



Doc 9562

دليل اقتصادي المطارات

اعتمده الأمين العام
ونشر بموجب سلطته

الطبعة الثالثة — ٢٠١٣

منظمة الطيران المدني الدولي



Doc 9562

دليل اقتصاديات المطارات

اعتمده الأمين العام
ونشر بموجب سلطته

الطبعة الثالثة — ٢٠١٣

منظمة الطيران المدني الدولي

تتشر هذه الوثيقة في طبعات منفصلة باللغات العربية والاسبانية
والانجليزية والروسية والصينية والفرنسية
منظمة الطيران المدني الدولي
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

للحصول على معلومات عن تقديم طلبات الشراء والاطلاع على جميع أسماء
وكلاء البيع وبائعي الكتب، يرجى زيارة الموقع التالي للايكاو www.icao.int

الطبعة الأولى، ١٩٩١

الطبعة الثانية، ٢٠٠٦

الوثيقة رقم **Doc 9562**، دليل اقتصاديات المطارات

Order Number: 9562

ISBN 978-92-9249-413-1

© ICAO 2014

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز استنساخ أي جزء من هذا المنشور أو
تخزينه في نظام لاسترجاع الوثائق أو تداوله في أي شكل من الأشكال، بدون
إذن مكتوب سلفاً من منظمة الطيران المدني الدولي

تصدير

فكرة إعداد الدليل والهدف من إعداده

- ١- في حزيران/يونيه ١٩٨٦، قررت لجنة النقل الجوي التابعة للإيكاو أنه ينبغي إعداد دليل لإقتصاديات المطارات، وبناء على ذلك، نُشرت الطبعة الأولى (Doc 9562) من دليل إقتصاديات المطارات في عام ١٩٩١. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠١، قررت لجنة النقل الجوي أنه ينبغي تنقيح دليل إقتصاديات المطارات كمتابعة لمؤتمر إقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (ANSCONF 2000). ونظراً للتطورات التي حدثت منذ ذلك التاريخ والتي تم التشديد عليها في مؤتمر إقتصاديات المطارات، وخدمات الملاحة الجوية (CEANS 2008)، قررت لجنة النقل الجوي في أيار/مايو ٢٠٠٩ أنه ينبغي تنقيح دليل إقتصاديات المطارات وتحديثه.
- ٢- ويهدف هذا الدليل إلى تقديم إرشادات عملية للدول، وهيئات إدارة المطارات وتشغيلها، وسلطات فرض الرسوم، والسلطات التنظيمية المعنية للمساعدة في إدارة المطارات بكفاءة، وتنفيذ سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات، وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9562 Doc).

نطاق الدليل

- ٣- تأخذ الإرشادات في الاعتبار طائفة عريضة من مختلف الظروف التي تواجه مشغلي المطارات. وهي تستند الى السياسات والمبادئ الدولية بشأن إسترداد تكاليف المطارات التي وضعتها الدول عن طريق الإيكاو، وتصف الإجراءات والممارسات المطابقة لهذه السياسات والمبادئ. ويرد أساس هذه السياسات والمبادئ في المادة الخامسة عشرة من إتفاقية الطيران المدني الدولي (Doc 7300)، أي ميثاق الإيكاو. ووضع مجلس الإيكاو لاحقاً إرشادات واسعة النطاق في هذا المجال، وترد هذه الإرشادات في الوثيقة (Doc 9082).
- ٤- والمواد الإرشادية في هذا الدليل مقدمة في ستة فصول وخمس ضمام مرتبطة بها، ومسرد للمصطلحات المستخدمة في هذا الدليل وفهرس. ويتناول الفصل الأول سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات، ومسؤوليات الدول؛ ويركز الفصل الثاني على ملكية المطارات، ومراقبتها وإدارتها؛ ويتناول الفصل الثالث الإدارة الإقتصادية والمالية للمطارات، بما في ذلك إدارة الأداء الإقتصادي؛ ويقدم الفصل الرابع إرشادات حول تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم المطارات، بالإضافة إلى التكاليف المتعلقة بمنح حقوق الإمتياز وغيرها من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، فضلاً عن الإرشادات بشأن تحديد وتحصيل الرسوم الفردية للحركة الجوية؛ ويتناول الفصل الخامس إعداد وإدارة الأنشطة غير المتعلقة بالطيران؛ ويقدم الفصل السادس إرشادات بشأن تمويل الهياكل الأساسية للمطارات.
- ٥- وأوليت عناية خاصة، في هذا الدليل بأكمله، لضمان الإتساق والمواءمة مع الوثيقة المرفقة — دليل إقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (Doc 9161).

المصادر

- ٦- أُعدت هذه الطبعة الثالثة من الوثيقة 9562 Doc بمساعدة فريق خبراء في مجال إقتصاديات المطارات، وهو فريق خبراء إقتصاديات المطارات. وكانت المصادر الرئيسية هي الطبعة الثانية من الدليل، وسياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9082 Doc، الطبعة التاسعة)، وتقرير مؤتمر إقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (CEANS 2008 — الوثيقة 9908 Doc)، ودليل إقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9161 Doc). وشملت الوثائق المصدرية الإضافية للإيكاو ملاحق إتفاقية الطيران المدني الدولي، والأدلة، والتقارير، والكتب الدورية، والدراسات، فضلاً عن المشاورات الفردية التي أجرتها الأمانة العامة.

المحتويات

صفحة	
(v)	تصدير.....
(xiii)	مسرد المصطلحات.....
1-1	الفصل الأول — سياسات الايكاو بشأن فرض الرسوم ومسؤوليات الدول
	(ألف) — المادة الخامسة عشرة من اتفاقية الطيران المدني الدولي، وقرارات الجمعية العمومية
1-1	وسياسات الايكاو بشأن الرسوم.....
1-1	اتفاقية الطيران المدني الدولي.....
1-2	قرارات الجمعية العمومية.....
1-3	سياسات الايكاو بشأن الرسوم.....
1-5	(باء) — مسؤوليات الدول.....
1-6	(جيم) — الإشراف الاقتصادي على المطارات.....
1-6	مقدمة.....
1-6	أهداف الإشراف الاقتصادي.....
1-7	الأشكال الممكنة للإشراف الاقتصادي.....
1-7	تطبيق قانون المنافسة.....
1-7	التنظيم الاحتياطي.....
1-8	المتطلبات المؤسسية.....
1-8	تنظيم تحديد الحد الأقصى للأسعار.....
1-9	تنظيم تحديد معدل العائدات.....
1-9	إختيار الأشكال الملائمة للإشراف.....
1-10	تنفيذ الإشراف الاقتصادي.....
1-11	حل النزاعات.....
1-12	(دال) — التشاور مع المنتفعين.....
1-12	طبيعة التشاور.....
1-12	عملية التشاور.....
1-13	التمويل المسبق للمشاريع عن طريق الرسوم.....
1-14	آلية "الملاذ الأول".....
2-1	الفصل الثاني — ملكية المطارات، ومراقبتها، وإدارتها
2-1	(ألف) — العوامل الأساسية.....
2-2	(باء) — الملكية والمراقبة الحكوميتان.....
2-2	لمحة عامة.....
2-3	الإدارة الحكومية.....

2-3	..... الهيئات المستقلة المملوكة للحكومة
2-3	..... التعريف
2-4	..... التطوير والمزايا
2-5	..... المسؤولية والإستقلال المالي
2-5	..... سلطة الطيران المدني المستقلة
2-6	..... (جيم) — الملكية الخاصة والمشاركة/الإشراك
2-6	..... الدوافع
2-6	..... الخصخصة
2-7	..... مشاركة/إشراك القطاع الخاص
2-7	..... عقد الإدارة
2-7	..... الإيجار أو الامتياز
2-8	..... نقل ملكية الأقلية
2-8	..... ملكية القطاع الخاص والمراقبة
2-8	..... ملكية القطاع الخاص و/أو تشغيل جزء من أنشطة المطار
2-9	..... (دال) — نظم وشبكات وتحالفات المطارات
2-9	..... (هاء) — إدارة الشركات
2-10	..... (واو) — التنظيم الداخلي
2-10	..... لمحة عامة
2-11	..... الإدارة والمالية
2-11	..... تشغيل مرافق المطار
2-11	..... أعمال الهندسة والتشييد والصيانة
2-12	..... التسويق، والعلاقات العامة
2-12	..... الخدمات الأرضية
2-12	..... عمليات الحركة الجوية
2-12	..... الأمن، والهجرة، والصحة، والجمارك
2-13	..... الخرائط التنظيمية
3-1	..... الفصل الثالث — الإدارة الاقتصادية المالية للمطارات
3-1	..... (ألف) — الجوانب الأساسية للإدارة المالية
3-1	..... تطبيق مبادئ أفضل الممارسات
3-2	..... أهداف وضرورة النظام المحاسبي والمراقبة المالية
3-2	..... نطاق المحاسبة والمراقبة المالية
3-3	..... خطة الأعمال والميزانية
3-4	..... خطة الأعمال
3-5	..... الميزانية
3-5	..... التمويل وإدارة النقدية
3-5	..... المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية
3-6	..... (باء) — إدارة الأداء الاقتصادي

3-6	الإطار
4-1	الفصل الرابع — عملية وضع رسوم المطارات
4-1	(ألف) — المحاسبة
4-1	لمحة عامة
4-2	البيانات المالية
4-4	الإيرادات
4-6	الإيرادات من عمليات الحركة الجوية
4-6	الإيرادات من رسوم الخدمات الأرضية
4-6	الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران
4-7	الإيرادات من المصارف ومن استثمار الأموال
4-7	المنح والإعانات
4-7	المصروفات
4-8	التشغيل والصيانة
4-8	المصروفات الإدارية العامة
4-9	تكاليف رأس المال
4-9	رأس المال
4-9	قيمة الأصول
4-9	رأس المال المتداول
4-9	رأس المال المستثمر
4-10	معدل العائد المعقول
4-11	التدفق النقدي
4-12	بيانات مراكز تحديد التكاليف
4-13	بيانات أنواع الخدمات
4-14	محاسبة التمويل المسبق للمشاريع بواسطة الرسوم
4-14	(باء) — تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية
4-16	العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية
4-17	الآثار المترتبة على الهيكل التنظيمي
4-17	تحويلات التكاليف من وإلى الإدارات الأخرى
4-18	الفرق بين التكاليف المسجلة في حسابات المطارات والتكاليف المستخدمة لتحديد أساس التكلفة للرسوم
4-18	التوصل إلى التكاليف المنقحة التي تشكل أساس حساب رسوم الحركة الجوية (والتكاليف المنسوبة إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران)
4-19	تعديل التكاليف المنسوبة إلى الاستخدام لغير أغراض الطيران خارج المطار
4-20	تعديل تكاليف استخدام مرافق وخدمات المطار إلى الطائرات أثناء الطيران
4-20	تعديل التكاليف المنسوبة إلى الرحلات الجوية المعفاة من الرسوم
4-21	(جيم) — توزيع التكاليف
4-21	توزيع التكاليف الكاملة على مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات
4-22	توزيع التكاليف على فئات المنتفعين بالمطارات

- 4-22 توزيع التكاليف بين الحركة الجوية المدنية الدولية والحركة الجوية المدنية الداخلية
- 4-23 (دال) — أساس التكلفة لحساب الرسوم الفردية للحركة الجوية
- 4-23 الجوانب الأساسية
- 4-23 رسوم الهبوط
- 4-23 رسوم الإضاءة
- 4-23 رسوم مراقبة الإقتراب والمطار
- 4-24 رسوم وقوف الطائرات
- 4-24 رسوم الجسور المؤدية الى الطائرة
- 4-24 رسوم الانتظار والإيواء
- 4-24 رسوم خدمة الركاب
- 4-24 رسوم البضائع
- 4-24 رسوم الأمن
- 4-25 الرسوم المتعلقة بالوضوء
- 4-25 رسوم الطائرات المرتبطة بالانبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي في المطارات أو حولها
- 4-25 الرسوم الأخرى
- 4-25 رسوم التمويل المسبق
- 4-25 تجميع أسس التكلفة لوضع الرسوم
- 4-26 (هـ) — تحديد التكاليف المنسوبة الى حقوق الامتياز، والأنشطة الأخرى غير المتعلقة بالطيران
- 4-26 جوانب السياسات
- 4-26 تحديد أساس التكلفة لحساب الأنشطة الفردية غير المتعلقة بالطيران
- 4-27 حقوق الامتيازات المرتبطة مباشرة بتشغيل خدمات النقل الجوي
- 4-27 أساس التكلفة لحساب حقوق الامتياز الخاصة بالوقود
- 4-27 أساس التكلفة لحساب رسوم حقوق الامتياز الخاصة بتمويل الطائرات
- 4-28 أساس التكلفة لحساب رسوم الخدمات الأرضية
- 4-28 (واو) — أساليب إسناد الإيرادات غير المتعلقة بالطيران الى أساس تكلفة المطار
- 4-30 (زاي) — وضع رسوم عمليات الحركة الجوية
- 4-30 العوامل الأساسية
- 4-31 التسعير الإقتصادي
- 4-31 الأهداف
- 4-31 تطبيق التسعير الإقتصادي لإسترداد التكاليف
- 4-32 إدارة الازدحام
- 4-32 الرسوم المتفاوتة
- 4-34 (حاء) — الرسوم الفردية
- 4-34 رسوم الهبوط
- 4-35 رسوم الإضاءة
- 4-36 رسوم مراقبة الإقتراب والمطار
- 4-36 رسوم وقوف الطائرات
- 4-37 رسوم الجسور المؤدية الى الطائرة

4-37	..... رسوم الإيواء
4-37	..... رسوم خدمة الركاب
4-37	..... رسوم البضائع
4-37	..... رسوم الأمن
4-38	..... الرسوم المرتبطة بضوضاء الطائرة
4-38	..... رسوم الطائرات المتعلقة بالانبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي في المطارات أو حولها
4-39	..... الرسوم الأخرى
4-39	..... رسوم التمويل المسبق
4-39	..... (ط) — تحصيل الرسوم
4-39	..... الرسوم المفروضة على مشغلي الطائرات
4-39	..... تحصيل رسوم خدمة الركاب
4-40	..... تحصيل رسوم التمويل المسبق
4-40	..... تحصيل الضرائب بواسطة المطار بوصفه عميلاً للحكومة
4-40	..... مشاكل التحصيل
5-1	..... الفصل الخامس — تطوير وإدارة الأنشطة غير المتعلقة بالطيران
5-1	..... (ألف) — العوامل الأساسية
5-1	..... سياسات الايكاو بشأن الرسوم
5-1	..... أهمية حجم الحركة
5-2	..... الجوانب التنظيمية
5-2	..... (باء) — الأنشطة غير المتعلقة بالطيران — أنواعها ومسؤولياتها التشغيلية
5-2	..... أنواع عقود الامتياز والإيجار
5-4	..... الأنشطة غير المتعلقة بالطيران التي يشغلها المطار
5-5	..... مفهوم "المطار الشامل"
5-5	..... المناطق الحرة
5-6	..... الأنشطة المنفذة خارج المطار
5-6	..... (جيم) — الجوانب الإدارية
5-6	..... تخطيط واختيار الأنشطة غير المتعلقة بالطيران
5-6	..... الترتيبات الإدارية الداخلية
5-7	..... الجوانب الترويجية
5-7	..... (دال) — تحديد رسوم وتكاليف الأنشطة غير المتعلقة بالطيران
5-7	..... النهج المتبعة في تحديد القيمة السوقية
5-7	..... تحديد رسوم حقوق الامتياز
5-8	..... رسوم الامتياز المرتبطة مباشرة بتشغيل خدمات النقل الجوي
5-9	..... تحديد رسوم الإيجار
5-10	..... العطاءات
5-11	..... (هاء) — الجوانب التعاقدية
5-11	..... لمحة عامة

5-11	العقود المشابهة لعقود الامتياز
5-12	عقود إيجار المباني والأراضي ومواقع التشييد
5-13	مدة العقد
5-13	عقود الإدارة
5-13	العقود المرتبطة بمشاريع المناطق الحرّة
6-1	الفصل السادس — تمويل الهياكل الأساسية للمطارات
6-1	(ألف) — تنبؤات الحركة الجوية
6-1	(باء) — الاستعانة بالخبراء
6-2	(جيم) — التحليلات الاقتصادية والمالية
6-2	تحليل الأثر الاقتصادي
6-3	تحليل التكاليف والفوائد
6-5	دراسة الجدوى
6-5	التحليل المالي
6-6	(دال) — خطة التمويل
6-6	أغراض ومحتوى خطة التمويل
6-7	شروط العملات
6-7	التكاليف التي تُدفع عادة بالعملة المحلية
6-7	التكاليف التي تُدفع عادة (كلياً أو جزئياً) بالعملة الأجنبية
6-8	سداد القروض
6-8	(هاء) — مصادر التمويل
6-9	المصادر المحلية
6-9	المصادر الأجنبية
6-10	المؤسسات الثنائية
6-10	المصارف والصناديق الإنمائية
6-11	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
6-11	المصادر التجارية
6-11	تمويل الديون
6-12	تقدير الجدارة الائتمانية
6-13	التمويل المسبق للمشاريع بواسطة رسوم المطار
6-13	المصادر الأخرى
App 1-1	المرفق ١ — قياس الأداء الاقتصادي للمطار
App 2-1	المرفق ٢ — اتفاقات مستوى الخدمة
App 3-1	المرفق ٣ — حساب متوسط التكلفة المرجح لرأس المال
App 4-1	المرفق ٤ — التمويل المسبق للمشاريع الرأسمالية عن طريق الرسوم
App 5-1	المرفق ٥ — مصادر التمويل الثنائية والدولية

مسرد المصطلحات

- ملاحظة — تُعرف المصطلحات التالية وفقاً للسياق الذي ترد به في هذا الدليل. وهذه القائمة ليست شاملة. أما المصطلحات الأخرى التي يرد تعريفها في هذا الدليل، فيمكن إيجادها في فهرس المصطلحات.
- إستهلاك الأصول.** إستهلاك تكلفة الأصول تدريجياً حتى تستهلك تماماً عن طريق فرض الرسوم الدورية (السنوية) على المصروفات، وعادة ما ينطبق ذلك على الرسوم غير الملموسة (مثلاً تكاليف التطوير).
- الأصول.** مورد يتوقع أن تدفق منه المنافع الإقتصادية في المستقبل إلى الهيئة التي تملكه أو تراقبه.
- الهيئة المستقلة.** هيئة مستقلة تُنشأ لأغراض تشغيل وإدارة مطار واحد، أو أكثر ولها سلطة لإدارة وإستخدام الإيرادات التي تدرها لتغطية تكاليفها.
- الأسس المرجعية.** عملية تكفل إما إجراء المقارنات على مدى فترة زمنية داخل منظمة واحدة (الأسس المرجعية الداخلية)، وإما مقارنة الأداء بين منطمتين أو أكثر (الأسس المرجعية الخارجية) من أجل إجراء التحسينات.
- أفضل الممارسات.** الممارسات التي تثبت على مدى فترة زمنية فعاليتها من حيث التكلفة، وكفاءتها من حيث الأداء، ونجاحها في توفير منتجات وخدمات عالية الجودة في السوق.
- السند.** وعد موثق بسداد أموال مقترضة طويلة الأجل مع الفائدة في موعد محدد، أو يمكن تحديده في المستقبل.
- الأصول الرأسمالية.** الأصول التي يتم الحصول عليها مع توقع أنها ستظل في الخدمة لعدد من الفترات المحاسبية.
- رسملة النفقات.** تسجيل وترحيل أي تكاليف ستتحقق فوائدها في الفترة/الفترات المعنية إلى فترة زمنية مالية مستقبلية واحدة أو أكثر بوصف هذه التكاليف أصولاً قابلة للاستهلاك.
- التدفقات النقدية.** صافي مبالغ الأموال التي تستلمها الهيئة في فترة زمنية محددة.
- الرسم.** جباية محددة ومطبقة بوجه خاص لتغطية تكاليف توفير تسهيلات وخدمات الطيران المدني.
- التشغيل التجاري.** نهج لإدارة التسهيلات والخدمات يتم فيه تطبيق مبادئ الأعمال أو التركيز على تطوير الأنشطة التجارية.
- حق الإمتياز.** حق تشغيل نشاط تجاري معيّن في المطار، غالباً على أساس حصري، وعادة في موقع محدد.
- الإدارة المؤسسية.** الإشراف على تصريف أعمال شركة أو هيئة، بواسطة إدارتها ومساعدتها أمام حملة الأسهم والأطراف المعنية الأخرى.
- تكلفة رأس المال.** تكلفة تدبير الديون أو صناديق الأسهم.
- الأصول المتداولة.** الأصول التي يمكن تحقيقها في غضون عام واحد.
- إستهلاك الأصول.** إنخفاض قيمة أصل بسبب الإستهلاك والإتلاف من خلال الإستعمال وأثر العناصر، أو عدم الكفاية أو التقادم عادة على مدى فترة زمنية محددة مسبقاً (فترة الاستهلاك/حياة الأصل الدفترية).
- الرسوم التفاضلية.** أي رسوم تفاضلية، أو مستردات، أو خصومات، أو أي تخفيضات في الرسوم التي تُدفع عادة لإستعمال تسهيلات وخدمات المطار.

ركاب العبور المباشر. الركاب الذين وصلوا إلى مطار دولة ما والذين يواصلون سفرهم على رحلة الطائرة نفسها (ويختلفون عن "الركاب المغيّرون لرحلة الطائرة" الذين سيرد تعريفهم أدناه).

أرباح الأسهم. توزيع العائدات نقداً أو كأسهم.

العمر الإقتصادي (للأصل). الفترة التي يتوقع فيها أن يحقق الأصل معدل عائد.

الإشراف الإقتصادي. وظيفة إشراف الدولة على الممارسات التجارية والتشغيلية في المطار.

رأسمال المساهمين. الأموال التي يقدمها مالك، أو مُلاك الهيئة.

البيانات المالية. تشمل بيان الإيرادات، وبيان الميزانية. يلخص بيان الإيرادات كل الإيرادات والنفقات بحيث يكون الفرق بين إجمالي الإيرادات وإجمالي النفقات إما ربحاً وإما خسارة. أما بيان الميزانية فيلخص الأصول والخصو، بحيث يمثل الفرق بين الاثنين زيادة أو انخفاضاً في القيمة الصافية.

الأصول الثابتة. الأصول الملموسة ذات الطبيعة الدائمة، ويحتفظ بها عموماً على مدى فترة زمنية تزيد عن العام (وتتكون عادة من المباني والمعدات).

التكاليف الثابتة. التكاليف التي تظل دون تغيير على المدى القصير بغض النظر عن زيادة أو نقصان حجم الخدمات المقدمة.

رسوم التموين بالوقود. رسم مقابل حق الإمتياز يفرضه المطار على وقود الطائرات الذي يباع في المطار.

الطيران العام. كل عمليات الطيران المدني غير الخدمات الجوية المنتظمة وعمليات النقل الجوي غير المنتظمة مقابل مكافأة أو أجر.

مجالات الأداء الرئيسية. مجالات الأداء الرئيسية حسب توقعات مقدمي الخدمات، والجهات المنظمة، والمنتهجين، والأطراف المعنية الأخرى.

مؤشرات الأداء الرئيسية. يُعبّر كمياً بواسطة مؤشرات عن الأداء الحالي/السابق، أو الأداء المتوقع في المستقبل (المُقَدَّر كجزء من وضع نماذج التنبؤات والأداء)، فضلاً عن التقدم الفعلي المحرز في سبيل تحقيق أهداف الأداء. بما أن المؤشرات تدعم الأهداف، ينبغي تحديدها مع الأخذ في الاعتبار هدف أداء محدد.

التأجير. حق شغل مبان معينة أو حيازة بعض المعدات، التي يمكن إستخدامها لأغراض تجارية، لمدة محددة. وتُعاد المباني أو المعدات إلى مالكيها عند إنقضاء فترة التأجير، عموماً دون دفع أي تعويض.

الخصوم. دين على الهيئة في شكل مطالبات مالية على أصول الهيئة.

السيولة. حالة أو وضع يحدده مدى أو درجة حيازة الأصول المتوفرة فوراً للوفاء بالالتزامات المالية.

رسوم نوعية الهواء المحلي المتعلقة بالانبعاثات. رسوم تفرض على الطائرات فيما يتعلق بانبعاثات محركاتها التي لها آثار على نوعية الهواء المحلي.

التكلفة الحدية. تكلفة إنتاج وحدة أخرى أو منتج آخر.

الرسوم المعدلة. رسوم معدلة وفقاً لزمان و/أو حالة إستخدام التسهيلات أو الخدمات المعنية (مثلاً أوقات الذروة/غير أوقات الذروة، إزدحام الحركة الجوية، الجوانب المتعلقة بالضوضاء ونوعية الهواء المحلي).

الأثر المضاعف. يعبر عنه عادة كعامل يوضح مدى زيادة الأثر الإقتصادي المباشر للمطار بفضل الآثار الإقتصادية غير المباشرة والمترتبة على أنشطة المطار.

صافي قيمة الأصول. قيمة مجموع أصول الهيئة بعد خصم كل الديون (تساوي رأسمال المساهمين).

العمر التشغيلي (لأصل). الفترة الزمنية التي يمكن على مداها استخدام أصل ثابت.

إدارة الأداء. عملية تفاعلية يتوقع عن طريقها تحسّن أداء مقدمي الخدمات بمرور الزمن. وتتألف هذه العملية من عدة خطوات، أي تحديد أهداف الأداء، واختيار مؤشرات الأداء وتحديد أهدافها، ورصد الأداء، والإبلاغ عن الأداء وتقييمه.

التمويل المسبق. تمويل مشروع تسهيلات مطار عن طريق الرسوم المفروضة على المنتفعين قبل إكمال التسهيلات المعنية.

الحد الأقصى للسعر. أعلى سعر يتم تحديده في إطار سياسة التسعير، أو بموجب تشريع محدد.

مشاركة القطاع الخاص. مشاركة أو إشراك هيئة خاصة كأقلية في إمتلاك بعض التسهيلات والخدمات. ويمكن أيضاً أن تتخذ مشاركة القطاع الخاص شكلي عقد الإدارة أو الإيجار.

الخصخصة. تحويل الملكية الكاملة أو ملكية الأغلبية للتسهيلات والخدمات إلى القطاع الخاص.

مقدمو الخدمات. يشير هذا المصطلح في هذه الوثيقة إلى الهيئات التي توفر وتشغل المطارات.

إستئجار مبنى. حق شغل مبنى محدد معيّن أو مساحة أرض محددة مقابل دفع رسم.

القيمة المتبقية. تكلفة (أو أصل) ناقصاً أي جزء من التكلفة التي أهلكت، أو أستهلكت، أو عوملت كنفقة أو خسارة.

الإيرادات من مصادر غير متعلقة بالطيران. أي إيرادات يتلقاها المطار مقابل مختلف الترتيبات التجارية التي يضعها فيما يتعلق بمنح الإمتيازات، والإستئجار، والتأجير للمباني والأرض، وعمليات المناطق الحرّة، رغم أن هذه الترتيبات قد تنطبق في الحقيقة على الأنشطة التي قد تُعتبر في حد ذاتها أنشطة لها طابع الطيران (الإمتيازات الممنوحة لشركات النفط لتزويد الطائرات بالوقود ومواد التشحيم، وإستئجار المساحات أو المباني داخل مبنى محطة المطار لمشغلي الطائرات على سبيل المثال). ويشمل ذلك أيضاً الإيرادات الإجمالية التي تحققها المحلات التجارية، أو الخدمات التي يشغلها المطار ناقصاً أي ضريبة مبيعات، أو أي ضرائب أخرى.

الضريبة. جباية محددة لتحصيل الإيرادات الحكومية الوطنية أو المحلية التي لا تسري عموماً على الطيران المدني في مجملها، أو على أساس كل تكلفة على حدة.

الركاب المحولون (أو المواصلون على رحلة أخرى). الركاب الذين يصلون إلى مطار دولة ويواصلون سفرهم على متن رحلة جوية أخرى في المطار نفسه أو مطار آخر من مطارات تلك الدولة (ويختلفون عن "ركاب العبور المباشر" الوارد تعريفهم أعلاه).

المنتفعون. يشير هذا المصطلح إلى مشغلي الطائرات بوصفهم منتفعين بالتسهيلات والخدمات في المطار. يشير مصطلح "المنتفعين النهائيين" إلى المستهلكين النهائيين عموماً (الركاب والشاحنون على سبيل المثال).

الفصل الأول

سياسات الإيكاو بشأن فرض الرسوم ومسؤوليات الدول

يركز هذا الفصل على سياسات الإيكاو الرئيسية بشأن رسوم المطارات والمسؤوليات المنوطة بالدول المتعاقدة بموجب *اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو - الوثيقة Doc 7300)*.

ويتناول الجزء (ألف) المبادئ الأساسية الواردة فيما يلي: أ) المادة الخامسة عشرة من *اتفاقية شيكاغو*؛ ب) قرارات الجمعية العمومية بشأن السياسات في مجال النقل الجوي؛ ج) *سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9082)*.

ويركز الجزء (باء) على مسؤوليات الدول إزاء توفير تسهيلات وخدمات المطارات والملاحة الجوية.

ويوجز الجزء (جيم) سياسات الإيكاو بشأن أهداف وأشكال الإشراف الإقتصادي على المطارات وتنفيذ هذا الإشراف، فضلاً عن حل النزاعات.

ويوجز الجزء (دال) سياسات الإيكاو بشأن التشاور مع المنتفعين بشأن الرسوم، وخطط تطوير المطارات، فضلاً عن آلية "الملاذ الأول".

(ألف) — المادة الخامسة عشرة من *اتفاقية الطيران المدني الدولي*، وقرارات الجمعية العمومية وسياسات الإيكاو بشأن الرسوم

اتفاقية الطيران المدني الدولي

١-١ ترد المبادئ الأساسية التي وضعتها الإيكاو في مجال رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية في المادة الخامسة عشرة من *اتفاقية الطيران المدني الدولي (الوثيقة Doc 7300)*، التي يُشار إليها عادة باسم *اتفاقية شيكاغو* على النحو التالي:

رسوم المطارات والرسوم المماثلة

كل مطار موجود في دولة متعاقدة ومفتوح للإستعمال العام أمام طائراتها الوطنية يجب، مع مراعاة أحكام المادة الثامنة والسنتين، أن يُفتح على النحو ذاته بشروط موحدة أمام طائرات جميع الدول المتعاقدة الأخرى. وكذلك تُطبق شروط موحدة على إستعمال طائرات كل دولة متعاقدة لجميع تسهيلات الملاحة الجوية، بما في ذلك خدمات الإتصالات اللاسلكية، والأرصاء الجوية، المقدمة لأغراض الإستعمال العام من أجل سلامة الملاحة الجوية وسرعة حركتها.

