



## مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية

مونتريال، ١٥ إلى ٢٠/٩/٢٠٠٨

الموضوع رقم ٣: المسائل المحددة لاقتصاديات خدمات الملاحة الجوية وإدارتها  
الموضوع رقم ٣-١: التنظيم والملكية والمراقبة

### أسلوب الإدارة والملكية والمراقبة لدى مقدمي خدمات الملاحة الجوية

(ورقة مقدمة من الأمانة العامة)

#### الموجز

تناقش هذه الورقة التجارب الحديثة لإضفاء الطابع التجاري على مقدمي خدمات الملاحة الجوية، والمستجدات ذات الصلة بمسائل أسلوب الإدارة والملكية والمراقبة لديهم. وتشير هذه التجارب إلى إمكانية وجود صلة بين الأداء المحرز وأسلوب إدارة الشركات. ولذلك، تضع الورقة مجموعة من أفضل الممارسات لتحقيق حُسن الإدارة لمقدمي خدمات الملاحة الجوية ذات الطابع التجاري. وفي الحالات التي تقوم فيها الدولة بالتشغيل المباشر لخدمات الملاحة الجوية، تؤكد الورقة على ضرورة ضمان ألا تؤدي نفس السلطة المهام التنظيمية والتنفيذية.

يرد الإجراء المعروض على المؤتمر في الفقرة ٥.

#### ١- المقدمة

١-١ في وقت لا يزال فيه مقدمو خدمات الملاحة الجوية التي يملكها القطاع الخاص كليا أو جزئيا، معدودين على رؤوس الأصابع، فإن الكثير من الدول قد أنشأت هيئات مستقلة عن طريق الفصل بين توفير الخدمات من خلال الجهاز التنفيذي للدولة والسماح لها بإضفاء الطابع التجاري على أنشطتها. وتوصي الفقرة ١١ من سياسات الايكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9082) بتكوين هيئات مستقلة تضطلع بتشغيل خدمات الملاحة الجوية، عندما يكون ذلك في صالح مقدمي الخدمات والمنفعين بها.

٢-١ وتناقش هذه الورقة التجارب الحديثة بشأن إضفاء الطابع التجاري على مقدمي خدمات الملاحة الجوية ومستجدات مسائل أسلوب الإدارة والملكية والمراقبة لديهم. كما أنها تستعرض النص الحالي ذا الصلة من الوثيقة Doc 9082.

## ٢- المناقشة

١-٢ يعود السعي إلى إضفاء الطابع التجاري على مقدمي خدمات الملاحة الجوية إلى أسباب متنوعة، تتراوح ما بين تحسين الكفاءة التشغيلية وخفض التكاليف ورغبة أكثر واقعية في التخفيف من عبء مسؤولية الدولة عن تمويل الاستثمارات الرأسمالية في البنى التحتية. وأيا كان السبب، يتوقع من مقدمي خدمات الملاحة الجوية ذات الطابع التجاري أن يعملوا كهيئة تجارية مستقلة ماليًا وأن يكون لديهم نفس القدرة التنافسية والكفاءة والفعالية من حيث التكلفة التي لدى أي من الأعمال التجارية الأخرى.

٢-٢ وبحثت بعض الدراسات الحديثة التي أجراها أكاديميون وحكومات وهيئات من هذا القطاع الأطر التنظيمية والمؤسسية والإدارية القائمة، بما في ذلك المقارنة بين مقدمي خدمات الملاحة الجوية ذات الطابع التجاري. وبالرغم من أن هذه الدراسات لم تتوصل بالضرورة إلى نفس الاستنتاجات، فإنها تميل إلى الاتفاق على أن مقدمي خدمات الملاحة الجوية ذات الطابع التجاري قد حسنوا عموماً مراقبة التكاليف والإنتاجية من خلال عملية التحديث والسلامة المالية، وذلك دون تعريض السلامة للخطر. وتشير الدراسات أيضاً إلى أنه يمكن لمقدمي خدمات الملاحة الجوية ذات الطابع التجاري اتخاذ القرارات في حينها وأنهم أكثر استجابة لاحتياجات المنتفعين. وبالإضافة إلى ذلك، هناك ملاحظة مشتركة بين الدراسات تشير إلى تحسن الأداء نتيجة لحسن "إدارة الشركات".

٣-٢ ويشير مصطلح إدارة الشركات إلى الطريقة التي يشرف بها مجلس الإدارة على سير عمل الشركة من حيث الإدارة وخضوع مجلس الإدارة بدوره للمساءلة أمام حملة الأسهم ومختلف مجموعات أصحاب المصلحة. وقد 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 الأخيرة بشأن إضفاء الطابع التجاري على مقدمي خدمات الملاحة الجوية وخصخصتها أن يكون بمثابة أساس لوضع أفضل الممارسات اللازمة لضمان حسن الإدارة في شركات مقدمي خدمات الملاحة الجوية. ويشمل ذلك 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 جميع رؤوس الأموال أو جزء منها)؛

(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، تمشياً 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.

