وهو الأهم، الدخول الى مجتمع استثمار كبير ومتنوع وقادر على تمويل التوسع في الطرق وحياسة المعدات.

٧-٢ ويضاف الى تغيير الوضع المالي والتنافسي للناقلين من الدول النامية نتيجة لتدفق رأس المال الاستثماري الذي قد يفضي الى تخفيف قواعد ملكية الخطوط الجوية، أن زيادة تدفقات رأس المال الاستثماري يمكن أن تساعد أيضا في تحسين الاشراف على سلامة هؤلاء الناقلين. فزيادة فرص الحصول على رأس المال الاستثماري ورخصها يؤيدان الى تسريع تجديد الأساطيل في العالم الخاص بما يسفر عنه هذا من تخفيف حدة المسائل المتعلقة بالسلامة المتصلة بشيخوخة الطائرات، علاوة على الشواغل البيئية المتعلقة بالانبعاثات والضوضاء.

٣- نهج لتحرير ملكية الخطوط الجوية والسيطرة عليها

١-٣ لقد أدت الشروط التقييدية لملكية الخطوط الجوية وشروط تسجيل الطائرات الى الحد من قدرة الخطوط الجوية من الدول النامية على اجتذاب الاستثمار مما أثر بدوره على قدرتها على المنافسة بفعالية على الطرق الموجودة أو الاستغلال الكامل للفرص لدخول الأسواق الجديدة الناشئة اما نتيجة لتطبيق مبدأ المصلحة المشتركة واما لترتيبات التحرير الثنائية. ولضمان تمكين الناقلين من الدول النامية من زيادة استغلال مزايا السياحة والتجارة المستمدة من الطيران التجاري يتحتم أن يتوافر ما يلي:

(أ) تخفيف القواعد المتعلقة بملكية الخطوط الجوية؛

(ب) تخفيف القواعد المتعلقة بأساس اقرار سيطرة فعالة.

٢-٣ وفيما يتعلق بـ (أ) فان تنقيح قواعد السيطرة على ملكية الخطوط الجوية كي تسمح بالأساس الوحيد لقبول التعيين بموجب أي اتفاق معين للخدمات الجوية، ينبغي أن يحدد أنه بالنسبة لأي دولة نامية يجب عدم احتجاز أكثر من ٢٥ في المائة من الملكية المشتركة للخط الجوي لمواطني البلد المانح للتعين.

٣-٣ وأما عن ب) فان تخفيف قواعد السيطرة الفعلية بحيث تسمح بالأساس الوحيد لقرار السيطرة الفعلية ينبغي أن ينص على أن المحل الرئيسي للشركة يكون في أراضي الدولة المانحة للتعين. وترد الارشادات لتعيين المحل الرئيسي

لشركة الناقل، في مسودة الشرط النموذجي في النموذج المقترح لاتفاق الخدمات الجوية الذي وضعته الايكاو في الوثيقة ATConf/5-WP/7 بوصفه المادة العاشرة: التعيين والتفويض.

٤-٣ وتنص هذه القواعد الجديدة على اتاحة فرص متزايدة أمام الناقلين من الدول النامية للوصول الى المصادر الدولية لرأس المال، ومن ثم تمنحهم القدرة على المنافسة الفعالة والاستغلال الفعلي للفرص السوقية الجديدة.

٤-٤ الاستنتاجات

١-٤ المؤتمر مدعو الى استنتاج ما يلي:

(أ) أنه بالنظر الى أن للطيران المدني دورا ميسرا للتجارة الدولية في السلع والخدمات، وخاصة السياحة، فهو يتميز بقيمة هامة للدول النامية ويمكنه أن يحسن كثيرا، بشكل مباشر وغير مباشر، الآفاق الاقتصادية للدول النامية. أما الفوائد لأي دولة نامية من الطيران التجاري فانها تكون غير متناسبة اذا قيست بالدول المتقدمة.

(ب) وأن الدول النامية هي الأقل عرضة لأن تكون في وضع يسمح لها باستثمارات رأسمالية شاملة ومستمرة، سواء عن طريق المصادر المحلية العامة أو الخاصة، بما يلزم لضمان تشغيل الناقلين الجويين بكفاءة ودينامية. وفي الوقت نفسه فهؤلاء الناقلون يمنعون من التماس رأس المال الأجنبي بموجب القوانين السائدة بخصوص الملكية الكبيرة والسيطرة الفعالة على خط جوي معين.

(ج) وأن مبدأ المصلحة المشتركة أتاح للناقلين من الدول النامية الذين يكونون جزءا من تجمع اقتصادي، مرونة كبيرة من حيث تعيين الخطوط الجوية وتحسين الدخول الى الأسواق. وفضلا عن هذا، فقد زادت أحكام بعض الاتفاقات الثنائية الأكثر تحريرا، التي أبرمتها دول نامية في السنوات الأخيرة فرص الدخول الى الأسواق. ومع هذا فربط الدول المقيدة ماليا معا أضع الكثير من المزايا التي يمكن جنيها من أحكام المبدأ أو من بعض الاتفاقات الثنائية الأكثر تحررا، حيث حال نقص التمويل دون الاستغلال الكامل لفرص السوق الجديدة.

(د) وان زيادة توسيع قواعد التحرير فيما يتعلق بالملكية الكبيرة والسيطرة الفعالة على الخطوط الجوية في البلدان النامية تتيح لتلك الخطوط الجوية فرصة المنافسة بمزيد من الفعالية، عن طريق تحسين قدرتها على استغلال فرص دخول الأسواق، ومن ثم تحسن كثيرا السلامة التجارية.

(هـ) أن القواعد المتعلقة بالملكية الكبيرة للخطوط الجوية ينبغي أن تخفف بحيث تنص على قبول الناقلين المعيّنين من الدول النامية التي تخصص حصة لا تقل عن ٢٥ في المائة من الملكية الوطنية من البلد المعين.

(و) أنه ينبغي تخفيف القواعد المتعلقة بالسيطرة الفعالية على الخطوط الجوية بحيث تنص على أن يكون المحل الرئيسي للشركة في البلد المعني هو الشرط الوحيد لتقرير السيطرة الفعالية.

(ز) أن القواعد الجديدة المقترحة للملكية الكبيرة والسيطرة الفعلية لا تحسن الأحوال المالية للخطوط الجوية من العالم النامي فحسب، بل وتفيد أيضا في التحسين غير المباشر لسلامة الطائرات وتقلل التكاليف البيئية المرتبطة بشيخوخة أساطيل الطائرات في العالم النامي بسبب زيادة معدل تجديد الأساطيل عقب الوصول المعزز الى رأس المال.

٥- الاجراء المعروض على المؤتمر

٥-١ المؤتمر مدعو الى أن:

(أ) يستعرض الاستنتاجات الواردة في الفقرات ٤-١ من أ) الى ز).

(ب) يعتمد الاستنتاجات الواردة في الفقرات ٤-١ من أ) الى ز).

- انتهى -