وأي رسوم قد تفرضها، أو تسمح بفرضها دولة متعاقدة مقابل استخدام هذه المطارات، وتسهيلات الملاحة الجوية بواسطة طائرات أي دولة متعاقدة أخرى يجب ألا تزيد عن:

(أ) الرسوم التي تدفعها طائراتها الوطنية من نفس النوع والمستخدم في عمليات مماثلة، وذلك بالنسبة للطائرات غير المستخدمة في شركات طيران دولية منتظمة،

(ب) الرسوم التي تدفعها طائراتها الوطنية المستخدمة في شركات طيران دولية مماثلة، وذلك بالنسبة للطائرات المستخدمة في شركات طيران دولية منتظمة.

تُنشر جميع هذه الرسوم وتُبلّغ بها منظمة الطيران المدني الدولي، مع العلم بأنه، بناء على طلب الدولة المتعاقدة صاحبة الشأن، فإن الرسوم المفروضة مقابل استخدام المطارات والتسهيلات الأخرى تخضع للبحث من قبل المجلس الذي يعد تقريراً، أو يقدم توصيات في هذا الشأن إلى الدولة أو الدول التي يعينها الأمر لتتخذ قراراً. ولا يجوز لأي دولة متعاقدة أن تفرض رسوماً أو ضرائب أو جبايات أخرى تتعلق فقط بحق عبور أي طائرة تابعة لدولة متعاقدة فوق إقليمها، أو دخولها فيه، أو خروجها منه، أو تتعلق بأشخاص أو أموال على متنها.

٢-١

ويُجاز تحدد المادة الخامسة عشرة من اتفاقية شيكاغو ثلاثة مبادئ أساسية كما يلي:

- تسري شروط موحدة على استعمال طائرات جميع الدول المتعاقدة الأخرى للمطارات وخدمات الملاحة الجوية في دولة متعاقدة؛
- الرسوم التي تفرضها دولة متعاقدة مقابل استخدام المطارات أو خدمات الملاحة الجوية، يجب ألا تزيد بالنسبة لطائرات أي دولة متعاقدة، عن الرسوم التي تدفعها طائراتها الوطنية المستخدمة في خطوط دولية مماثلة؛
- لا يُفرض أي رسم بواسطة دولة متعاقدة يكون الباعث على فرضه مجرد الحصول على حق العبور فوق إقليمها، أو الدخول إليه، أو الخروج منه، سواء تعلق الأمر بطائرات دولة متعاقدة، أو بالأشخاص، أو الأموال على متن الطائرة المذكورة.

ويبدو أن المبدأين الأولين المتعلقين بعدم التمييز لم يؤديا إلى نشوء أي سوء فهم. غير أن المبدأ الثالث قد فُسر أحياناً على أنه يقضي بعدم فرض رسوم عندما تدخل طائرة إلى إقليم إحدى الدول أو تخرج منه، أو تمر فوقه. ولكن هذا ليس هو المقصود من هذا المبدأ، لأن جميع الدول تتمتع بالحق الكامل في استرداد تكاليف الخدمات التي تقدمها لمشغلي الطائرات، وذلك عن طريق فرض الرسوم. والواقع أن جوهر هذا المبدأ يتمثل في أن أي دولة ينبغي ألا تفرض رسوماً فقط مقابل منح أي ترخيص للطيران إلى إقليمها، أو منه، أو فوقه.

٣-١ وتتناول المادة الخامسة عشرة أيضاً جانبين آخرين. الجانب الأول هو أن الدول ملزمة بنشر رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، وأيضاً بإبلاغ الإيكاو بها. وتقوم الإيكاو بجمع هذه المعلومات ونشرها في تعريفات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (Doc 7100).

٤-١ وتنص المادة الخامسة عشرة كذلك على قيام الإيكاو، بناء على طلب أي دولة متعاقدة معنية، بفحص الرسوم المفروضة وتقديم توصيات بشأنها إلى الدولة أو الدول المعنية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة تشير بالتحديد إلى تقديم الطلب من دولة متعاقدة معنية، وليس من أي طرف آخر.

٥-١ فيما يتعلق بصفة المبادئ الواردة في المادة الخامسة عشرة، وأيضاً صفة كل المواد التي تتكون منها إتفاقية شيكاغو، فإن أي دولة متعاقدة في الإيكاو لا يمكنها أن تعفي نفسها من تطبيق أي مبدأ من المبادئ المذكورة في الاتفاقية، لأن الدولة المتعاقدة الموقعة على إتفاقية شيكاغو تُلزم نفسها باحترام جميع مواد الإتفاقية بدون استثناء.

قرارات الجمعية العمومية

٦-١ ترد سياسات الإيكاو في مجال النقل الجوي في القرارات الموحدة للجمعية العمومية، التي تُستكمل في كل دورة عادية للجمعية. وتتناول هذه القرارات مسائل السياسات العامة في جميع قطاعات برنامج الإيكاو للنقل الجوي، وذلك عن طريق مرفقات مكرسة لهذا الغرض.

وأخر قرار سار للجمعية العمومية في هذا الصدد هو القرار ٣٧-٢٠ — بيان موحد بسياسات الإيكاو المستمرة في مجال النقل الجوي، حيث يتعلق المرفق (واو) بخدمات المطارات وخدمات الملاحة الجوية. ويحث المرفق (واو) في القرار ٣٧-٢٠ الدول المتعاقدة على أن تكفل الاحترام التام للمادة الخامسة عشرة من إتفاقية شيكاغو، وذلك بصرف النظر عن الهيكل التنظيمي الذي يتم في إطاره تشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية، ويُذكر الدول بأنها تظل هي وحدها المسؤولة عن الإلتزامات التي تعهدت بها بموجب المادة الثامنة والعشرين من إتفاقية شيكاغو.

٧-١ يُعبّر عن سياسة الإيكاو المتعلقة بالجبايات البيئية في قرار الجمعية العمومية ٣٧-١٨ — بيان موحد بسياسات وممارسات الإيكاو المستمرة في مجال حماية البيئة — أحكام عامة، الضوضاء ونوعية الهواء المحلي، حيث يتعلق المرفق (حاء) بتأثير الطيران على نوعية الهواء المحلي.

٨-١ يجوز تطبيق استخدام الرسوم لغرض حماية البيئة في مجالين، هما: ضوضاء الطائرات وانبعاثات محركات الطائرات. وترد سياسات الإيكاو المتعلقة بالرسوم المرتبطة بضوضاء الطائرات في سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات، وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9082 Doc - الطبعة التاسعة)، الجزء الثاني، الفقرة ٨. وانبعاثات محركات الطائرات لها أثر على البيئة على مستويين، هما: أ) مستوى نوعية الهواء المحلي؛ و ب) المستوى العالمي. وترد السياسات المتعلقة بنوعية الهواء المحلي في الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٩. وعلى الصعيد العالمي، تشجع سياسات الإيكاو استخدام تدابير أخرى غير الجبايات.

سياسات الإيكاو بشأن الرسوم

٩-١ ترد في الوثيقة 9082 Doc إرشادات سياسات عامة إضافية وأكثر تفصيلاً بشأن رسوم المطارات، وخدمات الملاحة الجوية. ويُفتح المجلس السياسات الخاصة برسوم الإنتقاع دورياً بعد المؤتمرات الدولية الرئيسية المعنية بإقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية، رغم أن معظم الفلسفة والمبادئ الأساسية تظل دون تغيير على مر السنين. وتختلف صفة سياسات الإيكاو بشأن الرسوم عن إتفاقية شيكاغو، بحيث أن الدولة المتعاقدة ليست ملزمة قانوناً بتطبيق هذه السياسات، على خلاف مواد إتفاقية شيكاغو. ومع ذلك، ونظراً لأن المبادئ الواردة في الوثيقة 9082 Doc تستند إلى توصيات مؤتمرات دولية رئيسية، فإن الدول ملزمة أخلاقياً باتباعها لضمان أن أساليبها لإسترداد التكاليف متفقة معها. وتشير الفقرة ١ من تصدير الوثيقة 9082 Doc إلى أنه وفقاً للتوصية التي اعتمدها المؤتمر المعني بإقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (2008 — CEANS)، فإن الدول تُشجّع على أن تُدرج في تشريعاتها، أو أنظمتها، أو سياساتها الوطنية المبادئ الرئيسية الأربعة الخاصة بفرض الرسوم، وهي مبدأ عدم التمييز، ومبدأ ارتباط التكاليف بالخدمات، ومبدأ الشفافية، ومبدأ التشاور مع المنفعين، فضلاً عن إدراج هذه المبادئ في إتفاقاتها بشأن الخدمات الجوية لضمان امتثال مشغلي المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية.

١٠-١ وأحد الإعتبارات المهمة في الوثيقة 9082 Doc هو ضرورة وجود توازن بين مصالح كل من المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية من ناحية، ومشغلي الطائرات من ناحية أخرى، وخاصة نظراً لأهمية نظام النقل الجوي للدول وتأثيره على تعزيز التبادلات الإقتصادية، والثقافية، والاجتماعية بين الدول. وينطبق ذلك بصورة خاصة في أوقات الصعوبات الإقتصادية، ولذلك يُوصى بأن تُشجّع الدول على إقامة مزيد من التعاون بين المطارات ومقدمي خدمات الملاحة الجوية ومشغلي الطائرات حتى تشارك جميع الجهات على نحو معقول في تحمّل المصاعب الإقتصادية التي تواجهها (الوثيقة 9082 Doc، التصدير، الفقرتان ٤ و ٨).

١١-١ ويتناول الجزء الأول من الوثيقة 9082 Doc بعض المسائل المشتركة بين المطارات وخدمات الملاحة الجوية، مثل نطاق وانتشار الرسوم، والمسائل التنظيمية والإدارية، والإشراف الإقتصادي، والأداء الإقتصادي، والتشاور مع المنفعين، والتمويل المسبق للمشاريع، والمسائل المتعلقة بالعملة.

١٢-١ ويتعلق الجزء الثاني من الوثيقة Doc 9082 برسوم المطارات، وهو يشكل مع الجزء الأول محور تركيز الوصف الوارد في هذا الجزء من الدليل.^١

١٣-١ وتُعتبر الفقرتان ٢ و ٣ في الجزء الأول من الوثيقة Doc 9082 عن القلق إزاء إنتشار فرض الرسوم على الحركة الجوية. ويوصى بأن تقوم الدول بما يلي:

(١) ألا تسمح بفرض الرسوم إلا على الخدمات والمهام التي تقدم لعمليات الطيران المدني، أو التي تتعلق مباشرة بهذه العمليات، أو التي تعود في النهاية بالفائدة على هذه العمليات.

(٢) أن تمتنع عن فرض رسوم تمييزية ضد الطيران المدني الدولي مقارنة بوسائل النقل الدولي الأخرى.

١٤-١ تشير الخبرة المكتسبة عالمياً إلى أنه عندما تقوم هيئات مستقلة بتشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية، عادة ما يتحسن وضعها المالي الشامل وكفاءتها الإدارية بوجه عام (الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرة ٤). ولذلك يُوصى، حيثما كان ذلك مجدياً اقتصادياً ويخدم مصلحة مقدمي الخدمات والمنتفعين بشكل أفضل، بأن تنظر الدول في إنشاء هيئات مستقلة لتشغيل مطاراتها وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرة ٥). وعند النظر في التشغيل التجاري للمطارات وخدمات الملاحة الجوية، أو تحويلها إلى القطاع الخاص، ينبغي أن تضع الدول في الاعتبار أنها هي المسؤولة في نهاية المطاف عن السلامة، والأمن، والإشراف الاقتصادي على هذه الهيئات (الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرة ٦). وعند إنشاء هيئة مستقلة لتشغيل مطار/مطارات و/أو خدمات ملاحية جوية، ينبغي أن تضمن الدولة الامتثال لجميع إلتزامات الدولة ذات الصلة المنصوص عليها في إتفاقية الطيران المدني الدولي وملاحقها، واتفاقات الخدمات الجوية، فضلاً عن مراعاة سياسات الإيكاو بشأن الرسوم (الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرة ٧). علاوة على ذلك، ينبغي أن تضمن الدول استخدام أفضل الممارسات في مجال حسن إدارة شؤون الشركات بالنسبة للمطارات وخدمات الملاحة الجوية. ومن أجل تعزيز الشفافية، والكفاءة، وفعالية الكلفة في تقديم نوعية ملائمة من التسهيلات والخدمات، ينبغي أن تطبّق المطارات وخدمات الملاحة الجوية أفضل الممارسات الإدارية في جميع مجالات أنشطتها التجارية (الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرتان ٩ و ١٠).

١٥-١ وتشمل المبادئ الواردة في الجزء الثاني من الوثيقة Doc 9082 مواضيع من قبيل أساس التكلفة لحساب رسوم المطارات، ونظم فرض رسوم المطارات، ورسوم الهبوط، ورسوم الوقوف والإيواء، ورسوم خدمات الركاب، ورسوم الأمن، والرسوم المتعلقة بالضوضاء، ورسوم الطائرات المرتبطة بالإنبعثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي في المطارات، أو حولها، وتطوير الإيرادات المحققة من حقوق الإمتياز، وتأجير الأماكن و"المناطق الحرة"، ورسوم حقوق الإمتياز الخاصة بالوقود.

١٦-١ ومن بين المبادئ الأساسية الواردة في الوثيقة Doc 9082 الخاصة بأساس التكلفة لحساب رسوم المطار ما يلي:

— عند إتاحة المطار للإستخدام الدولي، يتحمل المنتفعون في نهاية المطاف نصيبهم الكامل والعاقل في تكاليف إتاحة ذلك المطار للإستخدام (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ١)؛

— والتكلفة التي ينبغي توزيعها هي التكلفة الكاملة لإتاحة المطار للإستخدام وخدماته المساعدة الأساسية، بما في ذلك المبالغ المناسبة لتغطية تكلفة رأس المال واستهلاك الأصول، فضلاً عن تكاليف الصيانة، والتشغيل، والتنظيم، والإدارة. ووفقاً للشكل المتبع للإشراف الاقتصادي، يجوز تغطية هذه التكاليف عن طريق إيرادات غير متعلقة بالطيران (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٢ (١)).

تشجع سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية بقوة التطوير الكامل للإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران بصفة عامة (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ١٠). وهذا هو موضوع الفصل الخامس من هذا الدليل — تطوير وإدارة الأنشطة غير المتعلقة بالطيران.

١. لا ينبغي تفسير تسليط الضوء على مبادئ معينة في الوثيقة Doc 9082 كما لو كانت هذه المبادئ أهم من المبادئ الأخرى الواردة في نفس الوثيقة.

- ١٧-١ وفيما يلي بعض المبادئ والتوصيات الأخرى ذات الصلة بصفة خاصة بأساس التكلفة لحساب رسوم المطارات ونظم فرضها:
- ينبغي أن تحتفظ المطارات بحسابات توفّر أساساً جيداً لتحديد وتوزيع التكاليف التي يجب إستردادها، وينبغي أن تقدم للمنتفعين المعلومات المالية الكافية (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرتان ١ و ٢ و ٤)؛
 - وينبغي أن تُحدد على أساس عادل نسبة التكاليف المنسوبة إلى مختلف فئات المنتفعين بخدمات المطارات، حتى لا يتحمل أي من المنتفعين تكاليف لم تتسبب إليه بصورة ملائمة وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٢ و ٦)؛
 - ويجوز للمطارات أن تحقق إيرادات كافية تفوق جميع تكاليف التشغيل المباشرة وغير المباشرة، وبذلك تتمكن من تحقيق عائد معقول على الأصول يكون مستواه كافياً لضمان التمويل بشروط مواتية في أسواق رأس المال للإستثمار في هياكل أساسية جديدة للمطارات أو توسيعها، وتحقيق مردود مناسب، حسب الإقتضاء، لحملة الأسهم في المطار. (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٢ و ٨)؛
 - ويقدر الإمكان، ينبغي أن يكون أي نظام لفرض الرسوم مبسّطاً ومناسباً للتطبيق العام في المطارات الدولية (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٣ و ١)؛
 - لا ينبغي أن تفرض الرسوم بشكل يؤدي إلى عدم التشجيع على استخدام التسهيلات والخدمات الضرورية للسلامة، مثل الإضاءة، والمساعدات الملاحية (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٣ و ٢)؛
 - ووفقاً للشكل المتبع للإشراف الإقتصادي، ينبغي أن تجري الدول تقييماً، على أساس كل حالة على حدة، ووفقاً للظروف المحلية والوطنية، للآثار الإيجابية والآثار السلبية للرسوم التفاضلية التي تطبقها المطارات. ينبغي أن تضمن الدول الشفافية فيما يتعلق بهدف وإنشاء الرسوم التفاضلية ومعاييرها. دون المساس بالخطط المعدلة لفرض الرسوم، لا ينبغي أن يتحمل التكاليف المرتبطة بهذه الرسوم التفاضلية منتفعون لا يستفيدون منها. ولا ينبغي منح الرسوم التي يكون الغرض منها جذب خدمات جوية جديدة، أو المحافظة عليها إلا على أساس مؤقت فقط (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٣ و ٥)؛
 - وللحيلولة دون عرقلة عمل المنتفعين دون مسوغ، ينبغي أن يكون إدخال الزيادات على الرسوم على أساس تدريجي. ولكن من المسلّم به أنه في بعض الحالات يمكن أن يكون الخروج على هذا النهج ضرورياً (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٣ و ٦)؛
 - ينبغي تحديد رسوم المطارات التي تفرض على الطيران العام الدولي بصورة معقولة، مع أخذ تكلفة التسهيلات والخدمات اللازمة التي يتم الإنتفاع بها في الإعتبار، فضلاً عن هدف تشجيع التطور السليم للطيران المدني الدولي ككل (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٣ و ٩).
- ١٨-١ ووفقاً لسياسات الإيكافو بشأن رسوم الأمن (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٧)، ينبغي عند فرض أي رسوم أو إجراء تحويل لتكاليف الأمن، أن ترتبط هذه التكاليف ارتباطاً مباشراً بمصروفات تقديم خدمات الأمن المعنية، وينبغي أن يكون الهدف منها إسترداد التكاليف المرتبطة بذلك فقط.

(باء) — مسؤوليات الدول

- ١٩-١ كما أُشير في الجزء (ألف) أعلاه، تحدّد المادة الخامسة عشرة من إتفاقية شيكاغو المبادئ الأساسية لفرض الرسوم بالنسبة للمطارات وخدمات الملاحة الجوية، وتعزّز مفهوم حرية الحصول على هذه الخدمات، وعدم التمييز على النحو المنصوص عليه في المادة الحادية عشرة فيما يتعلق باستخدام التسهيلات والخدمات من جانب طائرات الدول المتعاقدة في إطار تشغيل عمليات النقل الجوي الدولي.

- ٢٠-١ والمادة الثامنة والسبعون لها صلة بذلك أيضاً، فهي تنص على أنه يجوز لكل دولة متعاقدة أن تعين الطريق الذي يجب أن يسلكه فوق إقليمها أي خط جوى دولي والمطارات التي يمكنه استخدامها.
- ٢١-١ وبموجب المادة الثامنة والعشرين من إتفاقية شيكاغو، فإن الدول المتعاقدة مكلفة بتحمل مسؤوليات أساسية. فعلى سبيل المثال، فإن الدولة مسؤولة عن توفير تسهيلات وخدمات المطارات والملاحة الجوية وفقاً للمعايير والممارسات الموصى بها، أو التي يتم وضعها من وقت لآخر عملاً بالإتفاقية.
- ٢٢-١ علاوة على ذلك، هناك الإلتزامات التي أخذتها الدول على عاتقها بموجب إتفاقات الخدمات الجوية، حيث تكون الدولة أيضاً المسؤولة الوحيدة عن مراعاة الأحكام التي تتناول مثلاً الوصول إلى بعض المطارات والطرق الجوية، والمبادئ الرئيسية لفرض الرسوم، مثل عدم التمييز، وإرتباط التكلفة بالرسوم، والشفافية، والتشاور مع المنتفعين.

(جيم) – الإشراف الإقتصادي على المطارات

مقدمة

- ٢٣-١ كما أشير في الجزء (ألف) أعلاه، فإن الدولة مسؤولة، نظراً لإمكانية إستغلال المطارات لموقفها المهيمن، عن الإشراف الإقتصادي على عمليات هذه المطارات. ويُعرّف الإشراف الإقتصادي على أنه الوظيفة التي تضطلع بها الدولة للإشراف على الممارسات التجارية والتشغيلية للمطار. وفي سياق أدائها لمهمتها في مجال الإشراف الإداري، ينبغي للدولة بصفة خاصة أن تتضمن أن المطارات تتشاور مع المنتفعين، وأن تتأكد أيضاً من وجود النظم السليمة لإدارة الأداء.
- ٢٤-١ عندما تُعرض السلع والخدمات من طرف المتنافسين الذين يسعون إلى إستقطاب العملاء، يمكن في أحيان كثيرة ترك قوى السوق لتتحكم في الرفاه الإقتصادي للمستهلكين، بحيث تؤدي هذه القوى دور "المنظم التلقائي" لضمان الكفاءة في وضع الأسعار، وتحديد كمية الإمدادات ونوعيتها. وعلى النقيض، فإذا كان هناك ممول واحد يتحكم في الإمدادات في سوق ما، تصبح مسألة التدخل التنظيمي شاغلاً عاماً.
- ٢٥-١ وما برح التشغيل التجاري والتحول إلى القطاع الخاص بتيحان المزيد من المناقشة والضغط التجاري على المطارات. ويمكن أن تزداد حدة المنافسة بين المطارات في ظل ظروف مختلفة، فعلى سبيل المثال المنافسة بين مراكز الرحلات الطويلة المتنافسة على حركة الركاب بين المنشأ والمقصد والركاب المحوّلين؛ والمطارات العديدة في التجمعات الحضرية الكبرى التي تملكها و/أو تشغلها هيئات منفصلة متنافسة في نفس السوق، والمطارات الصغيرة غير المتقاربة التي تتنافس بشدة على خدمات الرحلات المباشرة، والرحلات القصيرة، وبصفة خاصة الخدمات التي يوفرها الناقلون منخفضو التكاليف. غير أن ذلك لا ينطوي على أي تغييرات بشأن مسؤوليات الدول فيما يتعلق بالإشراف الإقتصادي، رغم إحتمال تأثير ذلك على طريقة الإشراف التي تراها الدولة أكثر ملاءمة. فظروف السوق ودرجات المنافسة ليست موحدة. وحتى في الأسواق التنافسية، يمكن أحياناً أن يؤثر تركيز المطارات على المنافسة وتخفيض التكاليف تأثيراً سلبياً على مصالح بعض فئات المنتفعين. علاوة على ذلك، يمكن أن يكون التشغيل التجاري والخصخصة قد أضعفا من مستوى وعي المطارات وتقيدتها بالإلتزامات الدولية للدولة بما فيها سياسات الإيكاء بشأن الرسوم. ولا يمكن أن يضطلع بهذه المسؤوليات سوى الدولة نفسها.

أهداف الإشراف الإقتصادي

- ٢٦-١ تكون ممارسة الإشراف الإقتصادي أفضل عندما تُوفّر للمطارات الأهداف والحوافز الواضحة لتقدم الخدمات بأكثر الطرق فعالية من حيث التكلفة، وبمستوى الجودة المناسب. ويرد في الفقرة ١٣ في الجزء الأول من الوثيقة Doc 9082 عدد من الأهداف التي تُبرز المجالات التي يُحتمل أن تنشأ فيها الحاجة للإشراف الإقتصادي الملائم كما يلي:

- الحد إلى أدنى درجة من مخاطر إنتهاج المطارات لممارسات تحول دون المنافسة، أو إستغلال أي موقف مهيمن تتمتع به؛
 - ضمان عدم التمييز، وإنتهاج الشفافية في تطبيق الرسوم؛
 - التأكد من أن الإستثمارات في السعة تلبي الطلب الحالي والطلب في المستقبل بطريقة فعالة من حيث التكلفة؛
 - حماية مصالح الركاب وغيرهم من المستخدمين النهائيين.^٢
- ولتعزيز هذه الأهداف، ووفقاً لشكل الإشراف الإقتصادي المتبع، ينبغي أن تحرص الدول على أن تتشاور المطارات مع المنتفعين، وأن تتأكد من وجود النظم الملائمة لإدارة الأداء.

٢٧-١ وقد تختلف الأولوية بالنسبة لكل هدف، وذلك رهناً بالظروف الخاصة بكل دولة، وينبغي أن يكون هناك توازن بين أهداف السياسات العامة ومصالح الهيئات المستقلة/الخاصة في جني الفوائد المثلى من عملية التشغيل التجاري والخصخصة.

الأشكال الممكنة للإشراف الإقتصادي

٢٨-١ قد يتخذ الإشراف الإداري العديد من الأشكال المختلفة التي تتراوح من النهج المرن (مثل تطبيق قانون المنافسة) إلى النهج الأكثر تشدداً (مثل التدخلات التنظيمية المباشرة في القرارات الإقتصادية للمطارات)، وذلك على نحو ما يلي:

- تطبيق قانون المنافسة؛
- التنظيم الإحتياطي ("تنظيم السوق")؛
- المتطلبات المؤسسية ("الضوابط والموازن ذات الطابع المؤسسي")؛
- أنظمة تحديد الحد الأقصى للأسعار ("التنظيم القائم على الحوافز")؛
- أنظمة تحديد معدل العائدات ("تنظيم تكلفة الخدمة").

تطبيق قانون المنافسة

٢٩-١ يشير مفهوم قانون المنافسة إلى القوانين (بما فيها اللوائح والسياسات) الرامية إلى إنتهاج المنافسة وتعزيزها في الأسواق عن طريق منع الممارسات التي تحول دون المنافسة. وتعني عملية تطبيق قانون المنافسة عادة الإستجابة للشكاوى، ورصد أنماط السلوك في السوق، ومقاضاة مرتكبي المخالفات، والحكم في حالة المسؤولية، وفرض العقوبات على الأطراف التي يتقرر أنها إنتهكت القانون. ومن المرجح أن تكون لهذه الإجراءات آثار رادعة لأنماط السلوك التي تحول دون المنافسة.

التنظيم الإحتياطي

٣٠-١ يستند التنظيم الإحتياطي إلى الإعلان صراحة عن "التهديد" بإنتهاج شكل أكثر تشدداً للإشراف الإقتصادي إذا لم تحرص الشركة على بقاء سلوكها في حدود "مقبولة". وفائدة هذا النهج المرن هي التخفيف من حدة المخاطر المحتملة لإستغلال الموقف المهيمن دون تحمّل التكاليف التنظيمية، وتبعات الاختلالات. وعادة ما يصاحب ذلك تطبيق قانون منافسة موحد. ومن أجل نجاح أداء هذا النهج، يجب أن يفهم المطار ماهية السلوك غير المقبول. وتكمن الصعوبة المحتملة في أنه عند تحديد الحدود التجارية بالتفصيل، ربما تخاطر الدولة بأن تخلق بالذات الإختلالات التنظيمية التي تسعى إلى تفاديها.

^٢. يشير مصطلح "المنتفعين النهائيين" إلى المستهلكين النهائيين عموماً (ويعني ذلك الركاب والشاحنين مثلاً).

المتطلبات المؤسسية

٣١-١ تشير البحوث والتجربة إلى أن مصالح جميع أصحاب المصلحة يمكن أن تُحقق بشكل أفضل إذا كان المنتفعون على معرفة كافية بما يجري عن طريق المشاركة البناءة للمطارات والمنتفعين على حد سواء. ويمكن أن تعزز بعض المتطلبات المؤسسية الشفافية، وتدقق المعلومات، ومن ثم تبادل الإشارات والاستجابات الصحيحة بين المطارات والمنتفعين.

٣٢-١ وتشمل أنواع المتطلبات المؤسسية المرنة شروطاً بشأن ما يلي:

— *التشاور الإلزامي بين المطارات والمنتفعين* بشأن وضع رسوم المطارات، والخطط الإنمائية لضمان الكشف بصورة وافية عن التكاليف، وشفافية الأسس الاقتصادية والمالية للمقترحات المتعلقة بالأسعار والخدمات. وإذا كانت هناك عملية تشاور ذات مغزى راسخة، يمكن أن تزيل، أو تقلل الحاجة إلى الشكل الأكثر تشدداً من الإشراف الإقتصادي.

— *تنفيذ نظام إدارة الأداء* (أنظر الفصل الثالث)؛

— *إنشاء نظام إدارة مؤسسية* يشمل عضوية أصحاب المصلحة في مجلس الإدارة، أي النظام الذي يُعتبر وسيلة لتعزيز تدفق المعلومات الإقتصادية بقدر كاف بين المطارات والمنتفعين.

٣٣-١ وتشمل أنواع المتطلبات المؤسسية الأكثر تشدداً شروطاً بشأن ما يلي:

— *الملكية المشتركة أو المؤسسة المختلطة* كوسيلة لضمان تدفق المعلومات، والتشاور وتوافق الآراء عند وضع رسوم المطارات والخطط الإنمائية؛ ولكن قد ينطوي على ذلك بروز مسائل محتملة تحول دون المنافسة بين شركات الطيران، فضلاً عن العوائق أمام الدخول، عندما تعني الملكية المشتركة أن لشركات الطيران رأي نافذ بشأن الخطط الإستثمارية، وإدارة المطارات؛

— *المركز المالي الذي لا يسعى إلى الربح*. الأساس النظري لهذا الترتيب هو أن إلغاء حافز الربح بالنسبة لمنظمة، كانت في ظروف أخرى ذات توجه تجاري، لا يحفزها على إستغلال موقفها المهيمن. غير أنه يمكن القول إن حوافز الربح تحمي الجمهور من مخاطر عدم قدرة مطار ما على تحقيق فائض إيرادات كاف للمحافظة على تسهلاته وتحديثها في الوقت المناسب. وفي كل الحالات، سيتعين على المديرين المقايضة بين عدة أهداف تمثل مشاكل معروفة تتعلق بالحوافز الإدارية.

٣٤-١ وغالباً ما تُحدد المتطلبات المؤسسية في عقد حقوق الإمتيازات. ويمكن أن تكون هذه المتطلبات لمشروع من نوع مشاريع البناء والتشغيل والنقل (بوت)، أو يمكن أن تكون عقد إدارة، أو أي ترتيب آخر بينهما.

تنظيم تحديد الحد الأقصى للأسعار

٣٥-١ تُصمّم بعض أشكال الإشراف الإقتصادي لتتضمن عناصر التحفيز كجزء منها. ومثال النموذج الأصلي هو أنظمة تحديد الحد الأقصى للأسعار الذي تُحدد في إطاره الجهة التنظيمية الحد الأقصى لمعدل الرسوم المفروضة المطبّق في فترة زمنية محددة، ويكون ذلك عادة باستخدام مؤشر أسعار التجزئة/الاستهلاك ناقصاً (أو زائداً) الهدف من الحافز (عامل "س"). وإذا تجاوز المطار الهدف، يمكن أن يحتفظ بأي مبالغ مستردة زائدة. وحينما لا يتحقق الهدف، لا يُسمح للمطار بزيادة الرسوم للتعويض عن نقص المبالغ المستردة، ويتعين أن يجد المطار وسيلة لموازنة حساباته في أثناء الفترة الخاضعة للتنظيم. ووفقاً لهذا السيناريو، يكون للمطار حافز قوي لتحسين كفاءته وتقليل تكاليفه.