٤-٢ وتتناول الفقرة ١٧ من الوثيقة Doc 9082 أفضل الممارسات التجارية ضمن سياق عام. وبهدف تحسين أداء مقدمي خدمات الملاحة الجوية، ينبغي إدراج توصية محددة بشأن تطبيق أفضل الممارسات في مجال حسن إدارة الشركات. ويوصي نص الفقرة ١٧ بأنه ينبغي تطبيق أفضل الممارسات التجارية في مجالات مثل نوعية الخدمات، والاستثمارات،

والمحاسبة، وخطط التطوير. وبالنظر إلى أن فقرات أخرى ذات صلة من الوثيقة Doc 9082 تتناول بعض هذه المجالات (تتناول الفقرة ١٦ نوعية الخدمات والاستثمارات، على سبيل المثال)، وأن أفضل الممارسات التجارية يمكن أن تنطبق على كثير من المجالات الأخرى أيضاً، فليس من الضروري تخصيصها بالذكر في هذا السياق. (وأفضل الممارسات لتحقيق حُسن الإدارة للمطارات هي نفسها بالنسبة لمقدمي خدمات الملاحة الجوية، كما نوقش ذلك في ورقة العمل WP/7).

٥-٢ كما يمكن أن تنطبق أفضل ممارسات حُسن الإدارة التي نوقشت أعلاه على مقدمي خدمات الملاحة الجوية غير المستقلين، بما أن أداءهم يتعلق أكثر بحُسن الإدارة منه بهيكل الملكية والمراقبة. ومع ذلك، وفي كثير من الحالات، تشوب سلطة الدولة ثغرات متأصلة لا بد من سدها (على سبيل المثال، الإجراءات البطيئة في منح الموافقة والإجراءات المطوّلة لعمليات الشراء، والمنافسة مع أولويات الدولة الأخرى في مجال الاستثمارات). وعلاوة على ذلك، عندما تضطلع حكومة بدور الجهة المنظمة (أي عند أدائها لمهام المراقبة الاقتصادية) والجهة المقدمة للخدمات، فإن سلطة إحدى الجهتين على رصد أنشطة الجهة الأخرى قد تكون غير واضحة. فالعلاقة المقربة جدا بين الجهة المقدمة للخدمة والجهة المنظمة يمكن أن تؤدي إلى تضارب المصالح وتقويض الثقة في النظام.

٦-٢ ولهذا السبب، من الأهمية القصوى بالنسبة للدول التي لم تنشئ حتى الآن هيئات مستقلة لتشغيل خدمات الملاحة الجوية أن تنقيد بالسياسة الحالية الواردة في الفقرة ١١ من الوثيقة Doc 9082. وإذا اختارت الدول عدم إنشاء هيئات مستقلة لتقديم خدمات الملاحة الجوية، فمن المستحسن على الأقل الفصل بوضوح بين مهام الجهة المنظمة والجهة المقدمة للخدمات، مع تحديد أدوار وصلاحيات كل منهما تحديدا واضحا. ومن أجل التأكيد على الحاجة إلى هذا الفصل، ينبغي أن تعدل الفقرة ١٥ من الوثيقة Doc 9082 وفقا لذلك. ومن الجدير بالذكر أن التعديل المقترح على الفقرة ١٥ منمائل فيما يتعلق بالمطارات وخدمات الملاحة الجوية لأن نفس المنطق ينطبق على كلا النوعين من مقدمي الخدمات (انظر ورقة العمل WP/7).

### ٣- الاستنتاجات

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

- (أ) في الحالات التي تقدم فيها هيئة حكومية خدمات الملاحة الجوية بشكل مباشر، ينبغي للدول أن تكفل عدم قيام نفس السلطة بالمهام التنظيمية والتنفيذية في الآن نفسه.
- (ب) ينبغي للدول أن تستعرض هيكل الإدارة فيما يتعلق بمقدمي خدمات الملاحة الجوية لديها، والاستفادة من أفضل الممارسات في مجال حسن إدارة الشركات فيما يتعلق بالأهداف والمسؤوليات، وحقوق حملة الأسهم ومعاملتهم، ومسؤوليات مجلس الإدارة، وسلطة الإدارة ومسؤوليتها، والعلاقة مع الأطراف المعنية، والكشف عن المعلومات.
- (ج) ينبغي للايكاف أن تعدل الوثيقة Doc 9082 من أجل التأكيد على أهمية الفصل بين المهام التنظيمية والتنفيذية وإدراج العناصر اللازمة لضمان حُسن الإدارة من خلال تطبيق أفضل الممارسات التجارية.

#### ٤ - تعديلات مقترحة للسياسات

١-٤ وفقاً للاستنتاج (ج) في الفقرة ٣-١، يقترح الاستعاضة عن نصي الفقرتين ١٥ و ١٧ الحاليين من الوثيقة Doc 9082 بالنصين التاليين:

١٥ - يرى المجلس أنه من المهم أن تمارس الدول مسؤولية الرقابة الاقتصادية بفصل مهام الرقابة 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 ومقدمي خدمات الملاحة الجوية تطبيق أفضل الممارسات التجارية في جميع مجالات أعمالهما 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 لحُسن إدارة الشركات فيما يتعلق بما يلي: أهداف ومسؤوليات الهيئات، 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 النص الجديد المقترح أعلاه للفقرة الحالية ١٥). كما يقترح في ورقة العمل WP/7 النصان الجديان أعلاه للفقرتين ١٥ و ١٧.

#### ٥ - الإجراء المطلوب اتخاذه من المؤتمر

١-٥ يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

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

(ب) استعراض التعديلات المقترحة في الفقرة ٤-١ من الوثيقة Doc 9082 والموافقة عليها.

— انتهى —