

## مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

البند رقم ٢ : المسائل المحددة ذات الصلة باقتصاديات المطارات وإدارتها  
البند رقم ٢-١ : التنظيم والملكية والمراقبة

### أسلوب إدارة المطارات وملكيته ومراقبتها

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

#### الملخص

تتناقش هذه الورقة هيكل كل من الملكية والمراقبة في المطارات، واختيار الشكل المناسب لهما، وجوانب السلامة ذات الصلة في المطارات، وأهمية مسألة حُسن إدارة الشركات. وإذا كانت مختلف أشكال الملكية والمراقبة قد تكون مناسبة لحالات معينة في مختلف المطارات، فإن الورقة تؤكد من جديد أنه ينبغي إنشاء هيئات مستقلة عندما يكون ذلك في صالح مقدمي الخدمات والمنتفعين بها. وعندما تقوم السلطات الحكومية بمراقبة المطار بشكل مباشر، من الضروري ضمان الفصل بوضوح بين المهام التنظيمية والتشغيلية. وفي إطار مسألة حُسن إدارة الشركات الذي قد يؤدي إلى تحسين الأداء، توصي الورقة بتطبيق أفضل الممارسات في مجالات معينة. يرد الإجراء المطلوب من المؤتمر في الفقرة ٥.

#### ١- المقدمة

١-١ إن التغيير في ملكية المطارات ومراقبتها فيما يتعلق بالاستغلال التجاري يمكن أن يؤثر على أسلوب إدارتها وأدائها. وتُعرّف عملية الاستغلال التجاري بأنها طريقة لإدارة التسهيلات والخدمات تطبق فيها مبادئ الأعمال التجارية أو يركز فيها على تطوير الأنشطة التجارية. وقد نقلت ملكية بعض الهيئات التجارية في المطارات جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص.

٢-١ وتناقش هذه الورقة هيكل كل من الملكية والمراقبة في المطارات، واختيار الشكل المناسب لهما، وجوانب السلامة ذات الصلة في المطارات، وأهمية مسألة حُسن إدارة الشركات. كما أنها تستعرض النص الحالي ذا الصلة من سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة ٩٠٨٢).

## ٢- المناقشة

١-٢ يمكن تصنيف مختلف الأشكال التنظيمية التي تستخدمها الدول في نوعين رئيسيين. النوع الأول يندرج تحت الملكية والمراقبة الحكوميتين أو العامتين، والنوع الثاني يتعلق بمشاركة القطاع الخاص في الإدارة.

٢-٢ وقد تتخذ الملكية الحكومية أو العامة شكل المراقبة والإدارة المباشرتين، غير أن مراقبة الحكومة قد تُمارس أيضاً من خلال هيئة مستقلة (أو تجارية) تتمتع باستقلال مالي وتشغيلي. ويشمل النوع الثاني مشاركة القطاع الخاص في شكل عقود الإدارة أو عقود الإيجار أو الامتياز، وتحويل ملكية الأقلية وملكية القطاع الخاص و/أو إدارة أجزاء من أنشطة المطارات، وملكية القطاع الخاص والمراقبة التي يقوم بها، حيث تنقل معظم ملكية المطار أو كلها إلى هيئة من القطاع الخاص. وستتوقف القرارات التي تتخذها كل دولة على حدة بشأن الشكل التنظيمي الذي ينبغي لمطار ما أن يعمل في إطاره على الوضع القائم في الدولة المعنية وسوف تخضع في كثير من الأحيان لتأثير قوي من السياسة الحكومية المتبعة. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ورقة العمل WP/18 التي تتضمن نتائج دراسة استقصائية قامت بها الإيكاو عن الجوانب التنظيمية والرقابية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية.