٣٦-١ وتتسم أنظمة تحديد الحد الأقصى للأسعار ببعض نواحي القصور المحتملة. فعلى سبيل المثال، عندما تنخفض قدرة الشركة الخاضعة للتنظيم بمرور الزمن على تجاوز الحد الأقصى للأسعار، يصبح الحافز أقل فعالية. وأيضاً نظراً لأن الحد الأقصى للأسعار يُوضع عادة للعديد من السنوات على أساس الإنفاق الرأسمالي المتوقع، فضلاً عن الأصول الموجودة، يمكن أن يكون للمطار الحافز لتضخيم الإنفاق

الرأسمالي قبل تحديد الحد الأقصى للأسعار دون أن ينجز البرنامج الكامل بعد ذلك (ويمكن أن يوفر الحد الأقصى للأسعار للمطار عائداً على الأصول في المدى القصير دون الحاجة للإستثمار بالفعل في هذه الأصول). ويمكن معالجة هذه المسائل إلى حد كبير عن طريق التحديد الواضح والشامل للنواتج وتسعيرها، مما يتيح للهيئة النظامية القول بأن إنخفاض الإنفاق إلى أقل من النفقات المقررة هو نتيجة لمكاسب (مستصوبة) ناتجة عن زيادة الكفاءة. غير أن الإطار التنظيمي الناتج عن ذلك يصبح أكثر تعقيداً، ومن ثم أكثر تكلفة بالنسبة للجهة التنظيمية، والشركات الخاضعة للتنظيم، وجميع المنتفعين.

٣٧-١ ويمكن لتحديد الحد الأقصى للأسعار القائم على تحقيق النواتج أن يخفف من حدة هذه المشكلة. وبدلاً عن ذلك، قد توفر الأسعار التي تُحدد وفقاً للأداء في مجال تحقيق النواتج حوافز أفضل للإستثمار بكفاءة. ويمكن تغيير السعر بزيادته أو تخفيضه على أساس تلبية مواصفات الأداء. وإذا كان من الممكن ربط الحدود القصوى للأسعار بالنواتج بمرور الزمن، سيكون للمطار حوافز أقل لتأخير الإستثمارات الإنتاجية، أو عدم الشروع فيها. والعوائق أمام هذا الشكل من أشكال التنظيم هي الفترات الزمنية الطويلة للإستثمار، إذ غالباً ما لا تتحقق الفوائد من حيث النواتج إلا بعد سنوات عديدة بعد ذلك، بالإضافة إلى مشكلة تحديد النواتج بطريقة تغطي نوعية الخدمات، فضلاً عن السعة.

٣٨-١ ومن الممكن تعديل نطاق أنظمة تحديد الحد الأقصى للأسعار بفصل أنشطة الطيران عن الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، وبالتالي تطبيق مختلف أنواع أنظمة تحديد الحد الأقصى للأسعار على كل قطاع على حدة، بما في ذلك الأنشطة المنفذة خارج المطار. وأعرب البعض عن قلقهم بشأن نهج إزدواجية الرسوم (أنظر الفصل الرابع، الفقرات من ٤-١١٩ إلى ٤-١٢٣)، قائلين إن الأنشطة غير المتعلقة بالطيران توفر حافزاً جيداً للحيلولة دون إستغلال المطارات لموقفها المهيمن في مجال الطيران. والنهج المتبع في بعض البلدان هو عدم فرض حد أقصى للأسعار إلا في حالة وجود قوة إحتكارية، وذلك في معظم الأحيان في مجال الطيران. وتوجد حجة قوية مفادها أن هناك منافسين على الأنشطة التجارية من خارج المطارات، ومن ثم فإن التنظيم غير الملائم، أو غير المبرر قد يحدث خللاً في السوق.

تنظيم تحديد معدل العائدات

٣٩-١ يرمي تنظيم معدل العائدات (يسمى أيضاً تكلفة الخدمة، أو التكلفة زائداً التنظيم) بصورة أساسية إلى معالجة مسائل الأرباح المفرطة للمؤسسات ذات الطابع الإحتكاري. وقد يُطلب من المطار الحصول على موافقة بشأن مستوى الرسوم والإستثمارات، وذلك بهدف تحديد معدل عائدات رأس المال بالنسبة للمطار ليصبح بالمستوى السائد في السوق التنافسية. ويسمح ذلك في أبسط شكل له على الأقل بالتغاضي عن التكاليف بالنسبة لنفقات التشغيل والنفقات الرأسمالية على حد سواء. غير أن تنظيم معدل العائدات قد يعطي المطار حافزاً قوياً للإستثمار المفرط بهدف زيادة حجم أرباحه. وفي حالة عدم وجود حوافز أخرى لتشجيع زيادة الكفاءة (عن طريق الإدارة على سبيل المثال)، فقد يمنح تنظيم معدل العائدات حافزاً محدوداً لتحقيق الفعالية من حيث التكاليف، وقد يشجع أيضاً على الإفراط في الإستثمار إلى حد يتجاوز إحتياجات المنتفعين.

إختيار الأشكال الملائمة للإشراف

٤٠-١ يعتمد إختيار شكل الإشراف الإقتصادي الملائم، في جملة أمور، على درجة المنافسة، والأطر القانونية، والمؤسسية والإدارية، بما في ذلك أدوار مختلف الأطراف المعنية وحقوقها ومسؤولياتها، فضلاً عن التكاليف المتصلة بأشكال الإشراف المحددة. وبصرف النظر عن النهج المتبع، ينبغي أداء الإشراف الإقتصادي بشفاافية، وكفاءة، وبفعالية من حيث التكلفة، مع الإبقاء على التدخلات التنظيمية في أدنى حد لها، وحسب الإقتضاء، مثل الحالات التي ينشأ فيها خلاف بين الأطراف، وحينما تفضي المواقف القوية في السوق إلى إحتمال الإفراط في فرض الرسوم، أو عند تزايد إحتتمالات أنماط السلوك التمييزي ضد منتفعين معينين. ونظراً إلى أن الظروف تتغير بمرور الوقت، يمكن أن تكون الخيارات المختلفة مناسبة إلى حد ما في أوقات مختلفة. ولذلك فمن المستصوب ضمان درجة معينة من المرونة ليصبح من الممكن تكيف الإشراف وفقاً لمختلف الظروف.

٤١-١ وعند إختيار الشكل الملائم للإشراف الإقتصادي، ينبغي أن تنتظر الدول أولاً في نطاق ودرجة المنافسة. وحينما تشتد المنافسة، أو يتزايد خطرها بدرجة كافية، فمن المحتمل أن يكون تطبيق قانون المنافسة كافياً.

٤٢-١ ولذلك يتطلب أحد مبررات إختيار أشكال أخرى من الإشراف الإقتصادي، أن تكون المنافسة، وتطبيق قانون المنافسة غير كافيين لتلافي مخاطر إمكانية أن يستغل المطار أي موقف مهيمن قد يتمتع به. وتكمن المشكلة هنا في كيفية تحديد الظروف التي لا تتسم في ظلها المنافسة، أو خطرها بالقدر الكافي من القوة. وعموماً يمكن قياس درجة القيود أمام السوق التنافسية من حيث المنافسة الفعلية والمنافسة المحتملة من جانب مطارات منافسة، أو وسائط نقل أخرى. ويُعتبر أيضاً حجم الهيئات، وحجم الحركة الجوية المتصلة بالسوق من العوامل التي ينبغي أخذها في الإعتبار.

٤٣-١ وحتى عند النظر إلى المنافسة بوصفها منافسة قد لا تكون قوية بالقدر الكافي، يمكن أن تكون هناك ظروف تصبح في ظلها الحاجة إلى شكل أكثر تشدداً من الإشراف الإقتصادي أقل وضوحاً. فعلى سبيل المثال، تصبح المطارات، بالتعاون مع المنتفعين، الأطراف ذات الوضع الأفضل لتحديد مستويات الخدمة الأمثل، ونظام فرض الرسوم، ومستوى الرسوم مقابل الخدمات المقدمة. وفي هذه الحالات، ينبغي أن يقتصر نطاق الإشراف الإقتصادي على تشجيع إجراء التغييرات على نظام فرض الرسوم، ومستوى الرسوم بالاتفاق بين المطارات، وجميع فئات المنتفعين حيثما كان من الممكن تحقيق ذلك.

٤٤-١ وأحد العوامل المهمة الأخرى لتقييم أكثر النهج ملاءمة هو عامل التكاليف والفوائد المحتملة المتصلة بشكل معين من أشكال الإشراف الإقتصادي. وتتطوي عملية الإشراف الإقتصادي وإدارته على تكاليف، والتكلفة المرتبطة بذلك قد ترتفع مع تحوّل النهج الذي تتبعه الدول من الشكل المرن إلى شكل أكثر تشدداً. وكأقصى حد، يمكن أن تتجاوز التكاليف التنظيمية الفوائد المتوقعة. ولذلك فإن إختيار الشكل الملائم الذي يتجاوز تطبيق قانون المنافسة هو مسألة بحث مجموعة من الخيارات من أجل حماية المصالح العامة بمستوى مقبول، وبأدنى حد من التكلفة التنظيمية.

٤٥-١ ومن الممكن التفكير في تنوعيات من كل شكل من أشكال الإشراف الإقتصادي الواردة أعلاه. وفي بعض الحالات، يمكن أن يفضي الجمع بين شكلين أو أكثر إلى التوصل إلى الشكل الأفضل للإشراف الإقتصادي.

تنفيذ الإشراف الإقتصادي

٤٦-١ يجوز للدول أن تؤدي وظيفتها في مجال الإشراف الإقتصادي عن طريق التشريعات، أو سن القوانين، أو إنشاء آلية تنظيمية وما إلى ذلك. ويمكن أن تكون الآلية التي يتم عن طريقها الإشراف الإقتصادي عنصراً رئيسياً لنجاح هذا الإشراف في تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية من حيث التكلفة. ومن المهم بالنسبة للدول أن تنتظر بعناية في أدوار، وحقوق، ومسؤوليات مختلف الأطراف المشاركة، أي الحكومات، والمطارات، والمنتفعين، وأن تمارس مهمتها في مجال الإشراف الإقتصادي، وبصفة خاصة فيما يتعلق بإدارة الأداء الإقتصادي، والتشاور مع المنتفعين، بطريقة متسقة على الصعيد الداخلي.

٤٧-١ وعندما تتولى هيئة حكومية تشغيل عمليات مطار واحد أو أكثر، ينبغي فصل وظيفة الإشراف الإقتصادي من الناحية الوظيفية عن عمليات التشغيل وتوفير خدمات المطار داخل الإدارة، ويتعين تحديد الأدوار والسلطات بوضوح لكل وظيفة (أنظر الفصل الثاني، الجزء باء).

٤٨-١ ومع مراعاة الظروف المحلية، يجوز أن ترغب الدولة في إنشاء هيئة إشراف إقتصادي مستقلة تضطلع بمسؤوليات إستعراض وحظر أي إجراء بشأن التسعير، والإستثمارات، ونوعية الخدمات. ومن المطلوب أيضاً إقامة توازن ملائم بين الاستقلالية والمساءلة بالنسبة للهيئة التنظيمية، فضلاً عن المطار/المطارات التي تقوم هذه الهيئة بتنظيمها. وإلخاضاع هذه الهيئة التنظيمية للمساءلة، سيتعين على الحكومة أن تحدد لها أهدافاً واضحة، ويُستحسن أن يتم ذلك بواسطة نظام أساسي، بالإضافة إلى منحها الإستقلالية التشغيلية الكافية. ودون تحقيق هذا التوازن، ستكون هناك مخاطر بشأن الإلتزام والمصادقية من الناحية التنظيمية.

٤٩-١ ويمكن أن تستخدم الدول أيضاً لجنة إستشارية كطرف ثالث بوصفها أداة ذات طابع أقل رسمي للمساعدة في أداء مهمتها في مجال الإشراف الإقتصادي. وغالباً ما تُعتبر اللجنة الإستشارية أداة مناسبة عندما لا تولف الأطراف المعنية مجموعات متماسكة، ومن ثم لا يكون لديها سوى وسائل محدودة، أو ليست لها وسائل للتنظيم من أجل الدعاوي الجماعية. ويمكن أن تتكون اللجنة الإستشارية من الناقلين الجويين، والطيران العام، والقطاع العسكري، وممثلين من المستخدمين النهائيين، وغيرهم من الأطراف الرئيسية المعنية. وستكون اللجنة الإستشارية القوية مجهزة للدخول في حوار مفيد مع إدارة المطار بصورة مستمرة، وإستعراض مقترحات التسعير المحدد، والإستثمارات، ومستوى الخدمات.

٥٠-١ وأحد الجوانب الأخرى التي ينبغي النظر فيها هو الحاجة المحتملة لموارد إضافية لأداء وظيفة الإشراف الإقتصادي. وقد تفقر بعض الدول إلى القدرة على الإضطلاع بمسؤولياتها في مجال الإشراف الإقتصادي بالقدر الكافي، نظراً لتنافس الأولويات في مجالات السلامة، والأمن، والبيئة، وتحرير النقل الجوي. وبالنسبة لهذه الدول، يمكن أن يكون اعتماد إطار تنظيمي على نطاق المنطقة خياراً مفيداً لتجميع مواردها من أجل أداء وظيفتها في مجال الإشراف الإقتصادي.

حل النزاعات

٥١-١ في حالة تحديد الدولة لمعيار سلوك مقبول، على النحو المشار إليه في الفقرة ١-٣٠ أعلاه، أو إذا كان هناك عقد بين المطار ومستخدميه، يمكن إستخدام آلية التحكيم، أو حل النزاعات في حالة عدم قدرة مقدم الخدمات والمنتهجين على الاتفاق بشأن التطبيق في الممارسة العملية. وقد يكون من الضروري تحديد "أسباب" للشروع في التحكيم، ومعايير تسوية النزاعات. والميزة الرئيسية لهذا التحكيم هي الضغط على الأطراف للتوصل إلى إتفاقات تجارية والإلتزام بها، ومن شأن ذلك المساعدة في تعزيز أي قوة سوقية أساسية مكافئة يمكن أن يتمتع بها المنتفعون. ومع ذلك، فمن المرجح أن يعتمد نجاح التحكيم، في جملة أمور، على القوة السوقية للمطار، وبصفة خاصة إذا كان هذا التحكيم هو الآلية "التنظيمية" الوحيدة المتوفرة. وقد يفضي ذلك إلى أنماط سلوك تتسم بالمقاومة من جانب الأطراف، وذلك عن طريق مقايضة نتيجة تحكيم محتملة باتفاق متفاوض عليه.

٥٢-١ وقد أدى إشراك الهيئات المستقلة في إدارة المطارات، فضلاً عن بروز فئات جديدة من مشغلي الطائرات إلى ظهور ممارسات تجارية وقوى سوقية جديدة يحتمل أن تفضي إلى نزاعات جديدة ومختلفة الأنواع تحتاج إلى حل قبل إنتشارها في الساحة الدولية. وينبغي أن يوفر الإشراف الإقتصادي آليات لتسوية النزاعات تتسم بالإنصاف، والشفافية، وسرعة البت، والفعالية، والقدرة على بناء الثقة بين المطارات ومستخدميها. والهدف من ذلك هو بناء الثقة بين الأطراف حينما لا توفر قوى السوق حلاً للنزاعات.

٥٣-١ ولا توجد آلية واحدة تلبى كل الإحتياجات وتلائم كل الظروف. وعموماً، يمكن تنفيذ إجراءات تسوية النزاع بين الأطراف للتوصل إلى اتفاق على مرحلتين، هما: أ) التشاور بين الأطراف؛ و/أو ب) عرض النزاع على محكمة تحكيم للبت فيه بناء على طلب أحد الطرفين. وعادة ما تكون القرارات التي يتم التوصل إليها في إطار المرحلة الأخيرة من الآلية ملزمة، ويتعين على الطرفين الإلتزام بإنفاذها.

٥٤-١ وبالإضافة إلى الإجراءات الإدارية والقانونية، يجوز للدولة النظر في آلية "ملاذ أول" يمكن أن توفر مستوى متوسطاً بين مرحلتي التشاور والتحكيم. ويتطلب هذا المستوى المتوسط إما وسيطاً مستقلاً وإما فريقاً مستقلاً لتسوية النزاع للإستعانة به في تحقيق تقصي الحقائق، بما في ذلك تحديد مضمون النزاع، أو تقديم توصية لحل النزاع. وهو يستند إلى أطر زمنية واضحة، وترتيبات للتنفيذ، وتدابير مؤقتة، والنص على إشراك طرف ثالث (أنظر الفقرات من ١-٧١ إلى ١-٧٣).

٥٥-١ ويمكن إنشاء محكمة مستقلة يلجأ إليها المنتفعون إذا كان لديهم ما يدفعهم للاعتقاد بأنهم تعرضوا لإساءة إستغلال الموقف المهيمن، أو أي ممارسات أخرى غير عادلة، ومع ذلك ينبغي النظر في ضرورة تقاضي الإستخدام التكتيكي لهذه الآلية في المطالبات الكيدية. ويمكن أن تنتظر هذه الهيئة أيضاً في الطعون المقدمة بشأن الشكاوى الخاصة بعدم الامتثال للمبادئ اللازمة لوضع الرسوم والأسعار. ولا ينبغي أن تؤثر هذه الآلية على حق الأطراف في الوصول إلى آليات أخرى لحل النزاعات، بما فيها الآليات المنصوص عليها في قوانين المنافسة العامة، ولا ينبغي أن تحول دون تنفيذ العملية الرسمية للتحكيم الواردة في اتفاق.

- ٥٦-١ ويمكن ضمان حماية الطرف الثالث أيضا عن طريق استخدام آلية بتكلفة أقل، مثل مكتب أمين المظالم. ولكن تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن دور أمين المظالم هو تهيئة منبر محايد، فليست له في نهاية المطاف سلطة الإنفاذ.
- ٥٧-١ بالإضافة إلى ذلك، وفيما يخص الشكاوى المتعلقة بالقرارات التي تتخذها الجهة التنظيمية (مثل هيئة الإشراف الإقتصادي)، ينبغي إتاحة حق الطعن لدى محكمة عليا. ويمكن التفكير في استحداث نظام للامتثال والإنفاذ ينص على إنشاء نظام إداري لفرض الجزاءات النقدية، مع كفالة حق الطعن أمام محكمة استئناف مستقلة. ومع ذلك، يجب الإقرار بأنه رغم أن آلية الإنفاذ الفعال تُعتبر أمراً بالغ الأهمية، يمكن أن تتطوي هذه الآلية على متطلبات كثيرة من حيث الموارد بالنسبة للعديد من الدول.

(دال) — التشاور مع المنتفعين

طبيعة التشاور

- ٥٨-١ تتسم العلاقات الجيدة بين الجهات التنظيمية، ومشغلي المطارات والمنتفعين بالأهمية لتطوّر النقل الجوي بصورة سليمة. ويفضي التشاور والتعاون إلى المزيد من التفاهم المشترك بين المطارات والمنتفعين، مما يحسّن من الكفاءة، ويحقق فعالية التكاليف فيما يتعلق بتقديم خدمات المطار وتشغيلها، نظراً إلى أن كل الأطراف تسعى إلى التحرك في نفس الإتجاه. ويشمل التشاور مع المنتفعين جميع الجوانب المشار إليها في الوثيقة Doc 9082، وبالتحديد التغييرات التي تطرأ على نظم فرض الرسوم، أو مستوى الرسوم، وتخطيط المطارات (زيادة السعة، وخطط التنمية)، وإدارة الأداء، ونوعية الخدمات، والتمويل المسبق للمشاريع، وتحصيل رسوم خدمة الركاب، واسترداد تكاليف التدبير الأمنية، والرسوم البيئية.

- ٥٩-١ والهدف الرئيسي من التشاور مع المنتفعين هو ضمان أخذ إحتياجات المنتفعين ورغباتهم في الإعتبار في إطار خطط المطار من أجل تلبية هذه الإحتياجات. وسيساعد التشاور الفعال في وضع أولويات الإستثمار، وضمان توفير السعة والخدمات الكافية على حد سواء لتلبية طلب المنتفعين الحاليين والمستقبليين بمن فيهم المنتفعون النهائيون.

- ٦٠-١ ويمكن أن يوفّر التشاور مع المنتفعين ملاحظات وإقتراحات مفيدة لإجراء تحسينات على إدارة نظام فرض الرسوم، ويفضي إلى تكاليف أقل بالنسبة للمطارات والمنتفعين على حد سواء. ويمكن للتشاور أيضاً أن يكشف جوانب الرسوم المقترحة التي يمكن أن تشكل تمييزاً ضد بعض مجموعات المنتفعين دون قصد. وعن طريق التشاور، يصبح المنتفعون أكثر دراية بالآثار المالية للرسوم التي يتعين أن يدفعوها.

- ٦١-١ ويعتمد التشاور الناجح على حسن النية، والإلتزام البناء لكل الأطراف المعنية. ولكن هناك تباين كبير بين المطارات من حيث درجة التشاور ومشاركة المنتفعين. وبينما وضعت بعض المطارات ترتيبات تعاونية، مثل إتفاقات مستوى الخدمة (أي تحديد مستوى الخدمة المقدمة، والقواعد التي تحكم العلاقة بين المطار والمنتفعين بشأن الخدمات المتفق عليها)، لا تُوجد لدى بعض المطارات الأخرى في مختلف أنحاء العالم عملية تشاور سليمة ومنظمة، أو أن هذه المطارات لا تتشاور مع المنتفعين على الإطلاق. وفي بعض الحالات، حتى وإن وُجدت عملية تشاور، فإن مشاركة المطارات و/أو المنتفعين فيها تكون محدودة. وينبغي أن تشارك كل الأطراف بطريقة مفيدة لضمان أن العملية تفضي إلى النتائج المثلى.

عملية التشاور

- ٦٢-١ ينبغي أن تضمن الدول، على النحو الموصى به في سياسات الإيكوا بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 (الجزء الأول، الفقرة ١٣)، وذلك في إطار مسؤولياتها في مجال الإشراف الإقتصادي، أنه يتم التشاور مع جميع المنتفعين المعنيين بشأن المسائل التي قد تؤثر عليهم مادياً. وينبغي تحديد إجراءات معينة للتشاور الفعال على أساس كل حالة على حدة، على أن يؤخذ في الإعتبار شكل الإشراف الإقتصادي الذي تعتمده الدولة، وحجم ونطاق أنشطة المطار .

٦٣-١ وفي حالة عدم وجود ترتيبات تعاونية مقبولة لكل الأطراف، تُشجع الدول على ضمان وضع عملية محددة بوضوح ومنتظمة للتشاور بين مطاراتها والمنتفعين (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٢١). ويمكن إجراء عملية التشاور حتى في الأوقات التي لا يتوخى فيها المطار أي تغييرات في الرسوم أو زيادة السعة أو إستثمارات.

٦٤-١ وعموماً، يبدأ التشاور بإخطار مسبق بشأن المقترحات. وعندما يتوخى المطار، أو أي هيئة أخرى مختصة بتعديل الرسوم القائمة، أو فرض رسوم جديدة، يُوصى بإعطاء المنتفعين إخطار مسبق ملائم، إما مباشرة، وإما بواسطة المنظمات التي تمثلهم، وذلك قبل أربعة أشهر على الأقل، ووفقاً للقواعد والأنظمة المطبقة في كل دولة (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٢١ ١)).

٦٥-١ وينبغي أن توضّح وثائق التشاور طبيعة المقترحات، والأطراف التي يُرجح على الأغلب أنها ستتأثر، والأسئلة المحددة المطلوب الرد عليها، والجدول الزمني لتقديم الردود (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٢١ ٤)). وعند إجراء أي تعديل على الرسوم، أو فرض رسوم جديدة، ينبغي أن تُوفّر للمنتفعين المعلومات المالية والتشغيلية الشفافة والمناسبة، وغيرها من المعلومات ذات الصلة لمساعدتهم في تقديم تعليقات مستنيرة (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٢١ ٢)). وتوضّح موجزات البنود الرئيسية للإيرادات والمصرفيات، فضلاً عن البيانات المالية الأخرى المبينة في الفصل الرابع، الجزء (ألف) نوع المعلومات المشار إليها.

٦٦-١ وينبغي إتاحة الفرصة لكل الأطراف المعنية لتقديم آرائها بشأن المقترحات (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٢١ ٤)). وينبغي، بقدر الإمكان، النظر في البيانات الخطية التي يقدمها المنتفعون أو المنظمات التي تمثلهم، وأي معلومات مستقاة يتم الحصول عليها عن طريق المناقشات التشاروية ذات الصلة قبل التوصل إلى قرار. وأفضل نتيجة تتبثق عن التشاور هي توافق الآراء، ولذلك ينبغي إتخاذ تدابير معقولة للتوصل إلى ذلك، رغم أنه قد لا يكون من الممكن، أو حتى من المستصوب التوصل إلى توافق آراء في كل حالة.

٦٧-١ ومن المهم الإشارة إلى أن الطرف الذي يتم التشاور معه (المنتفعون) ينبغي أن تكون له مسؤولية مساوية لمسؤولية الطرف الذي يجري التشاور (المطار) للمشاركة بصورة نشطة في عملية التشاور. وفيما يتعلق بتطوير السعة وخطط التنمية، على سبيل المثال، ينبغي توجيه إنتباه المنتفعين، وبصفة خاصة الناقلين الجويين، إلى مسؤوليتهم بشأن توفير بيانات عن التخطيط المسبق لكل مطار على أساس تنبؤات تتراوح بين خمس وعشر سنوات بشأن طُرز الطائرات المتوقع استخدامها في المستقبل، وخصائصها، وعددها، والنمو المتوقع لحركة الطائرات، والركاب والبضائع التي يتم تناولها، وغير ذلك من المسائل ذات الصلة (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ١٩).

٦٨-١ ويتعين أن توفر المطارات والمنتفعون على حد سواء لبعضهما البعض معلومات كافية من أجل أن يكون التشاور مفيداً، ولكن ينبغي حفظ البيانات الحساسة بالنسبة للسوق بطريقة سليمة. أيضاً ستعتمد تفاصيل وكمية المعلومات التي ينبغي توفيرها على حجم المطارات، وطبيعة المقترحات المقدمة. فعلى سبيل المثال، ستكون أي عملية مثل العملية المبينة في الفقرات من ٦٥-١ إلى ٦٧-١ أعلاه بالغة الصعوبة ومكلفة بالنسبة للمطارات الصغيرة، ومن ثم قد تكون هناك حاجة إلى عملية أقل تعقيداً.

٦٩-١ وينبغي أن توفر الوثائق الخاصة بالقرارات الأساس النظري الملائم للقرار المتخذ. وخاصة عند عدم قبول آراء المنتفعين، فإن إعطاء مبرر لإتخاذ القرار يصبح أمراً ضرورياً. وفيما يتعلق بتعديل الرسوم، أو فرض رسوم جديدة، يُوصى مرة أخرى بإعطاء المنتفعين إخطاراً مسبقاً مدته شهر واحد على الأقل بشأن القرار النهائي. وليس هناك حاجة لأن تكون فترة الشهر الواحد مدة إضافية لفترة الأربعة أشهر للإخطار المسبق المشار إليه في الفقرة ٦٤-١ أعلاه. ومن شأن الإخطار المسبق أن يساعد المنتفعين على إتخاذ الترتيبات اللازمة بشأن التكاليف الإضافية المرتبطة بذلك، وإجراء تعديلات على أسعارهم عند الإقتضاء. كما يتيح للمنتفعين أيضاً بعض الوقت للجوء إلى آلية لحل النزاع، إذا توفرت هذه الآلية، قبل بدء نفاذ تعديل الرسوم، أو فرض رسوم جديدة.

التمويل المسبق للمشاريع عن طريق الرسوم

٧٠-١ تتناول الفقرة ٦ في المرفق ٤ الإعتبارات الخاصة بالنسبة للتشاور فيما يتعلق باستخدام الرسوم للتمويل المسبق للمشاريع.

آلية "الملاذ الأول"

٧١-١ ينبغي تعديل الرسوم القائمة، أو فرض رسوم جديدة بالاتفاق بين المطارات والمنتفعين عن طريق التشاور كلما أمكن ذلك. وفي حالة عدم الاتفاق، تفر الفقرة ١٨ في الجزء الأول من الوثيقة Doc 9082 بأن المطار سيظل حراً فيما يتعلق بفرض الرسوم المقترحة، وذلك رهناً بالحق في الطعن، أو تحديد غير ذلك من طرف هيئة مستقلة تابعة للمطار، حيثما كانت هذه الهيئة موجودة. وينبغي أن تكون عملية الطعن متسقة مع شكل الإشراف الإقتصادي المعتمد في الدولة المعنية. وفي حالة عدم وجود هذه الآلية للطعن، فمن الأهم أن تبدل المطارات والمنتفعون كل ما بوسعهم من جهد للتوصل إلى اتفاق بشأن أي تعديلات على نظم فرض الرسوم، أو أي مستويات للرسوم قبل إدخالها.

٧٢-١ ومع تزايد عدد الحالات التي يتم فيها توفير الخدمات بمعزل عن الرقابة الحكومية المباشرة، فقد تكون هناك حاجة إلى طرف محايد على الصعيد الوطني لتجنب نشوب النزاعات وحلها قبل إنتشارها في الساحة الدولية (آلية "الملاذ الأول"). ويمكن تحقيق التوازن بين مصالح المطارات والمنتفعين على حد سواء على نحو أكثر فعالية عن طريق التدابير الوقائية، بما فيها شروط التشاور المسبق، والبت على وجه السرعة في الشكاوى على الصعيد الوطني.

٧٣-١ وتوصي الفقرة ٢٢ في الجزء الأول من الوثيقة Doc 9082 بأن آلية "الملاذ الأول" ينبغي أن تكون مرنة، مع التركيز على التوفيق والوساطة، ولكن أيضاً مع إمكانية اللجوء إلى التحكيم إذا ما قررت ذلك الدولة المعنية. وسيتمتع تكييف إجراءات خاصة لإجراء هذا النوع من التشاور لمواكبة تنوع الأطر الإدارية، والمالية، والقانونية التي تعمل في إطارها المطارات. وسيكون من الضروري أيضاً أن تأخذ الإجراءات المتعلقة بفرادى المطارات في الاعتبار حجم ونطاق الأنشطة في المطار. وينبغي إنشاء الآلية، إذا اقتضى الأمر، بطريقة متسقة مع شكل الإشراف الإقتصادي المعتمد.

الفصل الثاني

ملكية المطارات، ومراقبتها، وإدارتها

يتناول هذا الفصل مختلف جوانب هياكل ملكية المطارات ومراقبتها التي تكون لها آثار على إدارة المطارات وأدائها.

ويقدم الجزء (ألف) بعض الملاحظات الأساسية لفهم الإرشادات الواردة في هذا الفصل.

ويصف الجزء (باء) الهياكل التنظيمية لتوفير تسهيلات وخدمات المطارات من جانب الهيئات المملوكة للحكومة والخاضعة لسيطرتها.

ويتناول الجزء (جيم) مسألة خصخصة المطارات، ومشاركة القطاع الخاص فيها.

ويتناول الجزء (دال) مسألة نظم وشبكات وتحالفات المطارات.

ويشدد الجزء (هاء) على ضرورة تطبيق أفضل الممارسات لضمان حسن الإدارة المؤسسية للمطارات.

ويحدد الجزء (واو) من وجهة نظر تنظيمية المجالات الرئيسية لنشاط المطارات، ويصف المسؤوليات المناطة عادة بكل مجال.

(ألف) — العوامل الأساسية

١-٢ يتناول هذا الفصل مختلف جوانب هياكل ملكية المطارات ومراقبتها التي تكون لها آثار على إدارة المطارات وأدائها. ويمكن تقسيم مختلف الهياكل التنظيمية التي تستخدمها الدول إلى نوعين رئيسيين. ويندرج النوع الأول في إطار ملكية ومراقبة الحكومة أو القطاع العام. ورغم أن هذا الشكل التنظيمي هو الشكل الذي ما زال سائداً، فقد أنشأت دول عديدة هيئات مستقلة عن طريق فصل تقديم خدمات المطارات عن الجهاز التنفيذي في الدولة، والسماح لهذه الهيئات بممارسة نشاطها على أساس تجاري. والنوع الثاني هو عندما تشارك أطراف ذات مصالح خاصة مشاركة كاملة، أو جزئية، وأصبح هذا الشكل الأكثر شيوعاً. ونظراً إلى الظروف المتنوعة المرتبطة بذلك، فليس القصد من هذا الدليل التوصية باستخدام شكل تنظيمي دون آخر، ولكن بدلاً من ذلك تقديم إرشادات للدول عن طريق وصف الجوانب ذات الصلة لكل شكل من الأشكال.

٢-٢ وسيعتمد القرار الذي تتخذه فرادى الدول على الصعيد الوطني بشأن الشكل التنظيمي لتشغيل مطاراتها على الحالة في الدولة المعنية، وغالباً ما يتأثر هذا القرار بقدر كبير بسياسة الحكومة، فضلاً عن تجارب الدول الأخرى. ويمكن تحديد الخيار الأكثر ملاءمة في إطار العوامل التالية:

(أ) الأطر القانونية، والمؤسسية، والإدارية للحكومة، ونظام الإدارة في الدولة؛

(ب) التكلفة ومصدر الأموال اللازمة لتلبية الإحتياجات في مجال الهياكل الأساسية، وضمان إستمرارية التشغيل، مع أخذ التنبؤات بالحركة الجوية والمخاطر في الإعتبار (التخطيط للطوارئ لمعالجة الآثار المحتملة لإنخفاض الإيرادات الذي قد يحدث بسبب إنخفاض حجم الحركة الجوية على سبيل المثال)؛

- (ج) ظروف السوق، بما فيها درجات المنافسة فيما بين المطارات والمنتفعين؛
- (د) متطلبات قطاع صناعة الطيران؛
- (هـ) مساهمة الطيران المدني في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ومدى تطور الطيران المدني لتلبية هذه الاحتياجات.
- ٣-٢ وستعتمد أيضاً عملية الانتقال من شكل إلى آخر على الظروف والممارسات السائدة في كل دولة، ولكن بصورة عامة، تشمل المسائل الإنتقالية التي قد تنشأ ما يلي:
- (أ) تحديد الأصول، وتقييمها، ونقلها؛
- (ب) تحديد الهيكل المالي الأولي، وتوفير الموظفين، وشروط الخدمة، بما في ذلك ترتيبات المعاش التقاعدي، والمحافظة على علاقات عمل جيدة في أثناء الفترة الإنتقالية؛
- (ج) إنتهاج حسن الإدارة المؤسسية؛
- (د) إقامة علاقات رسمية بين المطار/المطارات والحكومة، بما في ذلك القطاع العسكري؛
- (هـ) إقامة علاقات رسمية بين المطار/المطارات ومنظمة/منظمات سلامة وأمن الطيران؛
- (و) إنشاء إطار للإشراف الإقتصادي؛
- (ز) إنشاء نظم ملائمة لإدارة الأداء، وآلية تشاور مع المنتفعين وغيرهم من الأطراف المعنية.

٤-٢ بغض النظر عن الشكل التنظيمي، ووفقاً لسياسات الإيكاو بشأن الرسوم، فإن الدولة هي المسؤولة في نهاية المطاف عن السلامة والأمن، ونظراً لإحتمال إستغلال المطارات لموقفها المهيمن، فالدولة مسؤولة أيضاً عن الإشراف الإقتصادي على عمليات المطارات (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٦). وينبغي التأكيد مجدداً على أنه عند إنشاء هيئة مستقلة، إما بواسطة الحكومة، وإما بواسطة أطراف ذات مصالح خاصة، ينبغي أن تضمن الدولة الامتثال لجميع إلتزامات الدولة ذات الصلة المنصوص عليها في إتفاقية شيكاغو وملاحقها، وإتفاقات الخدمات الجوية، فضلاً عن مراعاة سياسات وممارسات الإيكاو (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ٧). وفيما يتعلق بمسؤولياتها عن السلامة، ينبغي أن تضمن الدول أن المطارات التي تطرأ تغييرات على هياكل ملكيتها ومراقبتها تخضع لإجراءات الترخيص وفقاً للقواعد والتوصيات الدولية للإيكاو الواردة في الملحق الرابع عشر بإتفاقية شيكاغو — المطارات، المجلد الأول — تصميم وتشغيل المطارات، فضلاً عن مواصفات الإيكاو الأخرى ذات الصلة، وعلى النحو المبين في دليل ترخيص المطارات (الوثيقة 9774 Doc).

(باء) — الملكية والمراقبة الحكوميتان

لمحة عامة

٥-٢ قد تتخذ الملكية الحكومية أو العامة شكل المراقبة والإدارة المباشرتين، وذلك مثلاً عن طريق إدارة مسؤولة عن الطيران المدني، أو بواسطة إدارة وزارية أخرى، أو عن طريق مستويات حكومية إقليمية أو محلية. ويمكن أيضاً مباشرة المراقبة الحكومية عن طريق هيئات تحظى بقدر معين من الإستقلالية، مثل الهيئات الحكومية ذات الإستقلال المالي والتشغيلي، أو شركة عامة مستقلة مُنشأة بمقتضى أحكام قانون خاص (هيئة قانونية)، أو شركة منشأة بمقتضى قانون الشركات.

الإدارة الحكومية

٦-٢ والشكل التنظيمي التاريخي للمطار هو عنصر لا يتجزأ من بيروقراطية الدولة، بحيث يمثل تشغيل مطار واحد أو أكثر من مطار وظيفة واحدة فقط من عدة وظائف تمارسها الهيئة الحكومية. وعموماً، يتسم هذا الشكل التنظيمي بالخصائص التالية:

(أ) يكون مدير إدارة المطار مسؤولاً مباشرة أمام المستوى التنفيذي الحكومي؛

(ب) تمول الحكومة المطار، بوصفه منظمة تابعة للحكومة، ويمول المطار أحياناً من الضرائب العامة. والرسوم المفروضة على المنتفعين بالمطارات يمكن أن تحتفظ بها إما الحكومة للأغراض العامة، وإما المنظمة نفسها؛

(ج) ويجوز ألا تخضع المنظمة للضرائب التي تدفعها الأعمال التجارية الخاصة.

٧-٢ وعندما تؤدي الحكومة دور الجهة التنظيمية (مثل أداء وظيفتها في مجال الإشراف الإقتصادي)، ودور مقدم الخدمات على حد سواء، ينبغي أن تنظر في الفصل الواضح بين الوظائف التنظيمية والوظائف التشغيلية، مع تحديد السلطات بوضوح لكل وظيفة على النحو الموصى به في سياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 (الجزء الأول، الفقرة ١٢). وذلك لأن العلاقة الوثيقة بدرجة مفردة بين الجهة التنظيمية ومقدم الخدمات يمكن أن تفضي إلى تضارب المصالح، وتقوّض ثقة وطمأنينة الجمهور فيما يتعلق بكفاية النظام، ولأن التداخل بين الوظائف التنظيمية والتشغيلية قد يقود إلى عدم أخذ علاقات المساءلة على نطاق الهيئة على محمل الجد. ويعزز هذا الفصل انتهاج الشفافية بشأن عملية إتخاذ القرارات، ويحدد بوضوح خطوط المساءلة وسلطة أحد الفروع فيما يتعلق برصد أنشطة الفرع الآخر.

٨-٢ وتتطوي عملية الفصل الداخلي بين وظيفتين: تفويض المسؤوليات الإدارية والمالية، مما يمنح قدرأ أكبر من الإستقلالية لإدارة المطار داخل الهيئة. وعموماً، يجوز أن يتمتع مدير إدارة المطار بسلطة واسعة فيما يتعلق بالقرارات الخاصة بالعمليات اليومية للمطار، وسلطة شراء الإمدادات، وإتخاذ الترتيبات الخاصة بأي خدمات لازمة لهذا الغرض. ويجوز أيضاً منح مدير الإدارة سلطة التفاوض بشأن إبرام كل الإتفاقات بإستثناء الإتفاقات الخاصة بمنح حقوق الإمتياز والإيجار الرئيسية التي ينبغي عادة أن تُتخذ القرارات النهائية بشأنها على مستويات أعلى. أما القرارات التي تتعلق، على سبيل المثال، بالمشتريات الرئيسية، أو الإستثمارات في التسهيلات والمعدات فتستخضع عادة لعملية موافقة من جانب الحكومة وقواعد الخزانة، ويمكن أن تتنافس مع المطالبات الأخرى للحصول على الأموال الحكومية.

٩-٢ وإذا كان نظام المحاسبة الحكومي غير كاف لتوفير المعلومات المحاسبية الضرورية، فستكون هناك حاجة إلى حسابات منفصلة تدار وفقاً لمعايير وممارسات المحاسبة التجارية. ويتناول الفصل الرابع شكل حسابات المطار وتحديد بنودها المحتملة.

الهيئات المستقلة المملوكة للحكومة

التعريف

١٠-٢ هيئة المطار المستقلة هي أساساً هيئة مستقلة أنشئت لأغراض تشغيل وإدارة مطار واحد أو أكثر، والتي حُوّلت لإدارة واستخدام الإيرادات التي تولدها لتغطية تكاليفها. وعادة ما يُسمى إنشاء هيئات قانونية خارج الحكومة "خصخصة". وفي بعض الحالات، يمكن أن تقوم هيئة مستقلة واحدة بتشغيل المطارات وخدمات الملاحة الجوية. وفي بعض الحالات يمكن ألا تتولى هذه الهيئات المستقلة تشغيل تسهيلات المطار فحسب، بل أيضاً التسهيلات المتعلقة بوسائل النقل الأخرى، مثل الموانئ، والجسور، والأنفاق. وعلى الرغم من أن هذا النهج ليس شائعاً فقد ثبتت فائدته، وذلك مثلاً عندما ترغب المدن التي تتولى تشغيل مطارات في تطبيق المركزية لتشغيل وإدارة هذه المطارات، ومرافق النقل الرئيسية الأخرى التي تكون مسؤولة عنها.

١١-٢ وعادة ما تتسم الهيئات المستقلة المملوكة للحكومة بالخصائص الرئيسية التالية:

(أ) تكون الحكومة مسؤولة، بوصفها مالك المنظمة، عن تحديد أهداف الهيئة المستقلة ورصد أداؤها؛

(ب) يشرف على أنشطة الهيئة مجلس إدارة تعينه الحكومة؛

ج) تكون الهيئة المستقلة ذاتية التمويل، وتفرض رسوماً مقابل خدماتها، وتستخدم الإيرادات المتأتية من هذه الرسوم لتمويل نفقاتها التشغيلية، والنفقات الرأسمالية، وتطبيق معايير وممارسات المحاسبة التجارية، ويجوز أن يطلب منها تحقيق عائدات مالية؛

د) يجوز أن تخضع الهيئة المستقلة للضرائب التجارية العادية، وليس من المرجح أن يكون موظفو الهيئة من موظفي الخدمة المدنية، ولذلك يجوز ألا تنطبق عليهم أجور وشروط خدمة القطاع العام.

١٢-٢ أما إلى أي مدى تستطيع الهيئة المستقلة المملوكة للحكومة العمل كشركة في القطاع الخاص، فهذا يعتمد على درجة الإستقلالية الممنوحة لها. ومن ناحية، يمكن أن تخضع الهيئة المستقلة، مع ذلك، لتوجيهات الحكومة، أو ضغوطها لتأخذ في الإعتبار مسائل عامة ذات نطاق أوسع، فضلاً عن عملية موافقة الحكومة على الإستثمارات الرأسمالية الرئيسية. ومن ناحية أخرى، يمكن السماح للهيئة المستقلة بتسويق بعض أنشطتها. ويشير التشغيل التجاري إلى نهج لإدارة التسهيلات والخدمات تُطبق فيه مبادئ الأعمال التجارية، أو يُركز فيه على تطوير الأنشطة التجارية.

التطوير والمزايا

١٣-٢ في العقدين الماضيين، ارتفع عدد الهيئات المستقلة في جميع المناطق. ورغم أن إنشاء هيئة مستقلة لا يؤدي بالضرورة إلى تحويل مطار غير قادر على تحقيق الربح إلى مطار قادر على تحقيق الربح، تشير الخبرة المكتسبة على نطاق العالم في إطار هذه التطورات إلى أن الهيئات المستقلة قد يكون لها المزايا التالية:

أ) ضمان إعادة إستثمار الإيرادات المتحصل عليها عن طريق استخدام موارد المطار بصورة شفافة في تشغيل وتطوير التجهيزات؛

ب) ضمان أن المنتفعين بالمطارات يساهمون مساهمة مباشرة في صيانة وتطوير التجهيزات التي يستخدمونها (مبدأ المستعمل يدفع)؛

ج) تخفيف عبء التمويل على الحكومات؛

د) تشجيع إنتشار ثقافة الأعمال التجارية (على سبيل المثال مراقبة الإيرادات والنفقات عن كثب، وإتخاذ القرارات بصورة أسرع، والإجراءات الأكثر استجابة، وحسن الإدارة)، ومن ثم زيادة الكفاءة وتحسين نوعية الخدمات؛

هـ) إتاحة الوصول إلى الأسواق الرأسمالية الخاصة الذي قد لا يكون ممكناً إلا بتغيير الشكل التنظيمي، نظراً للقيود على إقتراض القطاع العام؛

و) تطبيق الفصل الواضح بين الوظائف الرقابية والوظائف التشغيلية.

وفي ضوء هذه المزايا، تُوصي سياسات الإيكاو بشأن الرسوم في على سبيل المثال (الجزء الأول، الفقرة ٥) بأن تنتظر الدول في إنشاء هيئات مستقلة لإدارة مطاراتها، متى ما كان ذلك مجدياً من الناحية الإقتصادية، ويخدم مصلحة المطارات والمنتفعين بصورة أفضل.

١٤-٢ والهدف الرئيسي من إنشاء هيئات مستقلة هو تحسين الكفاءة والأداء المالي للمطار/المطارات. وبقدر ما تصبح المطارات الدولية أكثر استقلالية، يظل هذا الإتجاه مقترناً بظهور مطارات دولية أكبر وتتسع لاستيعاب حركة جوية بحجم كاف يرقى إلى مستوى التوقعات بشأن تحقيق الإكتفاء المالي الذاتي. ومع ذلك، قد تستفيد المطارات الدولية الصغيرة عندما تصبح أكثر استقلالية من حيث الإدارة والتشغيل، رغم أنها قد تواجه مخاطر من قبيل الإفتقار إلى قوة المساومة للتصدي للقوة السوقية للمنتفعين. وبغض النظر عن حجم المطار، ينبغي أن تنتظر الدول في الفوائد والمخاطر المرتبطة بإعتماد هياكل إدارية وتشغيلية جديدة.

١٥-٢ وفي ظل بعض الظروف، قد لا يكون تكليف هيئة مستقلة بتشغيل مطار واحد أو أكثر نهجاً جيداً لتحسين الكفاءة التشغيلية للمطار. فعلى سبيل المثال، ففي دولة صغيرة ذات نشاط طيران محدود، وحيث يكون تشغيل مطار دولي الوظيفة الرئيسية لسلطة الطيران المدني، فإن فصل تشغيل المطار عن سلطة الطيران المدني، وتكليف هيئة مستقلة تُنشأ خصيصاً لهذا الغرض قد تكون له مكاسب قليلة جداً. وفي الواقع، يمكن أن تكون نتيجة الإزدواجية المكلفة والتنافس بين الهيئتين إضطلاع كل واحدة منهما بوظائف كانت تؤديها سابقاً سلطة الطيران المدني بكفاءة أعلى وبتكلفة أقل. وينطبق ذلك بصور خاصة على التكاليف الإدارية والتكاليف العامة.

المسؤولية والإستقلال المالي

١٦-٢ قبل أن تدخل الهيئة المستقلة مرحلة التشغيل، ينبغي إعداد ميثاقها، أو وثيقة ذات طابع مماثل. وينبغي أن يصف الميثاق بوضوح نطاق الخدمات، ومجالات مسؤولية الهيئة المستقلة. ونظراً إلى إختلاف الممارسات الوطنية، تميل هذه الخدمات ومجالات المسؤوليات إلى الإختلاف فيما بين هيئات المطارات. وعادة ما تشمل المجالات، أو الخدمات المعنية معظم أو جميع المجالات والخدمات التالية: ساحات تحرك الطائرات، وساحات وقوف الطائرات، وتسهيلات خدمة الركاب في المطارات، وتسهيلات خدمات البضائع، وإيواء الطائرات، ومراقبة الحركة الجوية بما فيها الاتصالات، وفي بعض الأحيان خدمات الأرصاد الجوية.

١٧-٢ وإذا كانت التجهيزات قائمة بالفعل في المطار، فينبغي أن يوضح الميثاق ما إذا كانت ملكية الأصول ستؤول إلى الهيئة أم لا، وإذا كان الأمر كذلك، فما هي قيمة هذه الأصول، وما إذا كان ينبغي تحميل الهيئة ديوناً مقابل هذه الأصول أم لا. وينبغي أن ينص الميثاق أيضاً على كيفية إدارة المطار (أنظر الفقرات من ٢-٤٠ إلى ٢-٤٣ عن إدارة الشركات).

١٨-٢ ومن الناحية المالية، ينبغي أن يوضح الميثاق بجلاء أن الهيئة المستقلة ستُحوّل لها صلاحية الاحتفاظ بالإيرادات التي تحصل عليها بهدف تسديد مصروفات المطار، وتكوين أي إحتياجات رأسمالية محتملة. وهذا يعني أنه لن تكون هناك منفعة مالية بعد ذلك لإدارة الطيران المدني من الاستخدام المشترك للأماكن والمعدات التي تم تمويل جزء منها على الأقل من إيرادات المطار. وحيثما يتوقع أنه سيكون من غير المحتمل أن تحقق الهيئة المستقلة الربح في المدى القصير، قد تكون هناك حاجة لأن يحدد الميثاق كيفية تغطية النقصان في الإيرادات (مثلاً عن طريق الحصول على القروض المباشرة أو ضمانات القروض من الحكومة)؛ ومن الأفضل أن يكون ذلك عن طريق وضع خطة مالية سنوية توافق عليها الحكومة (ينبغي أيضاً الإشارة في هذا الإطار إلى المواد الإرشادية الواردة في الفصل الثالث).

١٩-٢ وإذا كانت الهيئات المستقلة تفتقر إلى الإستقلال المالي، تُودع مباشرة جميع الإيرادات التي تتحصل عليها من الرسوم، والإيجار، ورسوم حقوق الإمتيازات في حساب الخزينة الوطنية، أو الوزارة، أو إدارة الطيران المدني لتغطية مصروفات المطار. ومع ذلك تظل الهيئات المستقلة المعنية مسؤولة عن فرض وتحصيل الرسوم على الحركة الجوية، فضلاً عن ترويج وتطوير الأنشطة غير المرتبطة بالطيران. غير أن هذا النوع من الترتيبات يميل إلى الحد بقدر كبير من حافز إدارة المطار على إيجاد مصادر إيرادات جديدة، أو زيادة الدخل من المصادر الموجودة لأنها لا تستفيد من الإيرادات التي تتحصل عليها لتغطية المصروفات التي تقع على عاتقها.

سلطة الطيران المدني المستقلة

٢٠-٢ حتى في ظل الظروف التي قد لا يكون فيها من المستصوب إنشاء هيئة مطارات مستقلة (أنظر الفقرة ٢-١٥)، فقد يكون من المفيد إنشاء سلطة طيران مدني مستقلة لتتولى المهام، بما فيها تشغيل المطارات، التي كانت تؤديها سابقاً إدارة الطيران المدني. ويمكن أن يساعد إنشاء سلطة طيران مدني مستقلة الدولة على الحصول على منافع من قبيل زيادة الكفاءة، والتخفيض الكبير في مساهمة الأموال العامة التي كانت تطلبها سابقاً إدارة الطيران المدني والتي ستحل محلها سلطة الطيران المدني.

٢١-٢ وكما في حالة هيئات المطارات المستقلة، سيكون منح سلطة الطيران المدني الإستقلال المالي شرطاً هاماً لتحقيق هذه المنافع. غير أن تجربة بعض البلدان أوضحت أن تحقيق الإستقلال المالي الكامل لا يزال هدفاً بعيد المنال، وأن استمرار دعم الحكومة المالي عن طريق المنح سيظل ضرورياً في بعض الأحيان، على الأقل في المراحل الأولى.

(جيم) — الملكية الخاصة والمشاركة/الإشراك

٢٢-٢ في العقدين الماضيين، أصبحت هيئات مستقلة عديدة من الهيئات المملوكة للحكومة تُشغَل على أساس تجاري، ومن المتوقع أن تعمل كهيئات تجارية ذات استقلال مالي، وأن تكون قادرة على المنافسة، وذات كفاءة، وفعالية من حيث التكاليف على غرار أي عمل تجاري آخر. وقد نُقلت ملكية بعض هيئات المطارات التي تعمل على أساس تجاري جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص. ويمكن الحصول على المزيد من التفاصيل والمواد الإرشادية بشأن تحويل المطارات إلى القطاع الخاص في دليل خصخصة تقديم خدمات المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9980 Doc).

الدوافع

٢٣-٢ كانت هناك دوافع متنوعة وراء فتح المجال لإستثمارات القطاع الخاص، وتتراوح هذه الدوافع من تحسين الكفاءة الإنتاجية، وتخفيض التكاليف إلى الرغبة بصورة عملية وقدر أكبر في إعفاء الدولة من مسؤولية تمويل تطوير الهياكل الأساسية. وتتوقع الدولة أيضاً الحصول على مبالغ نقدية غير متوقعة دفعة واحدة من بيع الحصص، فضلاً عن إيرادات ضريبية منتظمة من المطارات التي يتم تحويلها إلى القطاع الخاص. وما برح تمويل الحكومات للمطارات يزداد صعوبة بسبب القيود على الميزانية، أو الأولويات الوطنية الأخرى التي توجه إليها النفقات، والضغط من أجل أن تتجنب الحكومات تمويل المرافق العامة غير الأساسية. وتواجه الحكومات أيضاً صعوبات متزايدة فيما يتعلق بشراء الأراضي، أو إستئجارها، أو إستصلاحها، فضلاً عن التوقعات المتنامية للمتقاعين فيما يتعلق بنوعية الخدمات في المطارات.

٢٤-٢ وتدرك الدوائر التجارية والمالية أن المطار يمكن أن يكون إستثماراً مجدياً. فما برحت المطارات الكبيرة تتحول إلى مدن في حد ذاتها (مدينة المطار) حيث تُوجد فيها الأسواق، وأماكن اللقاء للأشخاص والأعمال التجارية. وبصورة عامة يرتبط نمو الحركة الجوية بالنمو الإقتصادي. ورهناً بالدورات الإقتصادية، فإن العديد من المطارات الرئيسية ذات جدارة إئتمانية عالية تاريخياً، كما تتوفر لها تدفقات نقدية هائلة. ورغم أن المطارات تخضع للإشراف الإقتصادي للدولة، فإن الأنشطة التجارية في المطارات التي تدر إيرادات هائلة تخضع لرقابة تنظيمية بدرجة أقل مقارنة بالأنشطة غير المتعلقة بالطيران، أو لا تخضع مطلقاً لهذه الرقابة. وأفضت كل هذه العوامل مجتمعة إلى ظهور شركات كبرى لإدارة المطارات تستثمر وتشارك في إدارة مطارات في مناطق أخرى من العالم. ومن ثم فقد تطورت شركات إدارة المطارات على نحو مواز لتطور شركات الطيران الدولية الكبيرة وأنشأتها معاً صناعة طيران عالمية حقاً.

الخصخصة

٢٥-٢ الخصخصة هو المصطلح الأكثر شيوعاً من حيث الإستخدام بالإقتران مع التغييرات التي تحدث في ملكية المطارات ومراقبتها. ورغم أن مصطلح الخصخصة غالباً ما يُفسر بشكل عام بوصفه أي إنتقال بعيداً عن ملكية الحكومة ومراقبتها للمطارات، فإن سياسات الإيكافو بشأن الرسوم تُعرّف الخصخصة بوصفها تحويل الملكية الكاملة أو معظم الملكية الكاملة لتجهيزات وخدمات المطار إلى القطاع الخاص. وعادة ما تتم الخصخصة عن طريق البيع المباشر لشريك إستراتيجي، أو طرح الإبتدائي للأسهم في البورصة. وفي حالة رغبة الدولة في استرداد الملكية الكاملة، أو معظمها، فعليها شراء الأسهم مرة أخرى مع المخاطرة بأن سعر الشراء قد يكون أعلى من سعر البيع الأصلي.

٢٦-٢ ومن المرجح أن تشمل الخصائص الرئيسية للمطار الذي تحوّل إلى القطاع الخاص ما يلي:

(أ) وجود مجلس إدارة للشركة يتم تعيينه وفقاً لميثاقها؛

(ب) المطار المحوّل إلى القطاع الخاص هو مطار ذاتي التمويل، ويفرض رسوماً على خدماته، ويحصل على الأموال من سوق رأس المال، ويطبّق المعايير والممارسات المحاسبية التجارية، وينبغي أن يحقق عائداً مالياً بوصفه هيئة تجارية؛

(ج) يخضع المطار المحوّل إلى القطاع الخاص إلى الضرائب التجارية العادية.

٢٧-٢ يتطلب تحويل المطار إلى القطاع الخاص النظر بنأى في عدد من العوامل (أنظر الفقرة ٢-٢). وتشمل هذه العوامل تقييم ظروف السوق ودرجات المنافسة. وسيساعد ذلك في الحد إلى أدنى درجة من مخاطر إنتهاج المطارات لممارسات تحول دون المنافسة، أو إستغلال مواقفها المهيمنة من ناحية، أو إحتمال أن يمارس المنتفعون على المطار ضغط السوق من ناحية أخرى. علاوة على ذلك، ربما تحتاج أهداف تغيير هياكل الملكية للتحديد بوضوح عن طريق المشاورات الملائمة مع إدارة المطار القائمة، والمنتفعين، والأطراف الأخرى ذات المصلحة. ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تقلص الخصخصة من الشروط القاضية بوفاء الدولة بالتزاماتها، وتحديد الإلتزامات الواردة في إتفاقية شيكاغو وملاحقها، وفي إتفاقات الخدمات الجوية، فضلاً عن مراعاة سياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة 9082 Doc.

مشاركة/إشراك القطاع الخاص

٢٨-٢ تعني مشاركة وإشراك القطاع الخاص، وهما مصطلحان مترادفان، إضطلاع القطاع الخاص بدور في ملكية، ومراقبة و/أو إدارة هيئة المطار، بينما تظل ملكية الأغلبية أو الملكية النهائية في يد الحكومة. وتتطوي مشاركة/إشراك القطاع الخاص التي يمكن استخدامها لإدارة المطارات والتشغيل أحياناً على إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص. وميزة هذه الشراكة هي أن المهارات الإدارية والخبرة المالية للعمل التجاري الخاص يمكن أن تفضي إلى قيمة أفضل للنفود بالنسبة لدافع الضرائب عندما تُستخدم ترتيبات تعاونية سليمة بين القطاعين العام والخاص. وبصورة أساسية، فإن مشاركة/إشراك القطاع الخاص لها أربعة أشكال مختلفة، هي: عقد الإدارة، والإيجار (الذي يُطلق عليه أحياناً اسم الإمتياز)، ونقل ملكية الأقلية، وملكية القطاع الخاص و/أو تشغيل أجزاء من أنشطة المطار (بما في ذلك خطط الشراكة بين القطاعين العام والخاص).

عقد الإدارة

٢٩-٢ تنتقل بموجب هذا الخيار إدارة مطار أو مجموعة من المطارات إلى هيئة خاصة لفترة زمنية محدودة مقابل رسوم، أو وفقاً لشروط دفع محددة مسبقاً. ويمكن أن تكون الهيئة الخاصة هيئة محلية/وطنية، أو فريق إداري لمطار دولي، أو إتحاد يجمع بين أصحاب مصلحة مختلفين، ويجوز أن يكون الطرفان السابقان جزءاً من هذا الإتحاد. ويستفيد المطار (أو مجموعة المطارات) من إدارة مهنية، ولكن يجوز ألا يشمل العقد تطوير تجهيزات المطار.

الإيجار أو الإمتياز

٣٠-٢ يمكن أن تكون عقود إيجارات/إمتيازات المطار قصيرة الأجل، أو متوسطة الأجل، أو طويلة الأجل. وبموجب هذا الخيار ينتقل المطار أو مجموعة المطارات لهيئة خاصة أو إتحاد لإدارتها وتطويرها لفترة زمنية محددة. وفي معظم الحالات، يظل المستأجر أو صاحب الإمتياز مسؤولاً عن توسيع المطار وتطويره وفقاً لشروط تكون إما منصوص عليها في العقد، وإما رهناً بنمو الحركة الجوية. وتتباين شروط دفع الإيجارات أو الإمتيازات بدرجة كبيرة. ففي بعض الحالات، يكون سداد كل المبالغ دفعة واحدة، وفي حالات أخرى يُسدد جزء من المبالغ كدفعة أولى، ويُسدد جزء منها سنوياً، أو يتم سداد كل المبالغ سنوياً. ومن أكثر الأشكال شيوعاً خطة البناء-التشغيل-نقل الملكية (بوت)، وهو نظام ملكية وإدارة تُمنح الهيئة الخاصة بموجبه الحق في تمويل بعض التجهيزات وبنائها وتشغيلها، بما في ذلك الأرض و/أو المباني لفترة زمنية طويلة، وعند إنقضاء فترة هذا الحق تُرد التجهيزات إلى مالكيها. وقد برزت إلى حيز الوجود أشكال مختلفة من هذه الخطة (أنظر التعاريف في مسرد المصطلحات في دليل الإيكاو بشأن الخصخصة في مجال تقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية — الوثيقة 9980 Doc).