٣-٢ ومن المسلم به، في الفقرة ١٠ من الوثيقة ٩٠٨٢، أنه عندما تقوم هيئات مستقلة (من القطاع العام أو الخاص) بتشغيل المطارات، فإن وضعها المالي الشامل وكفاءتها الإدارية يميلان إلى التحسن بوجه عام. ولذلك يوصي المجلس في الفقرة ١١ بتكوين هيئات مستقلة تضطلع بتشغيل المطارات عندما يكون ذلك في صالح مقدمي الخدمات والمنتفعين بها. ويشير عدد من الدراسات الحديثة التي أجراها أكاديميون وحكومات وهيئات من القطاع إلى أن تغيير الملكية والمراقبة يعتبر عادة كوسيلة لتحسين إدارة الشركات وأن تحسن الأداء نتيجة لحسن إدارة الشركات (أي الطريقة التي يشرف بها مجلس الإدارة على سير عمل الشركة من خلال إدارته وخضوعه للمساءلة أمام حملة الأسهم ومختلف الأطراف المعنية).

٤-٢ وتزداد أهمية إدارة الشركات عندما يتم فصل عملية مراقبة المطار وإدارته عن الملكية وفي الحالات التي يعتمد فيها المطار أكثر على رؤوس الأموال الخارجية لتمويل أنشطته واستثماراته. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يشكل نظام سليم لإدارة الشركات ضماناً فعالة لجميع الأطراف المعنية، بما فيها حملة الأسهم والدائنين، بأن تعمل الإدارة لما فيه صالح المطار وتستخدم الأموال بطريقة كفؤة، مما يجعل من الأسهل جمع رأس المال. أما في غياب هذا النظام السليم، فقد تسعى الإدارة إلى تحقيق أقصى قدر من مصالحها الخاصة على حساب مصالح الأطراف الأخرى المعنية، وقد تقل درجة الشفافية في استخدام الأموال المتاحة.

٥-٢ لقد تم وضع مبادئ إدارة الشركات وقواعدها في جميع أنحاء العالم. ومن بين المبادئ التوجيهية الأكثر تأثيراً مبادئ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في مجال إدارة الشركات (٢٠٠٤). ومن شأن تطبيق هذه المبادئ ونتائج الدراسات الحديثة بشأن الاستغلال التجاري للمطارات وخصصتها أن يكون بمثابة أساس لوضع أفضل الممارسات اللازمة لضمان حسن إدارة الشركات بالنسبة للمطارات التجارية. ويشمل هذا ما يلي:

- (أ) أهداف ومسؤوليات محددة بوضوح على النحو المنصوص عليه في التشريعات أو التراخيص؛
- (ب) المعاملة المنصفة لحملة الأسهم وحماية حقوقهم (في حالة امتلاك حملة الأسهم من القطاع الخاص رأس المال كلياً أو جزئياً)؛
- (ج) هيئة إشرافية فنية مستقلة لتقديم التوجيه العام للإدارة؛

- د) إدارة فاعلة ومسؤولة لاتخاذ القرارات في حينها فيما يخص المالية والعمليات والتكنولوجيا والموارد البشرية والاستثمارات والخدمات، تمشيا مع أهداف الشركة وتوجيهات مجلس الإدارة؛
- هـ) ربط علاقة جيدة مع جميع الأطراف المعنية من خلال التشاور؛
- و) الكشف عن المعلومات بدقة في الوقت المناسب بغرض تعزيز الشفافية.

٦-٢ وتتناول الفقرة ١٧ من الوثيقة ٩٠٨٢ أفضل الممارسات التجارية ضمن سياق عام. وبهدف تحسين أداء المطارات، ينبغي إدراج توصية محددة بشأن تطبيق أفضل الممارسات في مجال حُسن إدارة الشركات. ويوصي نص الفقرة ١٧ بأنه ينبغي تطبيق أفضل الممارسات التجارية في مجالات مثل نوعية الخدمات، والاستثمارات، والمحاسبة، وخطط التطوير. وبالنظر إلى أنه يتم تناول بعض هذه المجالات في فقرات أخرى ذات صلة من الوثيقة ٩٠٨٢ (على سبيل المثال، تتناول الفقرة ١٦ نوعية الخدمات والاستثمارات)، وأن أفضل الممارسات التجارية يمكن أن تنطبق على كثير من المجالات الأخرى أيضا، فليس من الضروري تخصيصها بالذكر في هذا السياق. (وأفضل الممارسات لتحقيق حُسن الإدارة لدى مقدمي خدمات الملاحة الجوية هي نفسها لدى المطارات، كما نوقش في ورقة العمل WP/12).