٣١-٢ وعند منح شركة أو إتحاد مطارات بموجب إمتيازات^١، يتعين النظر في عدد من الجوانب بغية الحصول على أفضل النتائج. وبصفة خاصة، ينبغي أن تأخذ الدول في الإعتبار على النحو الواجب، بالإضافة إلى السياسات الإقتصادية والمواد الإرشادية، وثائق الإيكاو

١. تم تنفيذ هذا النوع من الخطط بصفة خاصة في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية. وفي هذا الصدد، اعتمدت لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية في عام ٢٠٠٣ القرار A17-03 مع إرجاء النظر في بعض العوامل إلى حين منح المطارات إمتيازات. وتحت اللجنة في هذا القرار الدول الأعضاء التي شرعت، أو على وشك أن تشرع في عمليات منح إمتيازات في مجال الهياكل الأساسية للمطارات والطيران، أو تعديل هذه الإمتيازات، أن تنتظر في عدد من الجوانب من أجل أن تحصل على أفضل النتائج. وتتماشى هذه الجوانب مع سياسات الإيكاو بشأن رسوم المنتفعين، والمواد الإرشادية بشأن تحويل المطارات إلى القطاع الخاص.

- الأخرى مثل: أ) دليل تخطيط المطارات — الوثيقة Doc 9184؛ و ب) دليل خدمات المطارات — الوثيقة Doc 9137؛ و ج) دليل الإيكاف بشأن الخصخصة في مجال تقديم خدمات المطارات والملاحة الجوية — الوثيقة Doc 9980. وتشمل العوامل التي ينبغي النظر فيها ما يلي:
- أ) ينبغي تحديد خدمات الطيران والخدمات غير المتعلقة بالطيران التي يتعين تحويلها إلى القطاع الخاص، والخدمات التي ستظل في أيدي الدولة، فضلاً عن المعايير التي ينبغي تطبيقها لتحقيق مستوى النوعية المطلوبة للخدمات المقدمة؛
- ب) وينبغي أن تكون الخطط الرئيسية وخطط الإستثمار الخاصة بإمتميازات المطارات مرنة بالقدر الكافي لإتاحة التعديل بناء على الطلب، على أن تُؤخذ في الإعتبار متطلبات الدولة، والامتثال للمعايير الدولية السارية، وإحتياجات المنتفعين؛ ويجب أن تعطي هذه الخطط الأولوية لفعالية الإمتيازات من حيث التكاليف؛
- ج) ملاءمة الفترة الزمنية للإمتميازات لحجم الإستثمارات؛
- د) ويجب أن يكون العقد بين الدولة ومشغل المطار الخاص نتيجة لعملية عطاءات تنافسية مفتوحة تضمن فعالية عملية منح الإمتيازات، بحيث تكون جميع الشروط المطلوبة، وصيغ التقييم، والمعايير المستخدمة لمنح العقد قد وُضعت بشفافية مطلقة، كما ينبغي أن تكون معروفة لجميع أصحاب المصلحة؛
- هـ) وينبغي أن يستند نظام منح حق الإمتياز إلى تحمل الدولة والقطاع الخاص للمخاطر التي تواجه كل منهما في تنفيذ مشاريع المطار؛
- و) وينبغي أن تتيح عقود منح الإمتيازات بعض المرونة بغية التكيف مع ظروف السوق الناجمة عن تطور صناعة النقل الجوي، والفترة الزمنية الطويلة لعقود الإمتياز؛
- ز) وينبغي إتخاذ التدابير لتجنب المشاكل التي تنشأ بشأن بعض عقود حقوق الإمتياز، وذلك فيما يتعلق بدفع رسوم الإمتياز في الوقت المناسب، وتأخير الإستثمارات، وتحديد الكفاءات، والتنسيق الإداري.

نقل ملكية الأقلية

٣٢-٢ وفقاً لهذا الخيار تحول ملكية الأقلية للمطار أو مجموعة المطارات للقطاع الخاص، وغالباً ما يكون ذلك عن طريق بيع الأسهم لشريك إستراتيجي، أو عن طريق تعويم الأسهم. ويكون ذلك أحياناً مرحلة أولى، أو واجهة لعملية خصخصة كاملة، أو متعددة الخطوات لضمان الإنتقال السلس الذي يستطیع العمل التجاري في اثناؤه أن يستوعب الأحوال في السوق.

ملكية القطاع الخاص والمراقبة

٣٣-٢ تُنقل، بموجب هذا الخيار، ملكية الأغلبية أو الملكية الكاملة للمطار إلى هيئة خاصة، بما في ذلك الشركات أو الصناديق غير الربحية.

ملكية القطاع الخاص و/أو تشغيل جزء من أنشطة المطار

٣٤-٢ يشير هذا الخيار إلى ملكية وتشغيل تجهيزات أو خدمات معينة في المطار، مثل محطة الركاب، أو مخزن البضائع، أو خدمات الأمن. وتنظم أنشطة المشغل بموجب عقد يكون، من وجهة النظر القانونية، مماثلاً لإتفاق الإمتياز التجاري. وعندما يمتلك ويشغل القطاع الخاص جزءاً من المطار (مثل محطة الركاب)، فمن الضروري إتخاذ تدابير لضمان أن الجزء المخصص من المطار يقدم مساهمة ملائمة في تكاليف تشغيل بقية المطار، وذلك مثلاً عن طريق دفع رسم كبير مقابل حق الإمتياز أو الإيجار.

(دال) — نظم وشبكات وتحالفات المطارات

٣٥-٢ مهما يكن شكل ملكية ومراقبة المطار الذي تختاره الدولة، يمكن إدارة المطار إما على أساس فردي، وإما على أساس نظام مطارات، أو على أساس شبكة مطارات، أو عن طريق الجمع بين كل هذه الأشكال. ويتكوّن نظام المطارات من مطارين أو أكثر تخدم نفس منطقة المدينة الرئيسية ويتم تشغيلها وفقاً لهيكل ملكية ومراقبة واحد. وشبكة المطارات هي مجموعة من المطارات داخل الدولة يتم تشغيلها وفقاً لهيكل ملكية ومراقبة واحد، ويمكن أن تشمل كل المطارات التي تخدم الإقليم في الدولة، أو بعض هذه المطارات^٢.

٣٦-٢ وهناك حجج تدعم تشغيل وإدارة مجموعة من المطارات داخل شبكة مطارات واحدة، وهذا شكل تنظيمي شائع على الصعيد الوطني. ويمكن للمطارات الصغيرة أن تجني بعض الفوائد في إطار الملكية المشتركة التي من شأنها أن تشمل المعاوضة (تبادل الإعانات). وتشير حجج أخرى، في جملة أمور، إلى المزايا التي ستمتّع بها الدولة في مجال تحقيق أهدافها الإنمائية الوطنية عندما يكون لديها نظام وطني للنقل الجوي، والمزايا من حيث وفورات الحجم، ووصول جميع المطارات بشكل أسهل إلى أسواق رأس المال، والإدارة الأفضل للقدرات، فضلاً عن الاستخدام الأفضل للموارد على نطاق الشبكة بأكملها. وبإيجاز يمكن أن تكون شبكة المطارات طريقة قيّمة للإدارة الجماعية للمطارات التي تكون إدارة كل واحد منها على حدة غير مجدية.

٣٧-٢ وتستند الحجج ضد الإعانات المتبادلة على حقيقة أن رسوم المطارات ينبغي أن تكون ذات صلة بالتكاليف، وأنه لا ينبغي أن تُفرض على المستعملين رسوم تجهيزات لا يستخدمونها، وأنه لا ينبغي أن تدرج في أساس التكلفة لحساب رسوم المطارات سوى التجهيزات المستخدمة للخدمات الجوية الدولية (أنظر الوثيقة Doc 9082)، الجزء الثاني، الفقرة ٢ (١)، (٢)، (٣)). وبهذا المعنى فإن المعاوضة بين المطارات المدرة للربح والمطارات غير المدرة للربح داخل نفس الشبكة أمر مشكوك فيه، رغم التسليم بأنه في بعض الدول فقد تكون هذه هي الوسيلة الوحيدة لتشغيل المطارات التي تقدم الخدمات للمناطق المعزولة على سبيل المثال. ويشير معارضو نهج شبكة المطارات أيضاً إلى أنه إذا كانت الإعانات تُقدّم لأغراض التخطيط الوطني، فينبغي أن تأتي من الدولة بدلاً من المنتفعين من المطارات الأخرى.

٣٨-٢ يرتبط جانب آخر بإدارة المطارات وتشغيلها على الصعيد الدولي، أو على المستوى المتعدد الجنسيات، بما في ذلك التحالفات بين المطارات، أو بين مجموعات المطارات. وقد أصبح ذلك ممكناً بفضل تشغيل المطارات وإدارتها في دول مختلفة بواسطة شركات مطارات معولمة. وتكمن الميزة الرئيسية لهذا الشكل من أشكال التنظيم في وفورات الحجم المحتملة، بينما يمكن أن تُوجد العيوب في احتمال تحويل الإيرادات والمعاوضة بين المطارات في مختلف الدول (شكل من أشكال التعاون الذي قد يكون مقبولاً لبعض الدول النامية).

٣٩-٢ وأحد الإستنتاجات التي يمكن التوصل إليها بشأن هذه المسألة المثيرة للجدل هو أنه ينبغي السعي إلى إيجاد توازن بين مصالح المطارات ومصالح المنتفعين، وتشمل هذه المصالح تحديداً مصالح المستعملين النهائيين الحاليين ومصالح المستعملين النهائيين في المستقبل، وأنه في حالات تطبيق المعاوضة داخل شبكة وطنية، فمن الضروري انتهاج الشفافية بصورة كاملة. وفي نهاية المطاف، فالأمر يتوقف على الدولة لتحديد ما يحقق مصلحتها على أفضل وجه، مع أخذ المزايا والعيوب أعلاه والظروف الخاصة بكل دولة في الاعتبار. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تنظر الدول في الفقرة ٢ (٩)، الجزء الثاني من الوثيقة Doc 9082 التي تنص على أنه يجوز للدولة أو سلطة فرض الرسوم أن تسترد أقل من تكاليفها الكاملة اعترافاً بتحقيقها لفوائد على الصعيد المحلي، أو على الصعيد الإقليمي، أو على الصعيد الوطني، فضلاً عن إمكانية المعاوضة عن طريق إيرادات الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. وفيما يتعلق بالتشغيل والإدارة الدوليتين للمطارات، يتعين اتباع هذا الشكل من أشكال التنظيم بحذر، ويمكن اعتباره شكلاً مقبولاً طالما أنه يفضي إلى تقليل الرسوم بفضل وفورات الحجم.

(هاء) — إدارة الشركات

٤٠-٢ ويمكن أن يكون لتغيير ملكية المطار، أو مراقبته و/أو إدارته آثار على إدارته وأدائه. ويشير عدد من الدراسات والتجارب الحديثة إلى أن تغيير الملكية والمراقبة عادة ما يُعتبر وسيلة لتحسين إدارة الشركات، وأن الأداء الأفضل يتحقق نتيجة لحسن إدارة الشركات.

٢- الملكية المتبادلة للمطارات في دول مختلفة، أو عقود الإدارة التي تحصل عليها في دول مختلفة من شركة دولية لإدارة المطارات يمكن أن تؤدي أيضاً إلى شكل للتعاون يشار إليه أحياناً باسم شبكات المطارات، أو تحالفات المطارات. ولكن هذه الأشكال للتعاون الدولي لها طابع مختلف عن طابع أي شبكة على المستوى الوطني.

ويشير مصطلح إدارة الشركات إلى الإشراف على تشغيل الشركة أو الهيئة بواسطة إدارتها، ومساعدة هذه الإدارة إزاء حملة الأسهم وغيرهم من أصحاب المصلحة.

٤١-٢ وتصبح إدارة الشركات أكثر أهمية عند فصل مراقبة المطار وإدارته عن ملكيته، وفي الحالات التي يكون فيها المطار أكثر اعتماداً على رأس المال الخارجي لتمويل أنشطته وإستثماراته. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكفل النظام السليم لإدارة الشركات ضماناً فعالاً لكل الأطراف ذات المصلحة، بمن فيهم حملة الأسهم والدائنون، بأن الإدارة تتصرف على الوجه الأفضل لتحقيق مصلحة المطار، وتستخدم الأموال بطريقة فعالة مما يبسرّ بقدر أكبر من عملية جمع الأموال. وعلى العكس من ذلك، فيدون حسن إدارة الشركات، ربما تسعى الإدارة إلى زيادة منافعها الخاصة إلى أقصى درجة على حساب الأطراف الأخرى ذات المصلحة، وقد تُنتهج درجة أقل من الشفافية في استخدام الأموال المتاحة.

٤٢-٢ تم وضع مبادئ ورموز إدارة الشركات على نطاق العالم. ومن أكثر المبادئ التوجيهية ذات التأثير مبادئ الحكم المشترك لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٤). ويمكن أن يكون تطبيق مبادئ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ونتائج الدراسات التي أُجريت مؤخراً عن التشغيل التجاري للمطارات وتحويلها إلى القطاع الخاص أساساً لوضع أفضل الممارسات الضرورية لضمان حسن الإدارة المؤسسية للمطارات التي تُشغّل على أساس تجاري. ويشمل ذلك:

- أ) الأهداف والمسؤوليات المحددة بوضوح على النحو المنصوص عليه في التشريعات أو الإجازة؛
- ب) المعاملة المنصفة لكل حملة الأسهم وحماية حقوقهم (عندما يكون أصحاب كل رأس المال أو جزء من حملة الأسهم من القطاع الخاص)؛
- ج) مجلس إشراف مستقل ومهني لتحديد التوجه العام للإدارة؛
- د) الإدارة المخولة لها الصلاحيات لإتخاذ القرارات في الوقت المناسب بشأن المالية، والعمليات، والتكنولوجيا، والموارد البشرية، والإستثمارات، والخدمات وفقاً للأهداف المؤسسية وتوجيهات المجلس؛
- هـ) العلاقات الجيدة مع كل الأطراف ذات المصلحة عن طريق التشاور؛
- و) الكشف عن المعلومات في الوقت المناسب وبصورة دقيقة لتعزيز الشفافية.

٤٣-٢ ويمكن تطبيق أفضل ممارسة لحسن إدارة الشركات بنفس القدر على المطارات التي تملكها الدولة بشكل كامل وتقوم بإدارتها مباشرة، نظراً لأن أداء المطارات يرتبط بحسن الإدارة أكثر من إرتباطه بهيكل الملكية والمراقبة. ومع ذلك، ففي العديد من الحالات، لا تخضع السلطة التابعة للدولة لقيود متأصلة يجب التغلب عليها (مثل إجراءات الموافقة المعقدة، وعمليات الشراء التي تستغرق وقتاً طويلاً، والمنافسة مع الأولويات الأخرى للدولة في مجال الإستثمارات).

(واو) — التنظيم الداخلي

لمحة عامة

٤٤-٢ عند وضع الهيكل التنظيمي الداخلي للمطار (أو مجموعة المطارات)، فالهدف الرئيسي هو وضع هيكل يُمكن المطار من بلوغ أهدافه، وأداء وظائفه بأكثر الطرق كفاءة وفعالية من حيث التكلفة مع المحافظة على مستوى عال من الخدمات المقدمة.

٤٥-٢ وقبل تحديد الهيكل التنظيمي الداخلي أو تعديله، ينبغي في البداية إيلاء اهتمام خاص لمجالات مسؤولية المطار (أو مجموعة المطارات)، التي غالباً ما تُوصف في ميثاق المطار/المطارات، أو في وثائق ذات طابع مماثل (أنظر الفقرات من ١٦-٢ إلى ١٨-٢).

٤٦-٢ وتختلف وظائف المطار وفقاً لحجمه، وتنوع الحركة، ومناطق المسؤولية والنموذج التجاري. فعلى سبيل المثال، تكون بعض المطارات مسؤولة عن مراقبة الحركة الجوية، فضلاً عن خدمات الحركة الجوية، بينما تقدم هذه الخدمات في معظم المطارات الأخرى هيئات منفصلة. وتشارك مطارات عديدة في الإضطلاع بوظائف الأمن بدرجات متفاوتة، كما تشارك في توفير التجهيزات لسلطات الجمارك، والهجرة، والصحة. وتقدم بعض المطارات خدمات المناولة الأرضية لشركات الطيران، بما فيها خدمات المناولة في مباني المطار، أو في ساحة وقوف الطائرات، أو الاثنين معاً، بينما تُقدم هذه الخدمات في مطارات أخرى شركات الطيران، أو هيئات أو شركات متخصصة. وتضطلع بعض المطارات أيضاً بوظائف تتجاوز نطاق أنشطة المطارات التقليدية، مثل الخدمات الإستشارية، والأشغال العامة، والتشييد، والتنمية العقارية.

٤٧-٢ وفيما يلي يرد وصف الوظائف الرئيسية للمطار. في المطارات الأصغر، ربما يكون من الأكثر فعالية وملاءمة أن توكل عدة وظائف إلى إدارة واحدة، بينما في المطارات الكبيرة، فمن المرجح أن توكل هذه الوظائف إلى عدة إدارات منفصلة. ويمكن أن تتوافق الوظائف المذكورة أعلاه إما مع وظائف مركز من مراكز تحديد التكاليف المبينة في الفقرة ٤-٥١ (الفصل الرابع، الجزء ألف)، وإما مع وظائف عدة مراكز مجتمعة.

الإدارة والمالية

٤٨-٢ وعادة ما تكون الوظائف الإدارية والمالية هي المسؤولة عن الإدارة الشاملة لشؤون الموظفين والشؤون الإدارية العامة، بما فيها إدارة المباني، والأراضي، والإمدادات، وإدارة المخزونات. وستكون هذه الوظائف مسؤولة أيضاً عن المحاسبة، والميزانيات، ومراقبة الميزانية، وتقييم الرسوم والإيرادات الأخرى وتحصيلها، فضلاً عن تسديد المدفوعات، ومن الممكن أن تكون مسؤولة أيضاً عن نظم تجهيز بيانات المطار. وتشمل هذه الوظائف أيضاً المسائل المتعلقة بالإيجارات، وعقود الإيجار وحقوق الامتياز، وصياغة الإتفاقات الضرورية وغيرها من المسائل القانونية الأخرى.

٤٩-٢ أما تحديد الأهداف الطويلة الأجل للمطار، وإعداد خطط التطوير وبرنامج الإستثمار الخاصة به، فقد تكون من مسؤولية الوظيفة المالية، أو وظيفة منفصلة من وظائف التخطيط والتطوير.

٥٠-٢ ويمكن أيضاً فصل مراقبة الإدارة (بما في ذلك مقارنة النتائج المحققة فيما يتعلق بالتنبؤات، والميزانيات، والخطط، وعمليات تحليل الفروق) عن المهام المالية. أما نظم إدارة المعلومات التي يمكن أن تقدم مساعدة كبيرة، فيغلب تشغيلها بواسطة المهام الإدارية والمالية. وقد تشمل هذه النظم نظام تجهيز بيانات المطار، كما يمكن تشغيل هذا النظام بوصفه وظيفة منفصلة. غير أن وظيفة المراجعة الداخلية للحسابات، فعادة ما تكون مستقلة، وينبغي أن تكون مسؤولة أمام مستوى إداري أعلى لضمان نزاهتها.

تشغيل مرافق المطار

٥١-٢ تشمل هذه الوظيفة تشغيل مباني الركاب والبضائع، بما في ذلك الجسور الجوية، والمدارج، والممرات، وساحات وقوف الطائرات، بما في ذلك معدات إنتظار الطائرات، والحافلات وغيرها من مركبات المطار، وموقف السيارات. وتتطلب هذه الوظيفة عادة عدداً كبيراً من الموظفين لأداء مختلف مهام التنظيف، والحراسة، وغيرها من المهام ذات الصلة، وغالباً ما يتم توفير بعض هذه الخدمات عن طريق متعاقدين من الباطن.

أعمال الهندسة والتشييد والصيانة

٥٢-٢ توفر هذه الوظيفة خدمات صيانة منشآت ومعدات المطار، بالإضافة إلى أعمال الهندسة المدنية في المطار. وتضمن خدمات الصيانة المحافظة على منشآت ومعدات المطار في حالة تشغيلية تمكّنها من أداء وظائفها بصورة كاملة، ويشمل ذلك المعدات الداخلية في مبنى المطار (مثل سيور نقل الأمتعة، والسلالم المتحركة، والممرات، وأجهزة التدفئة وتكييف الهواء، ومحطات الكهرباء) والمعدات الخارجية (مثل أنوار المدارج، وجهاز الهبوط الآلي، وأجهزة الإتصالات السلكية واللاسلكية والأرصاد الجوية)، فضلاً عن مركبات المطار (مثل

الحافلات، وعربات إطفاء الحرائق، ومركبات ساحة الطيران)، ومعدات الخدمات الأرضية (مثل الوحدات الأرضية الخاصة بالإمداد بالطاقة، وسلالم الطائرات، ومعدات مناولة البضائع والأمتعة).

٥٣-٢ ويقوم مستشارون أو متعاقدون خارجيون بتقديم الخدمات الهندسية وأعمال التشييد في المطارات التي لم تصل بعد إلى حجم يسمح لها بالإستخدام الكفء لهذه الخدمات على نحو دائم وباستمرار.

٥٤-٢ وتتضمن الخدمات الهندسية تحديد المشاريع والبرامج الجديدة، بما في ذلك وضع المواصفات الأولية والنهائية للمشاريع. ومن بين المسؤوليات الأساسية وضع الخطة الرئيسية لتطوير المطار حتى يبلغ سعة إستخدامه القصوى ليلاقي بكفاءة إحتياجات الأحجام المتزايدة للحركة الجوية. ويتضمن ذلك تحديد مواقع المدارج الإضافية، ومباني الركاب على المدين المتوسط والطويل، بما يتسق مع أهداف التخطيط والتطوير. وتقوم إدارة أعمال التشييد بتخطيط المهام، مثل إدارة العمليات، والتخطيط والإشراف على أعمال التشييد ذات الصلة بالتسهيلات الأرضية والمحطات الجوية.

التسويق والعلاقات العامة

٥٥-٢ تهدف هذه الوظيفة إلى ترويج المطار لدى مشغلي الطائرات وعامة الجمهور، فضلاً عن المستعملين النهائيين لخدمات المطار. وينطوي ذلك على تحديد الخصائص التقليدية لعملاء المطار، ومتطلباتهم، والعلاقات مع الجمهور ووسائل الإعلام، وتنظيم الجولات برفقة مرشدين، والبت في الشكاوى، وإعداد الكتيبات التي تصف المطار للجمهور، والمسؤولية عن الموقع الشبكي للمطار.

٥٦-٢ وتشمل هذه المهمة أيضاً تطوير وإدارة حقوق الإمتياز التجارية، وبصفة خاصة في المطارات الصغيرة التي غالباً ما تكون فيها هذه الوظيفة جزءاً من إدارة، أو من مهمة تشغيلية. وما برح تطوير وإدارة حقوق الإمتياز التجارية، وغيرها من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران يكتسبان أهمية متزايدة مع نمو الحركة في المطارات. ولذلك فقد يكون من المبرر تنظيم هذا النشاط كوظيفة مستقلة في المطارات الكبيرة.

الخدمات الأرضية

٥٧-٢ ترتبط هذه الوظيفة فقط بالمطارات التي تقدم جميع خدمات المناولة الأرضية أو جزء منها في المطار. ويمكن تقسيم هذه الوظيفة إلى خدمات في مبنى المطار (خدمات تسجيل الركاب، ومناولة الأمتعة والبضائع، وتجهيز خطة الطيران)، وخدمات المناولة في ساحة وقوف الطائرات (خدمة الطائرات، والنظافة، والصيانة). وإذا لم تكن هذه الوظيفة منظمة كوظيفة منفصلة، فيمكن إدماجها في وظيفة "تشغيل تسهيلات المطار" (أنظر الفقرة ٥١-٢). وتتطلب هذه الوظيفة عموماً عدداً كبيراً من الموظفين الذين يمكن الإستعانة بهم عن طريق التعاقد من الباطن إما جزئياً أو كلياً.

عمليات الحركة الجوية

٥٨-٢ تشمل عمليات الحركة الجوية التي تتعلق بحركة الطائرات في المطار والمنطقة المتاخمة له، مراقبة الحركة الجوية والإجراءات ذات الصلة، وخدمات إطفاء الحرائق والإنقاذ، وخدمات الأرصاد الجوية، وتشغيل مكاتب إستقبال الطيارين للإعداد لرحلاتهم والتي تكون مسؤولة في العادة عن تقديم المستندات والمعلومات الملاحية. وغالباً ما تقع مسؤولية توفير هذه الخدمات على عاتق الدولة التي يوجد المطار في أراضيها.

الأمن، والهجرة، والصحة، والجمارك

٥٩-٢ كل هذه الخدمات ضرورية وتقدمها عموماً الدولة. وينبغي أن تحظى بالتعاون الكامل من جانب إدارة المطار. وفي بعض المطارات قد تتولى شرطة المطار أو قوة من الأمن المسؤولية عن بعض وظائف الأمن في المطار أو كل هذه الوظائف.

الخرائط التنظيمية

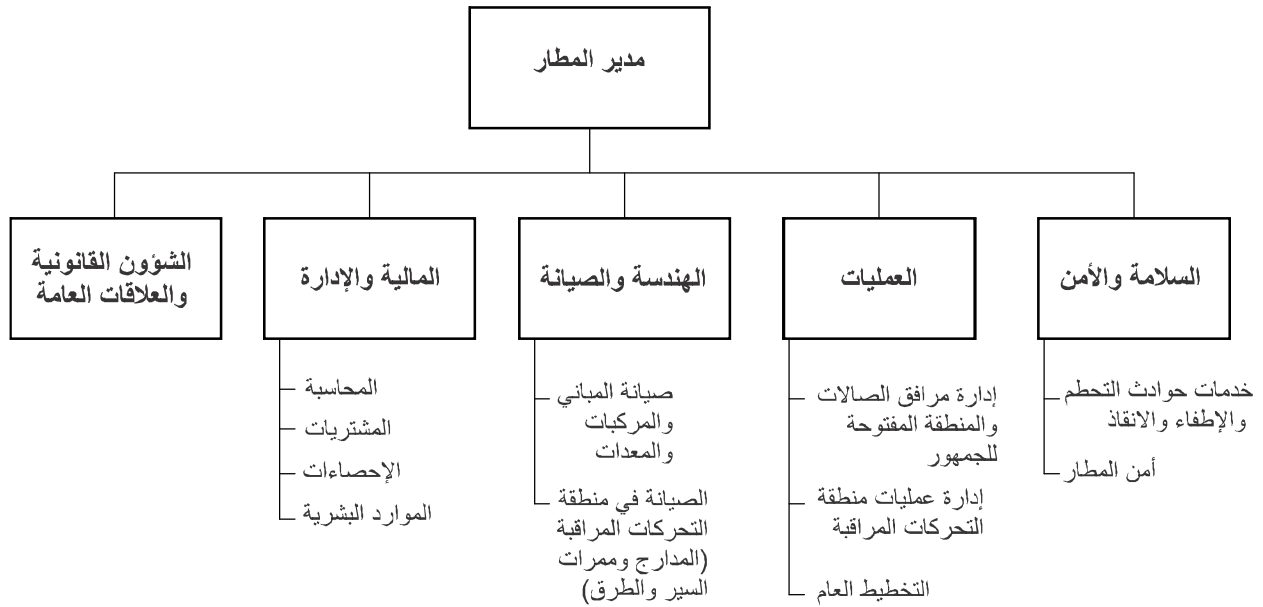
٦٠-٢ وبينما يمكن استخدام أنواع مختلفة من الهياكل التنظيمية لتحقيق الإدارة الفعالة والإتصالات الداخلية بالنسبة لمختلف الهيئات التشغيلية، ترد في الصفحات التالية أمثلة للخرائط التنظيمية العامة للمطارات. وبالرغم من أن كل مطار له ما يميزه عن غيره، وله هيكله التنظيمي والإداري الفريد، ينبغي أخذ بعض العوامل الأساسية في الاعتبار عند إعداد خريطة تنظيم المطار.

٦١-٢ وينبغي أخذ العوامل التالية في الاعتبار عند إعداد أنسب الخرائط التنظيمية لمطار ما (أو لمجموعة من المطارات):

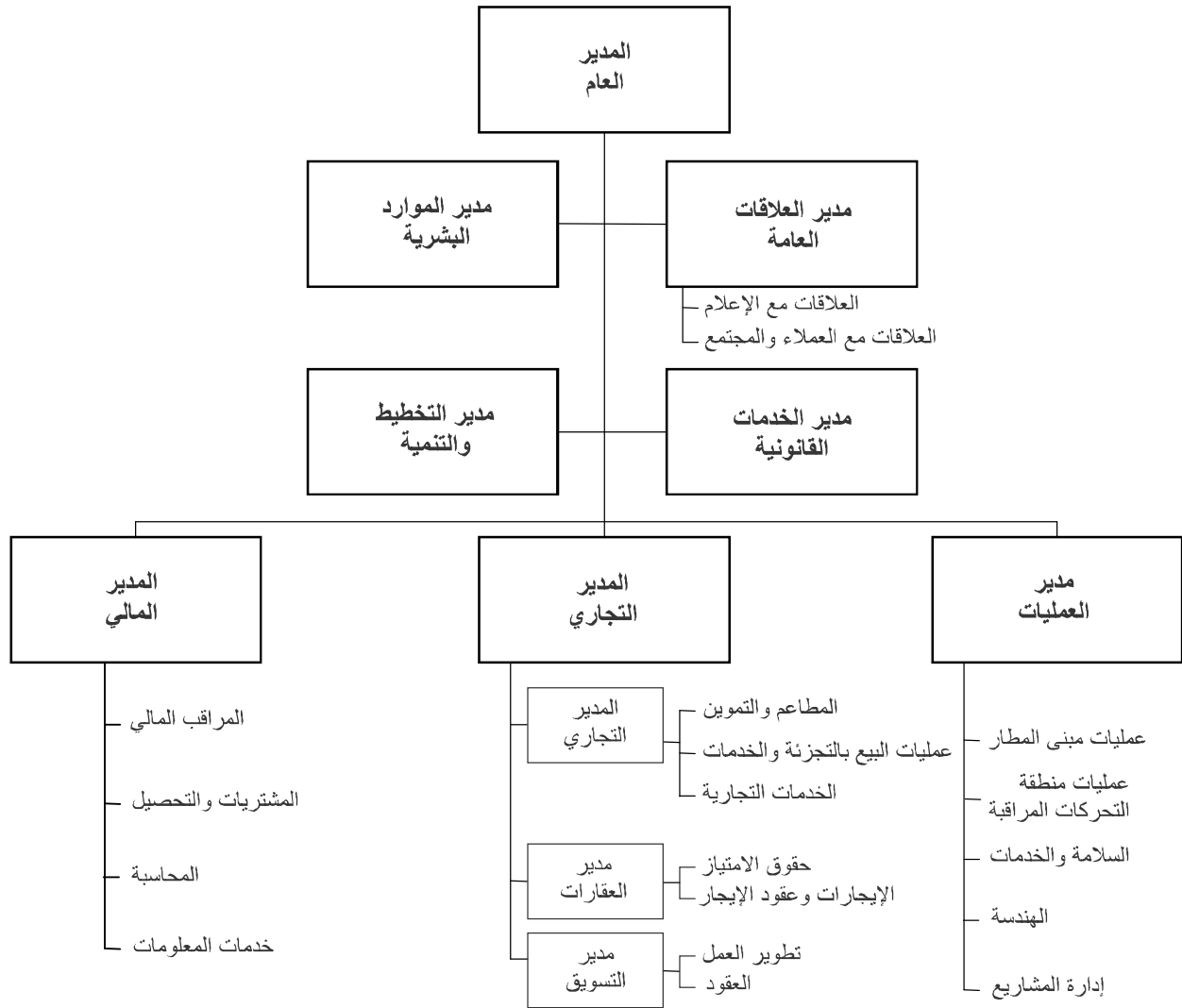
- وظائف وأهداف المطار/المطارات؛
- العلاقات بين مختلف الوظائف التي تؤدي في المطار/المطارات؛
- عدد المطارات وتوزيعها الجغرافي إذا كان يتم تشغيلها كمجموعة/شبكة؛
- حجم المطار الذي يُحدد على أساسه ما إذا كان ينبغي أن تُوكل كل وظيفة من الوظائف المختلفة إلى إدارة بعينها، أو ما إذا كان ينبغي تجميع بعض هذه الوظائف معاً في نفس الوحدة أو الإدارة التنظيمية؛
- نوع أو أنواع الحركة (حركة طيران دولي، أو طيران داخلي، أو طيران مدني، أو طيران عام، أو طيران عسكري)؛
- درجة الإستقلال المالي للمطار أو المطارات المعنية.

٦٢-٢ تشير الخريطة التنظيمية للمطار (أو مجموعة المطارات) إلى كيفية العلاقة بين مختلف وظائف المطار، وبهذه الطريقة تقديم بعض الإرشادات بشأن توزيع وتحديد تكاليف التسهيلات والخدمات المقدمة (يتناول الفصل الرابع هذا الموضوع). وينبغي أن يأخذ العرض البياني للعلاقات الوظيفية القائمة بالنسبة للهيكल التنظيمي المعني الاعتبارات التالية:

- ينبغي تجميع وظيفة واحدة أو أكثر في كل إدارة؛
- ينبغي أن تكون هناك علاقة فيما بين الوظائف المجمعّة معاً، وأن يكون لها هدف مشترك؛
- إذا كان حجم الحركة ضئيلاً، ينبغي أن يكون عدد الإدارات محدوداً نسبياً. كلما زاد حجم المطار وغلب على خرائطه التنظيمية طابع التعقيد بدرجة متزايدة، ومع ذلك لا ينبغي أن يفرض تعدد الإدارات إلى أي تدخل في المسؤوليات من شأنه أن يعوق التشغيل السلس للمطار.
- ينبغي أن يكون هناك تنسيق وثيق بين جميع الإدارات ولا سيما فيما يتعلق بأمن المطار.
- بغض النظر عن شكل التنظيم الداخلي، فإن المطارات تدار عادة بواسطة مجلس تنفيذي (أو مجلس إدارة) يكون مسؤولاً في العادة عن كل القرارات الهامة الخاصة بالسياسات العامة ذات الصلة بالمطار، وأحد كبار المسؤولين التنفيذيين (أو مدير إداري، أو مدير عام). يكون المسؤول التنفيذي الأول مسؤولاً عن تسيير الشؤون التشغيلية والإدارية اليومية للمطار، وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة.



الشكل ٢-١ هيئة المطار التابعة لسلطة الطيران المدني



الشكل ٢-٢ المطار الذي يمارس نشاطه على أساس تجاري (المخطط التنظيمي العام)

الفصل الثالث

الإدارة الاقتصادية المالية للمطارات

يصف هذا الفصل نطاق المحاسبة والإدارة المالية للمطارات والعلاقة بينهما والغرض منهما. ويتناول الجزء (ألف) مفهوم أفضل الممارسات، فضلاً عن بعض الجوانب العملية الأساسية للمحاسبة، والإدارة المالية، ومراجعة الحسابات. ويصف الجزء (باء) الإطار لإدارة الأداء الاقتصادي للمطارات.

(ألف) — الجوانب الأساسية للإدارة المالية

تطبيق مبادئ أفضل الممارسات

١-٣ أقر مجلس الإيكاو في وثيقة سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرتان ٩ و ١٠) تطبيق مبادئ أفضل الممارسات في مجال حسن إدارة الشركات^١ بالنسبة للمطارات. ومن أجل تعزيز الشفافية، والكفاءة، والفعالية من حيث التكاليف، ينبغي أن تطبق إدارة المطار أفضل الممارسات في مجالي التشغيل والإدارة على نطاق جميع المجالات في المطار بصرف النظر عما إذا كان القطاع العام أو القطاع الخاص هو المالك والمشغل للمطار، وعما إذا كان المطار مدرجاً للرياح أم لا.

٢-٣ وتوصي الفقرة ٩ في الجزء الأول من الوثيقة Doc 9082 بأنه من أجل ضمان استخدام أفضل ممارسات حسن إدارة الشركات بالنسبة للمطارات، ينبغي للدول النظر فيما يلي:

— أهداف ومسؤوليات الهيئات؛

— حقوق حملة الأسهم؛

— مسؤوليات مجلس الإدارة؛

— دور الإدارة ومسؤوليتها؛

— العلاقات مع الأطراف ذات المصلحة؛

— الكشف عن المعلومات.

٣-٣ وسينطوي ذلك مثلاً على أن تدرك المطارات أن مشغلي المطارات، والركاب والجهات الأخرى التي لها أعمال تجارية في المطارات هم زبائن يرغبون في الإقتناع بأن الخدمات تُقدم لهم بمستوى النوعية الملائم، وفي الوقت المناسب، وبطريقة فعالة من حيث التكلفة. وينبغي أن توثق خطة تطوير المطار تبادل المعلومات بين الجهتين، وعملية التشاور المعمّقة بين مشغلي المطارات والمنتفعين على نحو يبين العلاقة بين نوعية الخدمة، ومستوى الإستثمار، ومستوى الرسوم.

^١ أنظر الفصل الثاني، الجزء (هاء) - إدارة الشركات.

٤-٣ وينبغي أن تساعد الحسابات الشفافة التي تُنشر على أساس منتظم على التحديد الواضح للتكاليف، والإيرادات، و(حسب الإقتضاء)، الإعانات، والمعاوضة. وفي المطارات التي تُؤخذ فيها كل الأنشطة غير المتعلقة بالطيران في الإعتبار عند حساب رسوم الطيران (ما يُسمى بنهج "أحادية الرسوم" المُبين في الفصل الرابع، الجزء او، الفقرة ٤-١٢١)، ينبغي ألا يكون هناك تمييزاً بين الإيرادات والتكاليف بالنسبة للمصدرين. ولا ينبغي اعتبار دعم رسوم الطيران كبديل لتكبد التكاليف التشغيلية. وحيث يكون من الضروري لأسباب تقتضيها المصلحة العامة الأوسع تقديم إعانات لعمليات المطار من الأموال العامة، أو الإيرادات التي تحققها المطارات الأخرى التابعة لمنظومة موحدة (شبكة مطارات)، ينبغي أن يرد ذلك بوضوح في نظام المحاسبة.

٥-٣ وينبغي أن تجري الدول تقييماً موضوعياً للمقترحات المتعلقة بالإستثمارات في ضوء التحليلات المالية، وعمليات التحليل الأشمل لجدوى التكاليف، بما في ذلك تقييم الإحتياجات الاجتماعية، والآثار على الإقتصاد الوطني أو المحلي، والآثار البيئية. وينبغي أيضاً أن تُبرز المقترحات مقتضيات السلامة والأمن. وينبغي الإعتراف، في هذه المقترحات، بالدور المحتمل للحكومة على الصعيدين الوطني والمحلي في تحديد هذه المعايير.

٦-٣ وبالإضافة إلى الإعتبارات الواردة في الفقرة ٣-٢ أعلاه، ينبغي أيضاً أن يطبّق المطار مبادئ أفضل الممارسات في مجالات عديدة أخرى مثل الميزانية، وإدارة الحسابات المصرفية والنقد، وتقديم البيانات المالية، وقياس الأداء والإنتاجية، ووضع الأسس المرجعية، وإتفاقات مستوى الخدمة، والتسعير الاقتصادي، وتحصيل الرسوم، وحقوق الامتياز والإيجار.

٧-٣ وإتفاق مستوى الخدمة أداة تساعد المطارات ومشغلي الطائرات على تحديد مستوى الخدمة وشروط التعامل أو القواعد التي ستتنظم العلاقة بين المطار والمنفقين بشأن الخدمات المتفق عليها. وترد في المرفق ٢ الإرشادات التي تشرح أهداف إتفاق مستوى الخدمة وخصائصه وجوانب تنفيذه، ومختلف الأشكال التي يمكن أن يتخذها.

أهداف وضرورة النظام المحاسبي والمراقبة المالية

٨-٣ تشير المحاسبة المالية إلى النظام المستخدم لتسجيل الإيرادات والمصروفات، ثم تلخيصها لتقديم صورة شاملة للمركز المالي لتقديم خدمات المطار. ويعتمد مدى التشعب والتفصيل في النظام المحاسبي المطبق على مدى التفاصيل المطلوبة وعلى حجم المطار المعنى. ولكن من الضروري منذ البداية التأكد من أن جميع الإجراءات المحاسبية تطبق وفقاً للوائح، أو المعايير، أو القواعد المحاسبية. وتتسم الضوابط الداخلية، فضلاً عن المراجعة الخارجية للحسابات بالأهمية أيضاً.

٩-٣ ويمكن إستكمال الحسابات المالية أيضاً بحسابات الإدارة التي تطبق تقنيات المحاسبة لمساعدة جميع مستويات الإدارة على تخطيط ومراقبة جميع الوظائف والخدمات المختلفة المقدمة في المطار.

١٠-٣ والغرض الأساسي من المراقبة المالية هو ضمان أن الموارد المستخدمة لتشغيل المطارات تُنفق بفعالية، وفي الوقت المناسب، وبطريقة تتسم بالموثوقية والمسؤولية. ويتضمن ذلك رصد ومراقبة عملية تقديم الخدمات من الناحية المالية لضمان أن المصروفات والإيرادات المحققة في سنة معينة قد تحققت وفقاً لميزانية أعتمدت في السابق.

١١-٣ وهناك بالطبع ترابط بين المراقبة المالية والمحاسبة، لأن الإدارة لا يمكنها أن تمارس المراقبة المالية بشكل فعال بدون أن يكون تحت تصرفها بيانات مقدمة بواسطة نظام سليم للمحاسبة المالية. ولذلك، فمن الضروري أن يصاحب أي إجراء يُوضع لممارسة المراقبة المالية فحص دقيق للنظام المحاسبي للتأكد من أن هذا النظام يستطيع أن يوفر بصورة كافية البيانات المالية اللازمة لهذا الغرض.

نطاق المحاسبة والمراقبة المالية

١٢-٣ تشمل المراقبة المالية بشكل أساسي ثلاث خطوات، هي: (١) مقارنة الإيرادات والنفقات الفعلية بالإيرادات والنفقات المقررة؛ و (٢) في حالة وجود فرق كبير بين الاثنين، تحديد ما إذا كان السبب يكمن في الميزانية نفسها، أو في إدارة المطار، أو أنه نتيجة لعوامل خارجية خارجة عن إرادة الإدارة؛ و (٣) تحديد التدابير التصحيحية التي يتعين أو يمكن اتخاذها.

١٣-٣ كما أن أي انحراف كبير لأحد بنود الإيرادات أو النفقات الرئيسية عن بنود الميزانية الأصلية قد يتطلب إستعراض نتيجة التنبؤات لتحديد إلى أي مدى من المرجح أن تتأثر من جراء ذلك أي بنود أخرى، أو المركز المالي العام للهيئة التي تقدم خدمات للمطار. وسيكون ذلك مفيداً بوجه خاص في الحالات التي يمكن أن يؤثر بها في نهاية المطاف نقص الإيرادات على الكفاءة التشغيلية للمطار.

١٤-٣ وفي نهاية الفترة المحاسبية، التي تغطي كقاعدة فترة سنة واحدة، يتم تجميع القيودات المالية التي أدخلت في كل واحد من الحسابات المالية لعرضها في نموذجين أو جدولتين مكملين لبعضهما، وهما بيان الإيرادات (ويشار إليه أيضاً ببيان الإيرادات والمصروفات، أو بيان الربح والخسارة) وبيان الميزانية العمومية. ويلخص البيان الأول جميع الإيرادات والمصروفات المُحصلة في فترة زمنية معينة، ويكون الفرق بين المجموعين إما ربحاً وإما خسارة. أما بيان الميزانية العمومية فيلخص الأصول والخصوم في نقطة زمنية معينة. ويُدرج الربح أو الخسارة لفترة معينة في الإيرادات المحتجزة في بيان الميزانية العمومية، ويبين مع رصيد حسابات الأسهم الأخرى القيمة الصافية للمطار.

١٥-٣ ولا يحدد بيان الإيرادات وبيان الميزانية العمومية تغييرات الأصول والخصوم ورأس المال التي حدثت في الفترة المحاسبية. وينبغي إعداد بيان التدفقات النقدية لإظهار التغييرات في التدفقات النقدية في الفترة الزمنية المعنية. ويقدم هذا البيان أيضاً المعلومات عن وضع السيولة النقدية للهيئة. تم تناول هذه المسألة في الفصل الرابع، الجزء (ألف). وتجدر الإشارة إلى أن تقديم بيان التدفقات النقدية لعدد من السنين، سيتسم بأهمية خاصة عند السعي إلى الحصول على التمويل كما سيساعد في الحصول على هذا التمويل لأنه يبين التغييرات في الوضع النقدي للمطار، ويمكن بذلك أن يؤثر على حجم وشروط القرض أو التمويل المطلوب توفيره.

خطة الأعمال والميزانية

١٦-٣ ويكون لنوعية التخطيط أثر كبير على نجاح نتائج إدارة المنظمة. وستلبي أيضاً إجراءات التخطيط المتسمة بالفعالية والكفاءة إحتياجات المنفعين والسلطة الإشرافية أو الجهة التنظيمية. وستتضمن إجراءات التخطيط المذكورة إعداد خطة أعمال وميزانية. ولا تعتمد فعالية التخطيط على المشاركة النشطة للإدارة العليا فحسب، بل أيضاً على مشاركة الموظفين على جميع المستويات في المنظمة.

١٧-٣ وخطة الأعمال والميزانية لهما جداول زمنية مختلفة، ولكن ينبغي أن ترتبط ببعضها في الإطار التالي:

- (أ) الاستراتيجية التي تبرز الأهداف على الأجل الطويل والتي تحدد خطة الأعمال، والسبل التي تساعد المطار على تقادي قيود التصميم^٢؛
- (ب) خطة أعمال تُوضع في العادة لفترة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات، وتحدد المشاريع التي يجب تنفيذها في هذه الفترة، وتحدد أيضاً بيئة الأعمال التجارية للميزانية؛
- (ج) ميزانية تُوضع عادة لمدة سنة واحدة، وتمثل السنة الأولى لخطة الأعمال بالتفاصيل المالية والتشغيلية.

١٨-٣ ويعتبر وضع خطة الأعمال جزءاً مهماً من عملية التخطيط، و يتيح إمكانية بلوغ الأهداف التالية بغض النظر عن الهيكل التنظيمي:

- (أ) التخطيط للتحقق من توقع المتطلبات المستقبلية وتقديمها في حينها؛
- (ب) تنسيق مكونات تقديم خدمات المطار من أجل تقديم خدمة فعالة؛
- (ج) الإدارة الفعالة لعوامل الإنتاج التي تتطوي عليها عملية توفير خدمات المطار؛
- (د) ممارسة مراقبة مالية على تقديم خدمات المطار للتحقق من تكبد تكاليف تقديم خدمات المطار بفعالية وكفاءة.

^٢ تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى إعداد الخطة الرئيسية للمطار (انظر دليل التخطيط للمطار، وثيقة الإيكاو Doc 918، الجزء الأول، التخطيط الأساسي).

خطة الأعمال

١٩-٣ وهدف خطة الأعمال هو تحديد الإحتياجات من الهياكل الأساسية، والإجراءات التي ينبغي أن يتبعها المطار في أثناء فترة الخطة لتحقيق استراتيجياته الطويلة الأجل. وينبغي أن تصف الخطة أهداف معينة تتحقق عن طريقها الغايات. وبذلك ينبغي أن تحدد الخطة بيئة الأعمال التجارية التي يُتوقع أن يتم تشغيل المطار فيها، وما يترتب على هذه البيئة من آثار. وينبغي إيلاء الإهتمام إلى العوامل السياسية، والقانونية، والاقتصادية، والاجتماعية، والتقنية، فضلاً عن التطورات الإقليمية والعالمية التي قد تكون لها آثار على المطار. علاوة على ذلك، سيتعين أن تسلط هذه الخطة الضوء على الفرضيات المستندة إليها التي تؤثر بشكل خاص على نتائج الخطة المتوقعة. ويمكن تصنيف الأهداف المحددة إلى مستويين، هما مستوى الخدمات نفسها وتكاليفها واسترداد التكاليف المرتبطة بذلك، مع تسليط الضوء على الجهة المسؤولة عن تنفيذها والخاضعة للمساعدة عن هذا التنفيذ. وستحدد الخطة أيضاً الأهداف الرئيسية التي سيتم رصد أداء المطار على أساسها. ولن يكون هذا التخطيط ذا توجه مالي فحسب، بل سيشمل أيضاً أهدافاً تتعلق بالسلامة، والأمن، وطبيعة ومستوى الخدمات، بالإضافة إلى الطلب المتوقع على هذه الخدمات ومتطلبات المنتفعين.

٢٠-٣ وينبغي أن تحدد الخطة مشاريع الإستثمارات الرأسمالية التي ينبغي تنفيذها إلى جانب آثارها المالية. ومن المهم أن تستوفي المشاريع الجديدة المدرجة في خطة الأعمال إحدى المتطلبات التشغيلية، وأن تكون مصحوبة بتقييم يبين المسوغ الاقتصادي والمالي للمشروع (يتناول الفصل السادس هذه المسألة بمزيد من التفاصيل). ويمكن إيجاد حل وسط بين تكلفة الحلول الفنية للوفاء بالمتطلبات التشغيلية والآثار المالية بالنسبة للمنتفعين. وينبغي أن تتضمن الخطة أيضاً التغييرات المتوقعة من حيث عدد ونوع الموظفين على مدى فترة الخطة. وينبغي أن تثبت خطة الأعمال أن المطار يتسم بإدارة جيدة وفقاً لمؤشرات الأداء ذات الصلة، بما في ذلك المؤشرات الخاصة بالسلامة، ونوعية الخدمات، والإنتاجية، والفعالية من حيث التكاليف (على النحو المبين في الجزء (باء) أدناه، والمرفق (١)). وينبغي أن تشمل هذه المؤشرات الماضي القريب، وأن تبيّن أن التوقعات المستقبلية المستندة إلى النتائج الواردة في الخطة قد تمت تلبيةها.

٢١-٣ وينبغي أن تأخذ الخطة في الإعتبار المعايير التالية:

- (أ) تتبؤات الحركة الجوية؛
- (ب) الافتراضات الاقتصادية الخارجية (مثلاً أسعار الصرف، والتضخم، والنتائج المحلي الإجمالي وأسعار الفائدة)؛
- (ج) عدد الموظفين، والمؤهلات المتغيرة، والتدريب والمهارات في مجال العمل المطلوبة من الموظفين؛
- (د) القيود المفروضة على المصروفات و/أو رسوم الإنتفاع بالمطار؛
- (هـ) الترتيبات المؤسسية المتغيرة؛
- (و) تغييرات التكاليف (المرتبات والمصروفات التشغيلية)؛
- (ز) الإيرادات؛
- (ح) النتائج التشغيلية (مقاسة بالفرق بين الإيرادات المتوقعة والتكاليف).

٢٢-٣ التخطيط هو عملية مستمرة، وينبغي إستكمال خطة الأعمال سنوياً لتبرز التعديلات الجوهرية. ولكي تحافظ هذه الخطط على الاستمرارية ولا تصبح مجرد سلسلة من "البيانات المرغوبة" فحسب، يُوصى بإجراء مقارنة بين خطة السنة المنصرمة وخطة السنة الحالية وتحديد أي تغييرات وشرحها. ومع ذلك يتعين توخي بعض المرونة كيلا تصبح الخطة أكثر تشدداً مما ينبغي. وينبغي مناقشة حالات عدم اليقين الرئيسية التي تؤثر في النتائج، لا سيما في السنوات الأخيرة (مثلاً الآثار على الإستثمار الرأسمالي في حالة حركة جوية أدنى مما كان متوقفاً، أو في حالة أسعار فائدة أعلى مما كان متوقفاً)، ويمكن أيضاً الإشارة إلى النفقات الطارئة في حالة إختلاف النتائج (مثلاً تحديد أولويات مشاريع الإستثمار في حالة فرض قيود على الاقتراض لأغراض الإستثمارات الرأسمالية. ويمكن أن تُقِيم الخطة أيضاً أثر مختلف افتراضات التكاليف (مثل تكاليف الموظفين أو التكاليف التشغيلية المرتفعة).

الميزانية

٢٣-٣ ينبغي إعداد الميزانية على أساس السنة الأولى من خطة الأعمال. وعادة ما تغطي الميزانية الفترة التي توافق السنة المالية السنوية. ولا ينبغي تنقيحها إلا في حالات استثنائية، أي عندما تطرأ ظروف غير عادية وغير متوقعة في أثناء سنة الميزانية. ولكن ينبغي وضع تنبؤات بشكل منتظم بشأن الإيرادات والمصروفات الفعلية المتوقعة خلال السنة.

٢٤-٣ تتكون الميزانية من عنصرين اثنين، هما:

(أ) ميزانية تضع تنبؤات بالإيرادات والمصروفات (بما في ذلك استهلاك الأصول والفائدة)؛

(ب) ميزانية رأسمالية تضع تنبؤات بالمصروفات الرأسمالية التي تحدد بالتفصيل الإستثمارات المقترحة لزيادة الأصول القائمة، أو إقتناء أصول جديدة في أثناء السنة.

٢٥-٣ وينبغي تنظيم الميزانية وفقاً لنظام المحاسبة المستخدم لتسجيل الإيرادات والمصروفات. ولكي تصبح الميزانية أداة مراقبة مفيدة، يجب أن توفر الإرشاد للوحدات التشغيلية التي تنفق الموارد لإنتاج الخدمات. وينبغي أن تتسق بنود الميزانية مع مختلف الحسابات الفرعية في نظام المحاسبة. وينبغي صياغة الميزانية لتيسير المقارنة بين النتائج الفعلية والنتائج المدرجة في الميزانية على أساس فصلي أو شهري، وأيضاً على أساس السنة ككل. وبناء على ذلك، قد لا يكون من الضروري إجراء مقارنات مفصلة للغاية (مثلاً كل بند على حدة في مختلف الحسابات الفرعية).

التمويل وإدارة النقد

٢٦-٣ يشير التمويل وإدارة النقد إلى الأساليب الرامية إلى زيادة عائد الأموال المستثمرة إلى أقصى حد، والحصول على الأموال بكفاءة. ويمكن إنجاز هذه المهام داخلياً أو خارجياً، وأحياناً عن طريق خزانات الدول ويتعين إستكمال إدارة النقد بإدارة العملات الأجنبية، وتقلبات أسعار الفائدة. وتشمل إدارة تقلبات أسعار الفائدة تقليل المخاطر المرتبطة بحركة أسعار الفائدة في السوق من أجل مراقبة عائد الإستثمارات المالية وتكاليف الديون.

٢٧-٣ وتشمل إدارة النقد في العادة التنبؤ بالإحتياجات النقدية وموازنة هذه الإحتياجات مع التدفقات النقدية المتوقعة إلى الداخل وإلى الخارج، أي المقبوضات والمدفوعات. وعادة ما يتم وضع تنبؤات على مدى فترة ٩٠ يوماً لهذه العوامل تحقيقاً لهذا الغرض، بل ويمكن أن تكون هذه الفترة أطول في حالة توقع نفقات رأسمالية كبيرة. كما أن إتخاذ القرارات بشأن توقيت الاقتراض لتغطية أي عجز نقدي متوقع، وتوقيت إستثمار الفائض النقدي، والفترات الزمنية المتعلقة بكل ظرف من هذه الظروف هي العوامل التي تكمل دورة عمليات إدارة النقد. ويمكن أن تسهم الإدارة الفعالة للموارد النقدية مساهمة كبيرة في عملية الأداء المالي الشامل للمطار.

٢٨-٣ وينبغي أن تستند السياسات والإجراءات والنظم الخاصة بإدارة النقد إلى التوصيف الواضح للسلطة. وينبغي إجراء عمليات إستعراض وتدقيق في فترات زمنية غير منتظمة للحيلولة دون أي إساءة محتملة لاستخدام السلطة، أو أي إستغلال للثقة في إطار العلاقة بين المطار والمؤسسة المصرفية المعنية.

المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية

٢٩-٣ يمكن تعريف المراجعة الداخلية بأنها وظيفة تقييم مستقلة داخل المنظمة من أجل إستعراض الأنشطة كخدمة تقدم لكل مستويات الإدارة. وهي عملية مراقبة للقياس والتقييم والإبلاغ عن مدى فعالية نظام الضوابط الداخلية برمته، سواء النظام المالي أو غيره من النظم التي أنشأتها الإدارة لحماية أصول المنظمة، وضمان موثوقية السجلات، وتعزيز الكفاءة التشغيلية، ورصد التقيد بالسياسات والتوجيهات. وتكون المراجعة الداخلية فعالة إلى أقصى درجة عند إنتهاج الإستقلالية، أي عندما يكون المراجعون غير منتسبين إلى أي نظام يقومون عادة بإستعراض أدائه أو تقييمه. ومهمة المراجعة الداخلية هي في حد ذاتها جزء لا يتجزأ من نظام المراقبة الداخلية، ولا ينبغي أن تكتفي المراجعة الداخلية مثلاً بالإبلاغ عن فعالية نظام الضوابط الداخلية فحسب، بل ينبغي أيضاً أن تقدم توصيات لتحسين أداء هذا النظام.

٣٠-٣ أما المراجعة الخارجية فهي وظيفة مستقلة للتقييم تضطلع بها هيئة خارجية. وفي حالة المنظمة التابعة للدولة، يمكن أن يضطلع بهذه الوظيفة المراجع العام في الدولة المعنية. ويمكن أن تكون للمراجع الخارجي المسؤولية القانونية التي تخول له الإبلاغ عن البيانات المالية مع تقديم بيان عن الإشراف الإداري. وستختلف درجة هذا الاستقلال باختلاف الوسيلة المستخدمة لإختيار المراجعة الخارجية. وأحد العناصر الأخرى الذي ينبغي الإشارة إليه هو أن المراجعة الخارجية تقدم خدمة قيمة، لا لهيئة المراقبة التي ترفع لها التقارير فحسب، بل أيضاً للمنتفعين والجهات الأخرى التي توفر لها الهيئة الخاضعة للمراجعة الخدمات. وينبغي إيلاء الإهتمام لعملية إختيار المراجع.

٣١-٣ والفرق الرئيسي بين عمليتي المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية هو درجة التركيز. فعلى سبيل المثال، يركز المراجع الداخلي إهتمامه على الضوابط الداخلية في المطار المعني، أما المراجع الخارجي، فرغم إهتمامه بالمراقبة الداخلية، فهو يرغب أيضاً في ضمان أن المطار لا يتصرف إلا في حدود سلطاته (وقد تكون هذه السلطة قانونية)، وأن حساباته تعرض رأياً صادقاً ونزيهاً بشأن أنشطته. وتستمد المراجعة الخارجية سلطتها عموماً من النظام الأساسي، ولكن المسؤوليات المنوطة بها بموجب هذه السلطة غالباً ما تمتد وتتوسع عن طريق المعايير والإرشادات الصادرة عن هيئات المحاسبة المهنية على سبيل المثال. وأحد الفروق الكبيرة بين وظيفتي المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية هو مسار الإبلاغ. فالمراجع الداخلي يرفع تقاريره إلى الإدارة، أما المراجع الخارجي، فإلى جانب التقارير التي يقدمها للإدارة، عليه إتباع مسار إبلاغ خارجي يشمل الهيئة العليا لمراقبة المطار. ويتجلى هذا المسار للإبلاغ في نهاية المراجعة الخارجية عندما يُطلب إلى المراجع الخارجي التصديق على الحسابات.

٣٢-٣ وتؤدي المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية على حد سواء أدواراً هامة فيما يتعلق بوضع رسوم المطارات، مثل رسوم خدمة الركاب التي تتحصل عليها شركات الطيران، أو الأطراف الأخرى لصالح المطار. وسيتعين أن يقتنع المراجع الداخلي والمراجع الخارجي على حد سواء بالتدابير الرقابية القائمة التي وضعتها المنظمة التي تتحصل على الرسوم، ومنظمة المطار لضمان تحصيل كل الإيرادات المستحقة للمطار ودفعها له فوراً.

(باء) — إدارة الأداء الاقتصادي

الإطار

٣٣-٣ تشمل إدارة الأداء الإضطلاع بالأنشطة لضمان بلوغ الأهداف بطريقة متسقة وتتسم بالكفاءة والفعالية من حيث التكاليف. وبما أن المطارات تستخدم قدراً كبيراً من الموارد في سياق أداء عملياتها اليومية، يمكن أن تفضي حالات قصور الأداء إلى الإستخدام دون الأمثل لتسهيلات المطار، وتحميل المنتفعين بهذه التسهيلات والمجتمع ككل تكاليف إضافية. وعلى عكس ذلك، سيكون للأداء الجيد للمطار آثار إيجابية على الأعضاء الآخرين في مجتمع الطيران، بمن فيهم مقدمو خدمات الملاحة الجوية، وهيئات التخطيط الإقليمية.

٣٤-٣ وتُوصي سياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 (الجزء الأول، الفقرة ١٦) بأن تتأكد الدول الأعضاء، في إطار مسؤولياتها عن الإشراف الاقتصادي، من أن المطارات تضع وتنفذ نظم ملائمة لإدارة الأداء^٣. وضرورة إنشاء نظام إدارة أداء ملائم هي ضرورة مستقلة عن الشكل التنظيمي للمطار. وذلك لأن أداء المطار يرتبط بقدر أكبر بإدارته أكثر مما يرتبط بملكيته، أو هيكله الرقابي (أنظر الفصل الثاني).

٣٥-٣ وإدارة الأداء هي نهج منظم وتكراري داخل المنظمة، ويتألف من تحديد إستراتيجية وتنفيذها عن طريق مواعمة الموارد وأنماط السلوك لتحسين أداء المطار بمرور الزمن. وينبغي أن تكون إدارة الأداء جزءاً من خطة أعمال المطار. وسينفذ المطار بصورة عامة نظام إدارة الأداء عن طريق سلسلة من الخطوات على النحو المبين أدناه:

(أ) تحديد مجالات الأداء الرئيسية؛

^٣ رغم أنه يمكن تطبيق إدارة الأداء على جميع جوانب أداء المطار، بما في ذلك الأداء الاقتصادي والإداري، والتشغيلي، والفني، سيركز هذا الفصل ومرفقه حصرياً على الأداء الاقتصادي والإداري.