٧-٢ كما يمكن أن تنطبق أفضل ممارسات حُسن إدارة الشركات على المطارات التي تملكها الحكومة كليا وتخضع لمراقبتها المباشرة. وعندما لا يشكل تشغيل مطار واحد أو أكثر سوى إحدى المهام العديدة التي تضطلع بها هيئة حكومية، يتعين إيلاء الاهتمام لمسألة الفصل الواضح بين المهمة التنظيمية وتقديم الخدمات. ذلك لأن العلاقة المقربة جدا بين الجهة المنظمة والجهة المقدمة للخدمة يمكن أن تؤدي إلى تضارب المصالح وتقوض الثقة في النظام. ومن أجل التأكيد على الحاجة إلى هذا الفصل، ينبغي أن تعدل الفقرة ١٥ من الوثيقة ٩٠٨٢. ومن الجدير بالذكر أن التعديل المقترح على الفقرة ١٥ متماثل فيما يتعلق بالمطارات وخدمات الملاحة الجوية لأن نفس المنطق ينطبق على كلا النوعين من مقدمي الخدمات (أنظر ورقة العمل WP/12).

٨-٢ وفيما يتعلق بمسؤولية الدول عن السلامة على النحو المشار إليه في الفقرة ١٣ من الوثيقة ٩٠٨٢، ينبغي للدول أن تكفل خضوع المطارات التي تمر بعملية تحول إلى الاستغلال التجاري لإجراءات الترخيص وفقا للقواعد والتوصيات الدولية الواردة في المجلد الأول - تصميم وتشغيل المطارات - من الملحق ١٤ - المطارات - باتفاقية الطيران المدني الدولي، وكذلك لمواصفات الايكاو الأخرى ذات الصلة، وعلى النحو المبين في الدليل بشأن ترخيص المطارات (الوثيقة ٩٧٧٤).

### ٣- الاستنتاجات

١-٣ يمكن استخلاص الاستنتاجات التالية من المناقشة السالفة الذكر:

- أ) مع أن مختلف هياكل الملكية والمراقبة قد تكون ملائمة بالنسبة لمختلف المطارات، ينبغي أن تنظر الدول في تكوين هيئات مستقلة تضطلع بتشغيل المطارات. وعندما تقوم حكومة بمراقبة المطار بشكل مباشر، فلا ينبغي أن تؤدي نفس السلطة المهام التنظيمية والتشغيلية.
- ب) ينبغي للدول أن تستعرض هيكل الإدارة فيما يتعلق بمطاراتها، وتستفيد من أفضل الممارسات في مجال حُسن إدارة الشركات فيما يتعلق بالأهداف والمسؤوليات، وحقوق حملة الأسهم ومعاملتهم، ومسؤوليات مجلس الإدارة، وسلطة الإدارة ومسؤوليتها، والعلاقة مع الأطراف المعنية، والكشف عن المعلومات.

- (ج) من أجل الحفاظ على مصالح المسافرين والتزامات الدول في مجال السلامة بموجب اتفاقية شيكاغو، ينبغي للدول أن تكفل خضوع المطارات التي تمر بعملية تحول الى الاستغلال التجاري لإجراءات الترخيص وفقا للمجلد الأول من الملحق الرابع عشر للايكاو.
- (د) ينبغي للايكاو أن تعدل الوثيقة ٩٠٨٢ لتشمل العناصر اللازمة لضمان حُسن الإدارة من خلال تطبيق أفضل الممارسات التجارية، والتأكيد على أهمية الفصل بين المهام التنظيمية والتشغيلية.

#### ٤- تعديلات مقترحة للسياسات

- ١-٤ وفقا للاستنتاج (د) في الفقرة ٣-١، يقترح الاستعاضة عن نصوص الفقرات ١٤ و ١٥ و ١٧ الحالية من الوثيقة ٩٠٨٢ بما يلي:

١٤- يرغب المجلس أيضا في التأكيد على أنه كلما أنشئ كيان مستقل أو هيئة مستقلة، سواء من جانب الحكومة أو القطاع الخاص، لتشغيل مطار (مطارات) أو خدمات الملاحة الجوية، فإنه ينبغي للدولة أن تشترط لموافقتها على هذا الانشاء أن يحترم الكيان الجديد أو الهيئة الجديدة جميع التزامات الدولة ذات الصلة المنصوص عليها في اتفاقية الطيران المدني الدولي وملاحقها. وينبغي للدول، من أجل الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالسلامة، أن تضمن تنفيذ إجراءات الترخيص وفقا للقواعد والتوصيات الدولية الواردة في المجلد الأول - تصميم وتشغيل المطارات - من الملحق ١٤ - المطارات - باتفاقية الطيران المدني الدولي. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تشترط، حسب الاقتضاء، بأن يراعي الكيان المستقل أو الهيئة المستقلة أيضا التزامات الدولة المحددة في السياسات والممارسات الأخرى للايكاو، مثل الالتزامات الواردة في السياسات الراهنة بشأن الرسوم وفي اتفاقات الخدمات الجوية.

١٥- يرى المجلس أنه من المهم أن تمارس الدول مسؤولية الرقابة الاقتصادية بفصل مهامها عن توفير وتشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية، وعلى وجه الخصوص في الحالات التي لم تنشأ فيها هيئات مستقلة.

#### أفضل الممارسات التجارية

١٧- يؤيد المجلس تطبيق مبادئ أفضل الممارسات التجارية للمطارات وخدمات الملاحة الجوية بغرض تعزيز الشفافية والكفاءة وفعالية التكاليف في تقديم نوعية ملائمة من الخدمات والتسهيلات. ولذا ينبغي للدول و/أو المطارات والجهات المقدمة لخدمات الملاحة الجوية أن تطبق أفضل الممارسات التجارية في جميع مجالات أعمالها التجارية. ويلاحظ المجلس أن حُسن إدارة الشركات في المطارات وهيئات خدمات الملاحة الجوية يؤدي إلى تحسين الأداء ولذلك يوصي الدول، على وجه الخصوص، بتطبيق أفضل الممارسات التجارية لحسن إدارة الشركات فيما يتعلق بما يلي: أهداف الهيئات ومسؤولياتها، وحقوق حملة الأسهم ومعاملتهم، ومسؤوليات مجلس الإدارة، وسلطة الإدارة ومسؤوليتها، والعلاقة مع الأطراف المعنية، والكشف عن المعلومات.

- ٢-٤ وتجدر الإشارة إلى أنه يقترح في ورقة العمل WP/4، إدراج فقرتين جديدتين تحت العنوان الفرعي الجديد "الرقابة الاقتصادية" بين الفقرتين الحاليين ١٤ و ١٥ (مع النصين الجديدين المقترحين أعلاه للفقرتين الحاليين ١٤ و ١٥).

٥- الإجراء المطلوب من المؤتمر

٥-١ يُطلب من المؤتمر ما يلي:

أ) استعراض الاستنتاجات الواردة في الفقرة ٣-١ واعتمادها.

ب) استعراض التعديلات المقترحة في الفقرة ٤-١ أعلاه على الوثيقة ٩٠٨٢ والتصديق عليها.

- انتهى -