- (ب) تحديد أهداف الأداء مع مراعاة مصالح مشغلي الطائرات، والمستخدمين النهائيين، والأطراف الأخرى ذات المصلحة؛
- (ج) إختيار مؤشرات أداء (وقياسات مساندة)؛
- (د) تحديد غايات الأداء مع مراعاة مصالح مشغلي الطائرات، والمستخدمين النهائيين، والأطراف الأخرى ذات المصلحة؛
- (هـ) وضع وتنفيذ خطة بالتعاون مع الأعضاء الآخرين في مجتمع الطيران لبلوغ غايات الأداء؛
- (و) النظر، عند الإقتضاء، في تقديم حوافز للأداء؛
- (ز) التقييم الدوري لنتائج الأداء الفعلي بإستخدام معايير مرجعية حسب الإقتضاء؛
- (ح) نشر تقارير أداء عن النتائج المحققة.

٣٦-٣ توصي سياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة Doc 9082 (الجزء الأول، الفقرة ١٦) بأن يركز مقدمو الخدمات على أربعة مجالات أداء رئيسية على الأقل (السلامة، ونوعية الخدمات، والإنتاجية، والفعالية من حيث التكاليف). ولكن من المفهوم أن الدولة يمكن أن تختار مجالات أداء رئيسية إضافية وفقاً لأهدافها وظروفها الخاصة، وعليها أن تختار على الأقل واحداً من مؤشرات الأداء ذات الصلة وغاية كل مجال.

٣٧-٣ وإحدى الخصائص الهامة لإدارة الأداء هي حلقة التغذية المرتدة. وتستخدم عملية إدارة الأداء نتائج تقييمات الأداء الفعلي لتجري تعديلاً دورياً على مجالات الأداء الرئيسية، وأهداف الأداء، والغايات، والخطط لتحقيق النتائج، حسب الإقتضاء.

٣٨-٣ وعند وضع أهداف لرصد الأداء، ينبغي أن ينظر المطار في مصالح مختلف المنتفعين بمن فيهم المستخدمون النهائيون. وحيث يغلب أن يكون لفرادى الأطراف توقعات، وآراء، وأولويات مختلفة، ينبغي أن يعتمد المطار عملية للسعي إلى التوفيق بين هذه الإختلافات بقدر المستطاع. ولكن في العديد من الحالات يمكن أن تكون هناك متطلبات متعارضة. وفي حالة عدم القدرة على التوفيق بين الإختلافات، ينبغي أن يضع مشغل المطار الأولويات بالنسبة لمصالح المنتفعين الحاليين والمنتفعين في المستقبل (أي النظر في الكفاءة الديناميكية والكفاءة الإنتاجية) لضمان إتخاذ الأحكام الملائمة الكافية في هذا الصدد. وينبغي أن يشمل التشاور المنتظم مع المنتفعين على النحو المبين في الفصل الأول عرض نتائج رصد الأداء.

٣٩-٣ ومن المهم أيضاً إدراك أن عدداً من الهيئات، مثل مقدمي خدمات مراقبة الاقتراب/المطار، ومشغلي الطائرات، ومقدمي الخدمات الأرضية، وشركات التموين، وموردي الوقود، وهيئات الجمارك، وشركات الأمن لها دور في أنشطة الطيران والأنشطة غير المتعلقة بالطيران في المطار. وتساهم كل هذه الهيئات في الأداء الشامل للمطار. وكجزء من دوره كمدير ومشغل، ينبغي أن يضمن المطار، عن طريق إستخدام إتفاقات مستوى الخدمة، ونظم الحوافز/العقوبات للتأكد من أن مختلف الهيئات تؤدي وظائفها على نحو يرتقي بالنتائج إلى المستوى الأمثل من منظور المنتفعين بمن فيهم المستخدمون النهائيون.

٤٠-٣ ولا يُوجد تطبيق وحيد لعملية إدارة الأداء يكون عاماً وشاملاً لكل العناصر، ولكن على المستويات الأكثر تخصصاً وحصراً، هناك العديد من التطبيقات المتزامنة، والمتراصة في كثير من الأحيان. وتتوقف درجة تعقيد النظام الملائم لإدارة الأداء على مختلف العوامل، بما فيها حجم المطار، وطبيعة قاعدة عملاء المطار، ودرجة المنافسة بين المطارات وموقفها في السوق، والتكاليف والفوائد المرتبطة بمختلف الخيارات، والإطار القانوني، والمؤسسي، والإداري. ومن المهم ضمان أن استحداث هذا النظام سيحسن من نوعية الخدمات بوجه عام من منظور العميل، ولن يُحرّف العمل التجاري بصورة مصنعة عن طريق السعي إلى الإرتقاء بمؤشرات معينة إلى المستوى الأمثل.

٤١-٣ ويُناقش أداء المطار في أحيان كثيرة من حيث قيم نسبية يمكن أن تكون داخلية أو خارجية. ويعني قياس الأداء الداخلي النظر في أداء المطار مقارنة بأدائه بمرور الزمن (أسس مقارنة داخلية، أو أسس مقارنة ذاتية). وتشمل المقارنات الخارجية المقارنة بين مطار وآخر عند نقطة زمنية معينة وعلى مر الزمن (أسس المقارنة الخارجية).

٤٢-٣ وترد في المرفق ١ مناقشة مستفيضة للخصائص والإعتبارات الرئيسية التي ينبغي مراعاتها عند إنشاء نظام لإدارة أداء المطار. وينبغي اعتبار هذه الخصائص والاعتبارات كدليل يساعد على وضع نظام لإدارة الأداء، ولا ينبغي النظر إليها بوصفها مفردة في الوصف.

الفصل الرابع

عملية وضع رسوم المطارات

يقدم هذا الفصل الذي يقع في تسعة أجزاء الإرشادات بشأن كيفية تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم ومعدلات المطار.

وترد في الجزء (ألف) الأوصاف العامة لنظم المحاسبة الرامية إلى تلبية متطلبات بعض الوظائف الإدارية المحددة.

ويقدم الجزء (باء) المشورة بشأن تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية.

ويصف الجزء (جيم) توزيع التكاليف على مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات في المطار.

ويصف الجزء (دال) أساس التكلفة لحساب الرسوم الفردية للحركة الجوية.

ويتناول الجزء (هاء) تحديد التكاليف المنسوبة لحقوق الإمتيازات والأنشطة الأخرى غير المتعلقة بالطيران.

ويصف الجزء (واو) الطرق التي يمكن أن تستخدم من أجل أن تُنسب الإيرادات غير المتعلقة بالطيران لأساس التكلفة للمطار.

ويتناول الجزء (زاي) مختلف العوامل التي ينبغي النظر فيها بمجرد تحديد التكاليف المنسوبة للحركة الجوية قبل تحديد الرسوم.

ويقترح الجزء (حاء) النظم التي ينبغي تطبيقها فيما يتعلق بأنواع الرسوم الفردية، وكيفية تحديد الرسوم في كل حالة.

ويركز الجزء (طاء) على مختلف العوامل ذات الصلة بتحصيل الرسوم.

(ألف) — المحاسبة

لمحة عامة

٤-١ رغم أن تشغيل المطارات يتم وفقاً لأطر مؤسسية مختلفة، أي أن بعض المطارات يُشغَل كهيئات مستقلة، والبعض الآخر داخل منظومة أو شبكة مطارات، وبغض النظر عن الهياكل المؤسسية/هياكل الملكية، ينبغي أن يخدم نظام المحاسبة للمطار مصالح مختلف الأطراف المعنية. وكحد أدنى، ينبغي أن يوفر نظام المحاسبة المعلومات الأساسية لتقييم السلامة المالية للمطار لتبرير الرسوم التي يفرضها على مستخدميه، وتقييم أداء المطار بمرور الوقت. وعند تصميم نظام المحاسبة للمطار، فمن المفيد معرفة إحتياجات مختلف الأطراف المعنية:

— يهتم مالكو المطارات، والحكومات، والمقرضون، وسلطات الطيران وغيرهم بالسلامة المالية للمطار. وغالباً ما تلبية المعلومات الواردة في البيان المالي إحتياجات هذه الجهات.

— يحتاج مدراء المطارت أيضاً إلى الحصول بسهولة على البيانات المالية المنظمة على نحو يتيح التحليل الدقيق للأداء المالي للمطار. ولهذا الغرض، غالباً ما يكون من الضروري ترتيب البيانات المالية على أساس مراكز التكلفة المختلفة في المطار.

— ويسعى مستخدمو المطار (الناقلون الجويون، والطيران العام، والطيران التجاري، ووكالات النقل، ومقدمو خدمات الملاحة الجوية، وأصحاب حقوق الامتياز) الى تبرير تكاليف الرسوم التي يفرضها المطار. ولتقديم هذا التبرير، غالباً ما يكون من الضروري ترتيب البيانات المالية وفقاً لأنواع الخدمات المتنوعة داخل المطار.

٢-٤ وباختصار فعند تصميم أو تطوير نظام المحاسبة، ينبغي أن تكون المرونة في الإبلاغ مكوّناً بالغ الأهمية من مكونات التصميم. ولتحقيق هذه المرونة يتعين فهم عملية المحاسبة التي تقود الى إعداد البيانات المالية، فضلاً عن بيانات مراكز التكلفة وأنواع الخدمات. وبينما يشار الى عملية المحاسبة لإعداد البيانات المالية على أنها محاسبة مالية، كثيراً ما يشار إلى عملية توزيع البيانات المالية على مراكز التكاليف وأنواع الخدمات على أنها محاسبة إدارية. ويوضح الشكل ٤-١ الطريقة التي يمكن أن يُنظَم بها نظام المحاسبة الخاص بالمطار، والعلاقة بين البيانات المالية وأساس التكلفة لحساب رسوم المطار (التي ترد مناقشتها في الاقسام التالية من هذا الفصل).

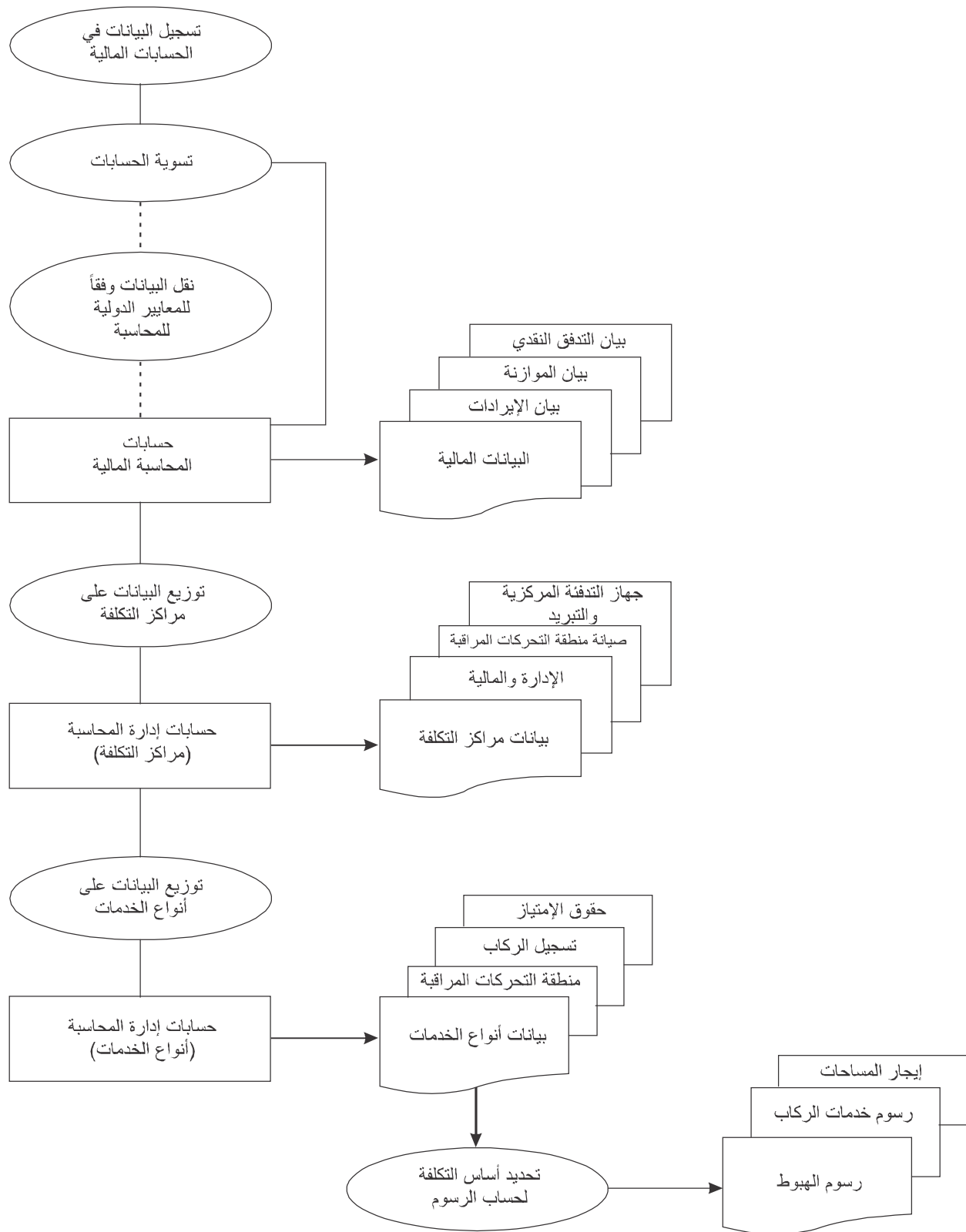
البيانات المالية

٤-٣ غالباً ما يتعيّن على المطارات التي تعمل كهيئات مستقلة بموجب ملكية القطاع العام أو الخاص أن تقدم البيانات المالية التالية: أ) بيان الدخل (بيان الإيرادات والتكاليف)؛ ب) بيان الموازنة؛ و ج) بيان التدفق النقدي. ولإعداد البيانات المالية يجب إنشاء نظام للتعرف على المصروفات المالية والإيصالات المختلفة. ويشمل ذلك تحديد الحسابات الفردية، كل واحدة منها توضح نوع خاص من أنواع الإيرادات والمصروفات والأصول أو الديون، والتدفق النقدي. بينما يوضح بيان الدخل، كما هو مبين في الفقرة ٣-٤، إيرادات ومصروفات المطار في فترة زمنية محددة، إلا أن بيان الموازنة ما هو إلا لمحة تدل على الكفاءة المالية للمطار في فترة زمنية معينة، توضح قيمة الأصول والديون بالمقارنة مع صافي القيمة أو الأسمه (بما في ذلك الإيرادات المحجوزة). وسيعتمد عدد الحسابات المنشأة لنظام المحاسبة في مطار بعينه على درجة التفاصيل المطلوبة أي كلما كان النظام معقداً، كان تصنيف الحسابات التي يجب إنشاؤها أكبر .

٤-٤ ويمكن الإحتفاظ بالحسابات التي تقوم برصد الإيرادات والمصروفات وفقاً لنظام المحاسبة على أساس الاستحقاق أو على أساس نقدي. وفي ظل المحاسبة على أساس الإستهقاق، تقيد الإيرادات لفترة (غالباً ما تكون لمدة سنة) يتم خلالها تحصيلها، وترصد المصروفات للفترة التي يتم فيها تكبدها. و عوضاً عن ذلك، ففي نظام المحاسبة على أساس نقدي، تقيد الإيرادات للفترة التي يتم فيها تحصيلها، وتسجل المصروفات عند دفعها. وتوضّح نظم المحاسبة على أساس الإستهقاق الوضع المالي للمؤسسة المعنية بصورة أفضل، وإنها تقوم على الأساليب القياسية للمحاسبة.

٤-٥ وفي العديد من الحالات، يمكن أن تشمل البيانات المالية العمليات التي لا تنسب إلى المطار المعني. على سبيل المثال، قد تقوم هيئة المطار بتشغيل عدة مطارات أو خدمات الملاحة الجوية أو حتى مطار محلي. وفي حالات أخرى، قد تقوم هيئات أخرى بتنفيذ بعض عمليات المطار وتظهر في بياناتها المالية. على سبيل المثال، قد تقوم إدارة للأشغال العامة ببناء المطار وتوفير الأصول الرأسمالية أو قد تقوم إدارة الإتصالات القومية بتقديم خدمات للمطار دون أن تفرض رسوم مقابلها. وفي الحالات التي لا توضح فيها البيانات المالية للهيئة التي تقوم بتشغيل المطار عمليات المطار بالكامل، فإن بعض الإضافات والخصومات من البيانات المالية للمطار، تكون ضرورية لضمان تقديم صورة حقيقة وعادلة للوضع المالي للمطار. وعموماً، يُعتبر القيام بذلك ممارسة جيدة وفقاً للإتفاقيات المحاسبية الواردة في البيانات المالية.

٤-٦ ولأغراض متعددة (مثلاً الحصول على التمويل أو إستعادة التكاليف)، يكون من الضروري تحويل البيانات المالية إلى نسق مفهوم لدى مؤسسات القرض أو ناقل جوي دولي. وقد تكون المبادئ المحاسبية مثل المبادئ المحاسبية المعتمدة عموماً أو القواعد الدولية للمحاسبة أو أي قواعد أخرى مشابهة معترف بها.



الشكل ٤-١ المحاسبة وعملية تحديد التكاليف

٧-٤ عادة ما يتم إكمال عملية تحديد البنود والتسجيل اللاحق لها في الإيرادات بسهولة أكثر من المصروفات. ويُعزى ذلك في الأساس إلى أن بنود مصادر الإيرادات تميل إلى أن تكون أقل من حيث العدد من بنود المصروفات، ولأن بنود الإيرادات، مع القليل من التوقعات، يسهل في الغالب التعرف عليها بنوع واحد من أنواع المصادر، بينما بنود المصروفات يمكن دائماً تحديدها بالعديد من التصنيفات الرئيسية للمصروفات، ويمكن أن تتباين المعلومات المطلوبة في نظام المحاسبة للمطارات تبايناً كبيراً من حيث التفاصيل وطريقة العرض. وسيعتمد المستوى الدقيق للتفاصيل على متطلبات الإدارة في ذلك المطار المعني. ولكن هناك تصنيف أساسي للإيرادات والمصروفات التي يمكن إعتبارها الحد الأدنى، الذي يرد وصفه أدناه.

الإيرادات

٨-٤ فيما يلي ترد بنود الإيرادات التي تعتبر ضرورية لتلبية إحتياجات إدارة المطار من البيانات الأساسية، وذلك بالشكل الذي يمكن أن تظهر به في بيان الإيرادات والمصروفات (ليس المقصود من البنود المبينة أدناه أن تستعرض قائمة كاملة بمختلف مصادر الإيرادات). يشير الجدول ١-٤ إلى ما ينبغي تضمينه في بنود الإيرادات الفردية.

الجدول ١-٤ الإيرادات

إيرادات من عمليات الحركة الجوية:	
_____	• رسوم الهبوط (بما في ذلك رسوم الإضاءة والاقتراب ومراقبة المطار)
_____	• رسوم خدمة الركاب
_____	• رسوم البضائع
_____	• رسوم الإيواء والحظائر
_____	• رسوم الأمن
_____	• الرسوم المرتبطة بضوضاء الطائرة
_____	• الرسوم الأخرى على عمليات الحركة الجوية
_____	مجموع الإيرادات من عمليات الحركة الجوية
_____	الإيرادات من رسوم خدمات المناولة الأرضية
_____	الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران:
_____	• حقوق إمتياز وقود الطائرات والزيوت (بما في ذلك رسوم الإنتاج)
_____	• المطاعم والحانات والكافيتريات وخدمات التموين
_____	• محلات الأسواق الحرّة
_____	• رسوم إنتظار السيارات
_____	• حقوق الإمتياز والأنشطة التجارية الأخرى التي يديرها المطار
_____	• رسوم الإيجار
_____	• الإيرادات الأخرى من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران
_____	مجموع الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران
_____	الإيرادات من المصارف ومن إستثمار الأموال
_____	المنح والإعانات
_____	الإيرادات الأخرى
_____	مجموع الإيرادات

الإيرادات من عمليات الحركة الجوية

- ٩-٤ رسوم الهبوط (بما في ذلك رسوم الإضاءة والاقتراب ومراقبة المطار). هي الرسوم والمصاريف المحصلة مقابل إستخدام المدرج والممرات ومناطق إيواء الطائرات، بما في ذلك الإضاءة المرتبطة بها.
- ١٠-٤ رسوم خدمة الركاب. هي رسوم خدمة الركاب والرسوم والمصاريف الأخرى المحصلة مقابل إستخدام مبنى أو مباني الركاب والمرافق الأخرى لمناولة الركاب (لصعود الركاب أو إنزالهم، على سبيل المثال).
- ١١-٤ رسوم البضائع. هي رسوم البضائع وأي رسوم أو مصاريف أخرى محصلة مقابل إستخدام مرافق وأماكن معالجة البضائع بالمطار.
- ١٢-٤ رسوم الإيواء والحظائر. وهي الرسوم المحصلة من مشغلي الطائرات مقابل وقوف الطائرات (إذا لم تكن مضمّنة في رسوم الهبوط) وإيوائها بالحظائر المملوكة للمطار، بما في ذلك الإيرادات من تأجير هذه الحظائر لشركات الطيران. وينبغي إضافة رسوم سحب الطائرات في هذا البند، إذا كانت تفرض.
- ١٣-٤ رسوم الأمن. هي الرسوم والمصاريف المحصلة مقابل قيام المطار نفسه بتقديم خدمات الأمن من أجل حماية الركاب، والأشخاص الآخرين في المطار، وكذلك الطائرات والممتلكات الأخرى.
- ١٤-٤ الرسوم المرتبطة بالضوضاء. هي الرسوم المحصلة مقابل التدابير المطبقة للحد من الضوضاء أو منعها.
- ١٥-٤ الرسوم المرتبطة بالانبعاثات الطائرة. هي الرسوم المحصلة مقابل معالجة المشاكل المحلية لنوعية الهواء في المطار أو ما حوله.
- ١٦-٤ الرسوم الأخرى على عمليات الحركة الجوية. هي كل الرسوم والمصاريف الأخرى التي يتم تحصيلها من مشغلي الطائرات مقابل الأنواع الأخرى من المرافق والخدمات المقدمة في المطار لتشغيل الطائرات.

الإيرادات من رسوم الخدمات الأرضية

- ١٧-٤ يشير هذا البند الى الرسوم والمصاريف المحصلة من المشغلين الجويين مقابل إستخدام المرافق والخدمات المقدمة من قبل المطار لمناولة الطائرات. وتجدر الإشارة إلى أن غالبية خدمات المناولة الأرضية بالمطارات تقوم بها شركة أو شركات طيران أو شركات مناولة أرضية خاصة. وفي الحالة الأخيرة، يقوم المطار بفرض رسوم إمتياز و/أو رسوم إيجار، وينبغي رصدها باعتبارها إيرادات من أنشطة لا تتعلق بالطيران.

الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران

- ١٨-٤ حقوق إمتياز وقود الطائرات والزيوت (بما في ذلك رسوم الإنتاج). وهي كافة رسوم الإمتيازات بما في ذلك رسوم إنتاج تدفع من قبل شركات الوقود أو أي شركة أخرى مقابل حق بيع أو توزيع وقود الطائرات والشحوم بالمطار. ينبغي إدراج الإيرادات المحصلة من إمتيازات محطات خدمة السيارات بما في ذلك مبيعات وقود السيارات والشحوم في حسابات الإيرادات وتشمل "الإمتيازات الأخرى والأنشطة التجارية التي يقوم بها المطار".
- ١٩-٤ المطاعم والحانات والكافيتريات وخدمات التمويل. وهي الرسوم والمصاريف المحصلة من الشركات التجارية أو الشركات الأخرى مقابل إمتياز تشغيل المطاعم والحانات والمقاهي وخدمات التمويل بالأغذية في المطار، بما في ذلك تمويل الطائرات بالأغذية. ويمكن أن تشمل أيضاً أي إيرادات ناتجة عن أي أنشطة عندما يقوم بها المطار.
- ٢٠-٤ الأسواق الحرّة. وهي الإيرادات والمصاريف المحصلة من الشركات التجارية أو أي شركة أخرى مقابل إمتياز تشغيل الأسواق الحرّة في المطار والأسواق الحرّة التي تقع خارج المطار ولكن تقدم سلع تباع داخل المطار. ويمكن أن تشمل أيضاً أي إيرادات ناتجة عن الأسواق الحرّة التي يشغلها المطار نفسه.

٢١-٤ مواقف السيارات وهي الرسوم والمصاريف المحصلة من الشركات التجارية أو أي شركة أخرى مقابل إمتياز تشغيل مرافق وقوف السيارات في المطار. ويمكن أن تشمل أي إيرادات ناتجة عن هذه المرافق عندما يقوم المطار نفسه بتشغيلها.

٢٢-٤ عقود حقوق الإمتياز والأنشطة التجارية الأخرى التي يديرها المطار. وهي رسوم الإمتياز أو المصاريف، بخلاف تلك المذكورة أعلاه، المحصلة من الشركات التجارية أو أي شركة أخرى مقابل إمتياز بيع السلع والخدمات (مثل إيجار السيارات وإمتيازات المصارف والصرافات، على سبيل المثال) في المطار. وتشمل أيضاً أي إيرادات ناتجة عن الأنشطة التجارية (الأسواق أو الخدمات) التي يقوم المطار نفسه بتشغيلها ولم يرد ذكرها أعلاه، بالإضافة إلى أي رسوم لدخول الجمهور إلى المناطق ذات الإهتمام الخاص (مثل مناطق المشاهدة بالصالات) أو للسياحة المراقبة داخل منطقة المطار.

٢٣-٤ رسوم الإيجارات. هي رسوم الإيجارات المحصلة من الشركات التجارية والشركات الأخرى مقابل إستخدام ساحات المباني أو الأرض أو المعدات التي يملكها المطار. وينبغي أن تشمل هذه الرسوم الإيجارات المحصلة من شركات الطيران مقابل المباني والمرافق التي يملكها المطار (مثل طاولات تسجيل الركاب ومنافذ البيع والمكاتب الإدارية) بخلاف الرسوم التي ورد ذكرها في عمليات الحركة الجوية أعلاه.

٢٤-٤ الإيرادات الأخرى من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. وهي جميع الإيرادات الأخرى التي يمكن للمطار أن يحققها من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. وينبغي أن تتضمن أيضاً الدفعات التي يحصل عليها المطار مقابل قيامه بتقديم خدمات مثل التدفئة وتكييف الهواء والإضاءة والماء والنظافة والهواتف، بشرط ألا تكون مضمنة في الإيجارات أو في شروط عقود الإمتياز، وأي خدمات أخرى تقدم لهيئات خارج المطار ليس لها صلة مباشرة بالطيران.

الإيرادات من المصاريف ومن إستثمار الأموال

٢٥-٤ وتشمل هذه الإيرادات أي إيرادات ناتجة عن الإستثمارات وإدارة الأموال مثل الفائدة على الحسابات المصرفية، والأذونات المالية، والأوراق المالية والسندات طويلة الأجل أو الإيرادات المحصلة من التداول في الكمبيالات المخصصة، وأي إيرادات أخرى مماثلة. ويمكن خصم الفائدة المحصلة من الفائدة المدفوعة وذلك من أجل الوصول إلى صافي تكلفة الفوائد التي توضح بعد ذلك كبنء مصروفات.

المنح والإعانات

٢٦-٤ وتشمل هذه أي دفعات محصلة ولا تتطلب تحويل الأصول أو تقديم خدمات في المقابل. وقد يتطلب ذلك قيام الدولة بتقديم دفعات للمطار لتغطية الخدمات المعفاة من رسوم المنتفعين أو لتغطية كامل تكاليف تقديم الخدمات لبعض المنتفعين.

المصروفات

٢٧-٤ يُمارس نظام المحاسبة المالية الأساسي عن طريق تصنيف المصروفات وغالباً ما يطبق القواعد الدولية للمحاسبة والمطلوبات التشريعية. وتختلف التفاصيل وفقاً للممارسات المحلية، ولكن ما يلي يكون من المرجح الحد الأدنى المطلوب في الحسابات المنشورة (أنظر الجدول ٢-٤).

تحتوي الفقرات التالية على المزيد من التفاصيل التي ينبغي تضمينها في كل تصنيف بعينه من تصنيفات المصروفات.

الجدول ٤-٢ المصروفات

	التشغيل والصيانة:
_____	• تكاليف الموظفين
_____	• الإمدادات
_____	• الخدمات - بالتعاقد
_____	• المصروفات الإدارية العامة
_____	• التكاليف غير الرأسمالية الأخرى
	التكاليف الرأسمالية:
_____	• إستهلاك الأصول و/أو الإهلاك
_____	• الفوائد
_____	• تكاليف رأسمالية أخرى
_____	مجموع المصروفات

التشغيل والصيانة

٢٨-٤ **تكاليف الموظفين.** وهي تكاليف الإستحقاقات المباشرة للموظفين، والمصروفات الخاصة بالتأمين الإجتماعي والطبي ونظام المعاشات، والمكافآت العينية (مثل السكن والإعاشة)، وبدلات السفر وتدريب العاملين، وغيرها من التكاليف التي ترتبط بتعويضات العاملين أو النهوض بأوضاعهم.

٢٩-٤ **الإمدادات.** وتشمل تكاليف قطع الغيار والمواد الإستهلاكية التي يقوم المطار في الغالب بتضمينها أو المصروفات مقابل تقديم المرافق أو الخدمات دون مساعدة من الوكالات أو الشركات من خارج هيئة المطار (أنظر الخدمات - بالتعاقد). وينبغي أن تشمل هذه التكاليف تكاليف تشغيل وصيانة الأصول الثابتة (مثل المركبات والآليات والأثاث والتجهيزات، على سبيل المثال) بشرط ألا تدرج هذه البنود على أنها أصول مستهلكة. وتشمل أيضاً تكاليف الخدمات والإمدادات مثل التدفئة والتبريد والإضاءة والمياه والنظافة والصحة والأدوات المكتبية والبريد.

٣٠-٤ **الخدمات - بالتعاقد.** ويتضمن ذلك المدفوعات المسددة لفائدة الجهات الأخرى مقابل تقديم مرافق وخدمات المطار.

المصروفات الإدارية العامة

٣١-٤ في حال عدم إدراجها تحت بند التشغيل والصيانة، يمكن أن تشمل تكاليف الخدمات الإدارية مثل الإدارة الكلية والتخطيط الإقتصادي.

٣٢-٤ **التكاليف الأخرى غير الرأسمالية.** هي التكاليف غير الرأسمالية الواردة تحت بند التشغيل والصيانة أو المصروفات الادارية. وتشمل هذه التكاليف الضرائب الوطنية والحكومية الأخرى (مثل ضرائب الدخل والممتلكات) المحصلة من المطار بإعتباره مؤسسة خاضعة للضرائب. ويستثنى من ذلك أي مبيعات أو ضرائب أخرى محصلة من طرف ثالث نيابة عن السلطات الحكومية التي تفرض ضرائب (مثل ضريبة المبيعات على السلع والخدمات التي تقدم في الأسواق الحرة التي يديرها المطار والخصومات من ضريبة الدخل المحصلة من مرتبات العاملين).

تكاليف رأس المال

٣٣-٤ *إستهلاك الأصول و/أو الإهلاك*. هو المبلغ الذي بموجبه تتخفف قيمة الأصول خلال العام بسبب التدهور المادي أو التقادم أو بسبب عوامل أخرى تقلل من عمرها الإنتاجي. وقد تشمل أيضاً المبالغ التي تُسطب من الأصول المادية (مثل تكاليف التطوير والتدريب) خلال العام.

٣٤-٤ *الفوائد*. هي الفوائد المدفوعة أو التي يمكن دفعها على الديون خلال السنة إلى جانب أي فوائد محسوبة على الأصول الرأسمالية.

٣٥-٤ *تكاليف رأس المال الأخرى*. هي دفعات الإيجارات طويلة الأجل ودفعات رأس المال، إذا كان المطار يطبق نظام المحاسبة على أساس نقدي بدلاً عن الإهلاك.

رأس المال

٣٦-٤ يتكوّن في العادة رأس المال لأي مؤسسة من الأسهم والديون ولكل تكلفة تمويل مختلفة بالنسبة للمؤسسة. ويساوي رأس المال طويل الأجل (أي مبلغ أسهم رأس المال والإحتياطيات والديون طويلة الأجل)، مبلغ الأصول الثابتة (صافي الإهلاك) وصافي الأصول الحالية (أي الأصول الحالية ناقصاً الخصوم الحالية).

قيمة الأصول

٣٧-٤ هناك أساليب مختلفة لتحديد قيمة الأصول من بينها التكلفة التاريخية وتكلفة الإحلال الحالية أو قيمة السوق، وقد تختلف القيمة من قيمة بيان الموازنة. ويمكن تقييم الأصل من وجهة نظر المطار أو الجهات التنظيمية ويمكن الأخذ في الإعتبار عما إذا كان أساس الأصل يخضع للتنظيم أم لا. ومن المرجح أن تتخفف قيم الأصول لكي توضح عوامل البلى للأصول. ولكل أسلوب أثر مباشر ومختلف على معدل العائد.

رأس المال المتداول

٣٨-٤ يساعد رأس المال المتداول في تشغيل أو إدارة المؤسسة، وهو الفرق بين الأصول الحالية والخصوم الحالية (ويُعرف أيضاً بصافي الأصول الحالية) مع إستثناء الأموال النقدية التي في حوزة المؤسسة وفي المصرف، و/أو السحب الزائد.

رأس المال المستثمر

٣٩-٤ وفي حالة أن يكون لدى هيئة المطار بيان موازنة خاص بها، فمن الممكن تحديد قيمة لرأس المال المستثمر. ويتعين على المطار الذي ليس لديه بيان موازنة شاملة أن يعد واحداً من السجلات المحاسبية المتاحة. وليس هناك تعريف واحد متفق عليه بوجه عام لرأس المال المستثمر ذلك لأن مكوناته تعتمد على الإستخدام الذي تم توظيفه فيه. ويمكن تعريفه إما من حيث هو رأس المال المستثمر في المطار أو أصوله. ترد البدائل في الجدول ٣-٤. وفي بعض الحالات يمكن تخفيض إجمالي تكاليف الأصول الثابتة أو الحالية عن طريق الخصوم التي ليس عليها فوائد.

٤٠-٤ يتعيّن على بعض المطارات أن تحقق عائد مالي، يمكن أن يعبر عنه بنسبة من رأس المال المستثمر، ويشار إليه في بعض الأحيان بعائد رأس المال المستثمر أو عائد الأصول. وعندما يستخدم بهذه الطريقة يكون من الشائع قياس العائد كريح قبل أن تخصم منه الفوائد والضرائب. وبما أن العائد مرتبط بفترة زمنية (أي سنة واحدة) يكون من الملائم أيضاً تعريف رأس المال المستثمر بأنه المتوسط خلال هذه الفترة بدلاً عن أي نقطة زمنية (أي نهاية السنة). ولحساب العائد على رأس المال يكفي عادة استخدام متوسط الأرقام الإفتتاحية والختامية لرأس المال المستثمر خلال الفترة المعنية.

الجدول ٤-٣ رأس المال المستثمر

تعريف القائمة على الخصوم	تعريف الأصول المكافئة
إجمالي رأس المال رأس مال الأسهم الاحتياطيات ديون طويلة الأجل الخصوم الحالية	الأصول الثابتة زائداً الأصول الحالية
رأس المال طويل الأجل رأس مال الأسهم الاحتياطيات ديون طويلة الأجل	الأصول الثابتة زائداً صافي الأصول الحالية (الأصول الحالية ناقصاً الخصوم الحالية)
رأس مال الأسهم/المساهمين رأس مال الأسهم الاحتياطيات	الأصول الثابتة وصافي الأصول ناقصاً الديون طويلة الأجل

معدل العائد المعقول

٤١-٤ عند تحديد أية تكاليف ينبغي أخذها في الاعتبار في أساس التكلفة لحساب رسوم المطار، يرد ذكر "التكاليف الكاملة لإتاحة المطار (...)"، بما في ذلك المبالغ المناسبة لتكلفة رأس المال" في سياسات الإيكاو (الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٣ ١))، وتشير أيضاً الفقرة ٢ ٨) إلى أنه "يجوز للمطارات أن تحقق إيرادات كافية (...)"، وبذلك تتمكن من تحقيق عائد معقول على الأصول". غير أن سلطات فرض الرسوم قد واجهت صعوبات بسبب عدم دقة هذه الصياغات، لاسيما فيما يتعلق بما ينبغي إعتبره "معقولاً" بالنسبة لمعدل العائد.

٤٢-٤ وبغض النظر عن الهياكل المختلفة التي يمكن أن توجد في إدارة المطار، فالمبادئ الأساسية متفق عليها بصفة عامة. ومن أجل التوصل إلى "تكلفة رأس المال"، يتعين أولاً حساب التكاليف المالية لكل جزء من رأس المال (أي "الأسهم" و"الديون") باعتبارها المعدلات على العائد المطلوبة (في شكل نسب مئوية). وبعد ذلك يتم حساب معدل متوسط التكلفة المرجح لرأس المال اعتماداً على نسبة الأسهم والديون من إجمالي رأس مال المؤسسة. ويطبق هذا المعدل على متوسط رأس المال المستثمر للتوصل إلى تكلفة رأس المال، ولكل مكون من مكونات هيكل رأس مال المطار معدل تكلفة مختلف.

٤٣-٤ يوفر "نموذج تسعير الأصول الرأسمالية" نموذجاً عاماً لحساب تكاليف الأسهم للمؤسسات في الدول ذات الإقتصادات المتقدمة النمو (حيث تتوفر أسواق الأسهم والسندات، والمصارف ذات الأداء التجاري السليم، وفرص الوصول إلى أسواق رأس المال). وتعتبر تكلفة الديون المعدل الحقيقي للفائدة المطبق على ديون رأس المال، على الرغم من أن الجهة التنظيمية قد تكون لها وجهة نظر بشأن ما إذا كان الدين قد تم تحمله بكفاءة. والتصرف على غير هذا النحو لا يحفز المطار على إنشاء حافزة ديون فعالة. ولكن نظراً للإختلافات الكبيرة في هياكل المطارات، فقد يكون من الضروري تعديل نموذج تسعير الأصول الرأسمالية لتلبية مختلف احتياجات المطار. ووفقاً للإختصاصات الوطنية، فقد تؤثر أيضاً عملية فرض الضرائب على حساب متوسط التكلفة المرجح لرأس المال.

٤٤-٤ ويمكن أن يكون تعرّض المستثمرين في المطارات للمخاطر^١ ضئيلاً نسبياً في المطارات التي تتوفر لها تدابير الضمانات الحكومية (أي التدابير التي تمكنها من الحصول على قروض بأسعار سيادية) و/أو المطارات التي تكون قادرة على تقاسم مخاطر تقلبات الحركة مع شركات الطيران. وفي هذه الحالة، تكون هناك مخاطر ولكن تتحملها الحكومة و/أو شركة الطيران بدلاً من الجهات الممولة وحدها. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن يكون هناك مجال لمنح الأسهم مكافأة أكبر لتوضيح المخاطر الكبيرة التي ينطوى عليها التمويل عن طريق الأسهم مقارنة بالتمويل عن طريق الديون. والمطارات التي تمر بمرحلة إنتقالية تتحوّل فيها من هيئات حكومية لتقديم الخدمات إلى شركات تجارية قد لا يكون لها في الكثير من الأحوال أسهم كثيرة (عالية الإستدانة)، ولكن قد تستفيد من تدابير الضمانات الحكومية. وفي هذه الحالات، قد يكون العائد الرمزي للأسهم على أساس معدلات الإقتراض كافياً. وعلى عكس ذلك، فبالنسبة للمطارات ذات هياكل الإستدانة العالية، ولكن دون ضمانات حكومية أو تقاسم لمخاطر تقلبات الحركة الجوية، قد تكون هناك احتمالات كبيرة للعجز المالي، كما أن تكلفة الأسهم تكون عالية لتوضيح هذه المخاطر. وفي بعض المطارات يُوضع حد أعلى للعائدات بموجب لوائح مستقلة. وفي هذه الحالات، قد تحدد الجهات التنظيمية ماهية تكاليف رأس المال الكافية. وفي حالات أخرى، قد يعاني البلد من معدلات تضخم عالية. وفي هذه الحالة، قد توفّر إضافة هامش على معدل التضخم عائداً على الأسهم، كما أن أسعار الفائدة في السوق قد تشمل، على أية حال، تعديلات بسبب التضخم. وفي الدول التي لا تُوجد فيها سوق أسهم أو سندات متطورة، أو قطاع مصرفي سليم وقادر على المنافسة، فقد يثبت الحساب بمقياس بيتا^٢ أنه أمر صعب. ولكن في هذه الحالات، ينبغي أن توفر أسعار الفائدة التي يمكن الحصول عليها في السوق الإرشادات بشأن التكلفة المعقولة للأسهم.

٤٥-٤ تنص صيغة نموذج تسعير الأصول الرأسمالية على أنه يجب أن تكون تكلفة رأس المال للمؤسسة مساوية لمعدل العائد الخالي من المخاطر (وهو في العادة العائد من السندات الحكومية القصيرة الأجل) زائداً قسط يوضّح المخاطر الإضافية للإستثمار أو معدله بمقياس "بيتا". وترد تفاصيل هذه المنهجية مع أمثلة عملية في المرفق ٣. ويمكن تعديل الإرشادات العامة الواردة في نموذج تسعير الأصول لتكون ملائمة للبيئة الإقتصادية الخاصة للمطار.

التدفق النقدي

٤٦-٤ يساعد بيان التدفق النقدي على قياس الأداء المالي للمطار بابرار قدرة المطار على توفير المرافق والخدمات مع تحقيق ما يكفي من الأموال أو التدفقات النقدية إلى الداخل لتغطية تدفقاته النقدية إلى الخارج، بما في ذلك مدفوعات الفائدة على الإقتراض، وعند الإقتضاء المدفوعات المقدمة إلى المساهمين ولا ترد هذه المعلومات في بيان الإيرادات والمصروفات أو بيان الميزانية العمومية نظراً لأن إعدادها يتم عادة على أساس المحاسبة التراكمية التي تعتمد مبدأ المطابقة بين الإيرادات المتأتية والإلتزامات المتعلقة بالمصروفات في الفترة المعنية. وعادة ما يتحقق ذلك عن طريق تعديل التدفقات النقدية.

٤٧-٤ ومن المطلوب توفير المعلومات عن السيولة، والجدارة، والمواومة المالية للهيئة التي تدير المطار المعني. ويمكن قياس ذلك بواسطة بيان التدفقات النقدية بالإقتران مع بيان الميزانية العمومية. ويوفر بيان الميزانية العمومية معلومات عن المركز المالي للمطار في نقطة زمنية معينة، بما في ذلك الأصول والخصوم والديون الطويلة الأجل وعلاقتها ببعض في تاريخ إعداد بيان الميزانية العمومية. وعادة ما تكون المعلومات عن السيولة لدى المطار غير كاملة، نظراً لأنه يتم إعداد الميزانية العمومية في وقت معين. وكخيار آخر يوضح بيان التدفقات النقدية معلومات عن التدفقات النقدية للمطار التي تم الإبلاغ عنها في الفترة التي يشملها التقرير، والهدف من ذلك هو بيان المتحصلات النقدية والإستيعاب النقدي للمطار في الفترة المعنية. ولكنه لا يعتبر بديلاً لبيان الإيرادات والمصروفات، وبيان الميزانية العمومية. وفي الواقع فمن الحكمة، عند تقييم التدفقات النقدية في المستقبل، إستخدام جميع البيانات الثلاثة بغية التأكد من قيد التدفقات النقدية المحتملة المتأتية من المعاملات السابقة.

^١ قد تواجه بعض المطارات ذات الأحجام والاستخدامات المختلفة نماذج مخاطر مختلفة. وينبغي مراعاة هذه الاختلافات عند حساب معدل العائد.

^٢ المخاطر الإضافية للإستثمار.

٤٨-٤ ويحلل بيان التدفقات النقدية هذه التدفقات وفقاً لبنود موحدة مثل الأنشطة التشغيلية، وعائدات الإستثمار، وخدمة التمويل، والضرائب، وأنشطة الإستثمار والتمويل. والهدف من ذلك هو ضمان التبليغ عن التدفقات النقدية في شكل يسلط الضوء على العناصر الهامة لتدفقات النقد، وتيسير مقارنة أداء التدفقات النقدية بأداء الهيئات الأخرى.

٤٩-٤ وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح "المكافئ النقدي" يشمل الصكوك المالية ذات السيولة العالية والقابلة للتحويل إلى مبالغ نقدية معروفة دون سابق إشعار والتي لا تتطوي على أي مخاطر كبيرة تتعلق بتغيير قيمتها بسبب تغييرات أسعار الفائدة. وقد حلت بيانات التدفقات المالية إلى حد كبير محل بيانات المصادر القائمة على رأس المال المتداول وبيانات أوجه إنفاق الأموال. ويُعزى ذلك إلى أن التدفقات النقدية مفهومة على نطاق أوسع، وهي أكثر شفافية من حيث تحديد الحركات المرتبطة بسيولة الهيئة وجدارته. ومن الأمثلة على ذلك أن إنخفاض الرصيد النقدي المتاح قد تحجبه الزيادة في المخزون أو الديون.

بيانات مراكز تحديد التكاليف

٥٠-٤ ينبغي أن يكون نظام محاسبة التكاليف أيضاً قادراً على إصدار بيانات مراكز تحديد التكاليف التي تساعد إدارة المطار على رصد نشاط المطار وفقاً لمختلف الوظائف. وبما أن معظم تكاليف المطار ثابتة، بصرف النظر عن عدد حركات الطائرات اليومية في المطار، فإن القدرة على النظر في التكاليف من جانب مراكز تحديد التكاليف يساعد إدارة المطار في رصد و/أو مراقبة التكاليف عند تكبده. وستعتمد كيفية إنشاء مراكز تحديد التكاليف على عدة متغيرات تشمل حجم المطار والهيكل التنظيمي. وكقاعدة عامة، فمن المفيد أن تبرز مراكز تحديد التكاليف تسلسل القيادة الإدارية في المطار. فعلى سبيل المثال، إذا كان المرآب يدار على أساس أنه مرفق مستقل، ويديره رئيس عمال منفصل، فهو مرشح لأن يكون مركزاً لتحديد التكاليف. ويمكن أن توجد مراكز تحديد التكاليف داخل مراكز أخرى لتحديد التكاليف. ومن ثم، إذا كان هناك مراقب مسؤول عن الصيانة، فيمكن أن يصبح المرآب مركزاً من مراكز تحديد التكاليف داخل مراكز الصيانة، إلى جانب المراكز الأخرى المعنية بخدمات الكهرباء، والسباكة، والمراكز الأخرى لتحديد التكاليف.

٥١-٤ ويمكن أن تشمل المراكز النموذجية لتحديد التكاليف ما يلي:

— الإدارة والمالية؛

— الصيانة في منطقة التحركات المراقبة؛

— جهاز التدفئة والتبريد المركزيين؛

— الشؤون المجتمعية؛

— خدمة الإنقاذ وإطفاء الحرائق؛

— المرآب؛

— إدارة المنطقة المفتوحة للجمهور؛

— التسويق؛

— خدمات السباكة، والميكانيكا، والكهرباء؛

— الأمن؛

— إدارة مبنى المطار.

٥٢-٤ سيكون مديرو مراكز تحديد التكاليف مسؤولين أمام الإدارة العليا عن إدارة تكاليف ووظائف هذه المراكز. وستساعد مقاييس الأداء والتغييرات في مقاييس الأداء بمرور الوقت على إجراء تقييم ملائم للكفاءة والفعالية. غير أن المقارنات بين المطارات يمكن أن تكون

مضلة نظراً للخليط المعقد للعناصر في المطار. ويمكن أن يكون من الأسهل والأفيد بكثير المقارنة والنظر في المقاييس المرجعية لمركزين من مراكز تحديد التكاليف (مثلاً خدمة الإنقاذ وإطفاء الحرائق) في مطارين مختلفين.

٥٣-٤ ويمكن إنشاء مراكز تحديد التكاليف في السجلات المحاسبية المفصلة المرتبطة بإصدار البيانات المالية الواردة أعلاه، ولكن ليست بأي حال من الأحوال هي الحالة المتبعة بشكل عام أو بالضرورة. ومن الممكن تسجيل كشوف المرتبات والساعات التي يستغرقها إنجاز مهام محددة بغية أن تغطي سجلات الحسابات المفصلة إلى توزيع العمل على نطاق بعض أو كل مراكز تحديد التكاليف، وإتخاذ نفس الترتيبات بالنسبة للخدمات المشتراة، واستهلاك الأصول، واستهلاك الموجودات المدرجة في الجرد وما إلى ذلك.

٥٤-٤ وكخيار بديل، فقد يكون كافياً إجراء دراسة من حين لآخر لبندو بعض الحسابات المحددة، وتطبيق النسب المؤية من شهر لآخر. ومن الناحية العملية، يمكن تحديد تكلفة بعض مدخلات بيانات مركز تحديد التكاليف مباشرة من السجلات المفصلة (مثلاً توزيع العمل)، بينما تخصص المدخلات الأخرى على أساس النسبة المؤية المأخوذة من تجربة السنة السابقة (مثلاً تكاليف التدفئة والكهرباء).

٥٥-٤ وتؤثر مراكز تحديد التكاليف تأثيراً مباشراً على التكاليف المرتبطة بتوفير أنواع خدمات المطار، ويمكن إعتبار بيانات مركز تحديد التكاليف بوصفها من مدخلات بيانات أنواع الخدمات. وينبغي أن تغطي المقارنات بين بيانات نوع الخدمات وبيانات مراكز تحديد التكاليف إلى مناقشة مستنيرة بين إدارة المطار والمنفعين بشأن التكاليف التشغيلية الأصلية.

بيانات أنواع الخدمات

٥٦-٤ فكرة أنواع الخدمات هي مفهوم يتحكم فيه المستخدم، ويُعبّر عنه بصورة عامة من حيث الخدمات التي يتلقاها المستعمل. وبالتالي، فمن الضروري أن يكون النظام المحاسبي للمطار قادراً على توزيع مختلف بيانات مراكز تحديد التكاليف على مختلف أنواع الخدمات. وفي الواقع، يمكن أن يتضمن نوع الخدمة المدخلات من مجموعة واسعة من مراكز تحديد التكاليف على النحو الوارد في الجدول ٤-٤.

٥٧-٤ ومن غير المحتمل أن يكون لأي مطارين مراكز تحديد تكاليف وأنواع خدمات متطابقة. ويمثل نوع الخدمة المقابل الذي يدفعه المنفعون. ونوع الخدمة هو بمثابة نافذة المنفع التي تتيح له فعالية تكاليف الخدمات التي يوفرها المطار، وهو أيضاً الوصلة التي تساعد المطار على إظهار التكاليف الملازمة لتقديم الخدمة. ويمكن أن يساعد مزج تقارير مراكز تحديد التكاليف وأنواع خدمات المنفعين على أن يكونوا مستهلكين مستنيرين عندما يطلبون الحصول على مستويات خدمات معينة، ويساعد أيضاً مديري المطارات على تقييم أثر التغييرات (التغييرات قيد النظر، أو التغييرات التي تملها الظروف) والتي ستؤثر على الرسوم في المستقبل.

٥٨-٤ ويمكن إدماج مراكز تحديد التكاليف جزئياً في السجلات المحاسبية المفصلة المرتبطة بإصدار البيانات المالية الواردة أعلاه، غير أن ذلك يُعتبر مضيعة للوقت بقدر كبير وغير مألوف. فيمكن أن يقوم المرآب بإصلاح شاحنة، أو إحالتها للإصلاح. وفي الحالتين، فمن المرجح أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال المعرفة المسبقة للإستخدام المستقبلي للشاحنة المعينة على نطاق أنواع الخدمات. كما أن المستأجرين لن يستسيغوا تقلبات الإيجار من شهر لآخر لأن جهاز التدفئة خضع لإصلاحات في شهر معين. ومن الممكن تسجيل متوسط التكاليف في الساعة، وكل طن، وكل متر مربع وما إلى ذلك لتوزيع نواتج مراكز تحديد التكاليف على أنواع الخدمة بطريقة مفصلة على نحو معقول. ويمكن أن يسجل مركز تحديد التكاليف الميكانيكية والكهربائية بشكل منفصل المواد الرئيسية المركبة أو المجددة، والحفاظ على سجلات العمالة المستخدمة.

الجدول ٤-٤ أمثلة أنواع الخدمات

نوع الخدمة	رسوم المطار (مرتبطة بـ)	مراكز تحديد التكاليف (دعماً لـ)
منطقة التحركات المراقبة	رسوم الهبوط رسوم وقوف الطائرة	صيانة منطقة التحركات المراقبة خدمة الإنقاذ ومكافحة الحرائق المرآب الأمن خدمات الملاحة الجوية
إجراءات تسجيل الركاب	رسوم خدمة الركاب رسوم الأمن	صيانة مباني الركاب الأمن جهاز التدفئة معلومات الرحلة
حقوق الإمتياز	إستئجار المساحة نسبة من حجم الأعمال	صيانة مباني الركاب الأمن جهاز التدفئة التسويق
استئجار العقارات	إستئجار المساحة إسترداد المرافق رسوم الصيانة	جهاز التدفئة الأمن صيانة منطقة التحركات المراقبة الصيانة الأرضية

٥٩-٤ وكخيار بديل، فقد يكون كافياً إجراء دراسة من حين لآخر لتطبيق نواتج مركز التكلفة الى خطوط الخدمات، وتطبيق النسب المئوية من شهر لآخر. ومن الناحية العملية، فقد يكون التوزيع أكثر بقليل من صحيفة جدولية مميزة تماماً عن السجلات المحاسبية الأصلية للمطار.

محاسبة التمويل المسبق للمشاريع بواسطة الرسوم

٦٠-٤ ترد الإعتبارات الخاصة بمحاسبة التمويل المسبق للمشاريع بواسطة الرسوم في الفقرات من ٧ إلى ١١ من المرفق ٤.

(باء) — تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية

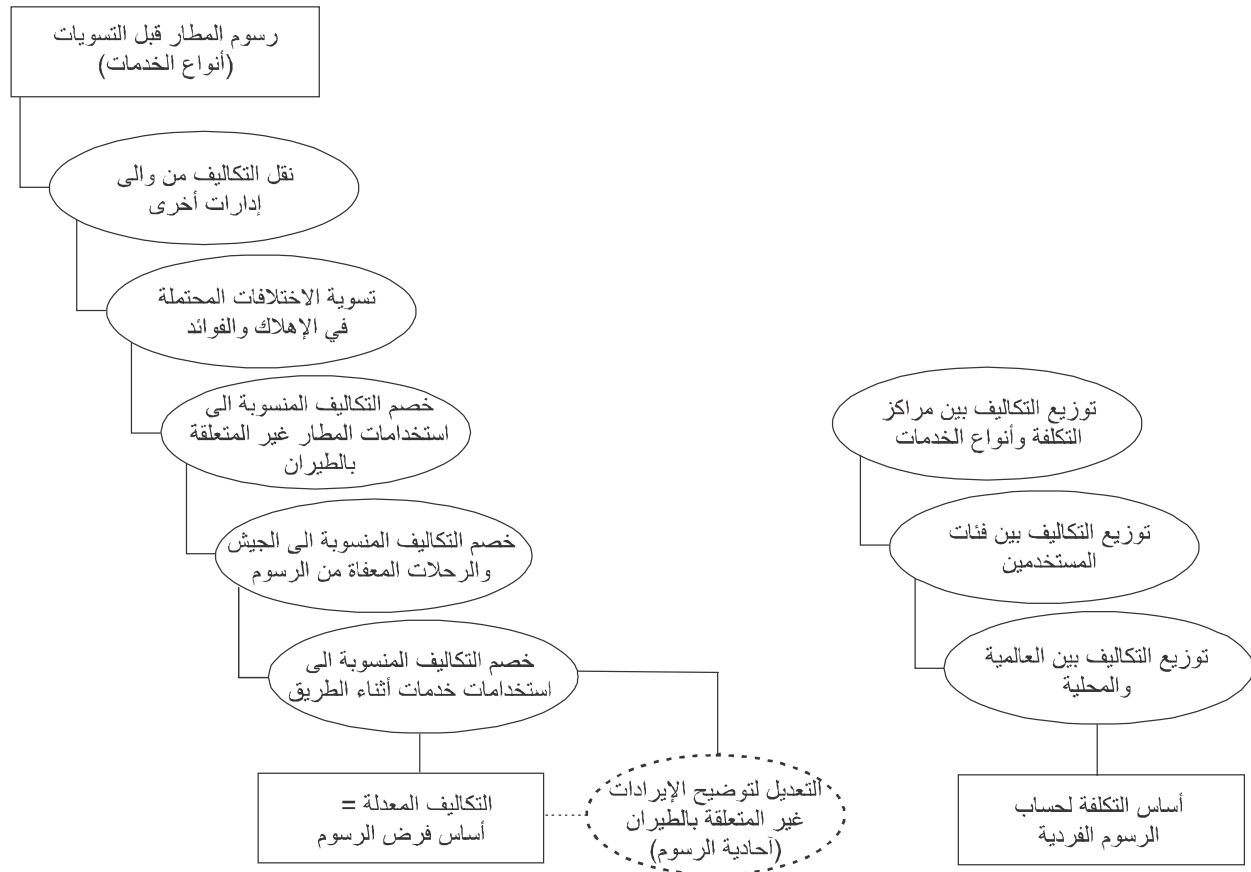
٦١-٤ فيما يتعلق بأساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية، تنص سياسات الإيكاو بشأن الرسوم (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٢ ١)) على أن "التكاليف التي ينبغي توزيعها هي التكلفة الكاملة لإتاحة المطار للإستخدام وخدماته المساعدة الأساسية والغرض من هذا الجزء هو اقتراح نهج لتحديد وتحليل تكاليف المطار الكلية بما فيها التكاليف المنسوبة للأنشطة غير المتعلقة بالطيران.

٦٢-٤ ويمكن تناول عملية تحديد أساس التكلفة على عدة مراحل. أولاً ينبغي تحديد التكاليف الكاملة للمطار. وتكاليف خدمات السلامة، والأمن، والإشراف الإقتصادي التي تقدمها الدولة، أو منظمة رقابة وطنية مستقلة، أو منظمة رقابة إقليمية، أي الخدمات المرتبطة ارتباطاً مباشراً بتقديم خدمات المطار، فيمكن إدراجها في أساس التكلفة لحساب الرسوم بشرط أن تكون هذه التكاليف مفروضة على مقدمي

الخدمات. وإذا كان المطار يُشغّل على أساس أنه إدارة تابعة لإحدى إدارات الطيران المدني، فإن ذلك سينطوي على تحويل التكاليف إلى و/أو من إدارة المطار فيما يتعلق بالخدمات التي تتلقاها من و/أو تقدمها إلى إدارات أو منظمات أخرى. وبالنسبة لبعض بنود التكاليف، مثل الاستهلاك والفوائد، فربما يتعين تعديل التكاليف المسجلة في الحسابات العادية للمطار لتبرز على نحو أفضل التكاليف الفعلية. أما التكاليف غير المنسوبة للحركة الجوية أو الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، فينبغي تقديرها وخصمها من التكاليف الإجمالية للمطار. وتشمل هذه التكاليف الأنشطة غير المتعلقة بالطيران خارج المطار، أو الخدمات والتكاليف المنسوبة لإستخدام تسهيلات وخدمات المطار المقدمة إلى الطائرات أثناء الطريق. ولأسباب تتعلق بالإنصاف، ولتقاضي المعاوضة، ينبغي تقدير وخصم التكاليف المنسوبة للرحلات الجوية المعفاة من رسوم المنتفعين. وتمثل التكاليف المعدلة على هذا النحو أساس حساب رسوم الحركة الجوية، فضلاً عن رسوم الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. ثانياً، بمجرد تحديد هذين الأساسين للتكلفة، يمكن توزيع أساس التكلفة للحركة الجوية على فئات المنتفعين لتشكّل أسس التكلفة لحساب رسوم فرادى أنواع المطارات.

٦٣-٤ ونظراً لعبء العمل الثقيل فيما يتعلق بتوزيع التكاليف على مراكز التكلفة وأنواع الخدمات بالمطار، فمن الحكمة وضع ترتيب للأولويات بين مراكز التكلفة وأنواع الخدمات. وينبغي في الغالب إعطاء الأولوية لتوزيع التكاليف لمناطق حركة الطائرات، بما في ذلك الإقتراب ومراقبة المطار، ومباني الركاب بالمطار — أولاً لمناطق الحركة الجوية داخل المطار، وثانياً للإمتيازات والإيجارات (التاجر والمطاعم وأماكن المكاتب، الخ).

٦٤-٤ ويجب تحديد جميع التكاليف وفقاً لمبادئ المحاسبة والتكاليف المقبولة بشكل عام (أي أنها يجب أن تستند إلى قواعد أو معايير أو اتفاقيات معترف بها؛ أنظر الفصل الثالث، الجزء ألف، الفقرة ٣-٨، والفصل الرابع، الجزء ألف، الفقرة ٤-٦)، لإتاحة تسجيل تكاليف تسهيلات وخدمات المطار وتحليلها وفقاً لطبيعتها وأصلها. وتختلف الممارسات والإجراءات من دولة إلى أخرى. أما النهج الموضّح في الشكل ٤-٢، فيشير إلى نهج أحادية الرسوم (وردت مناقشته في الجزء (وا)).



١ - تحديد التكاليف الكاملة والتعديلات

٢ - تخصيص التكاليف

الشكل ٤-٢ تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية
والتكاليف المنسوبة للأنشطة غير المتعلقة بالطيران

العوامل التي ينبغي أخذها في الإعتبار عند تحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية

الآثار المترتبة على الهيكل التنظيمي

٦٥-٤ يؤثر الهيكل التنظيمي الذي يتم تشغيل المطار في إطاره تأثيراً مباشراً على الإدارة المالية للمطار وعلى النهج المتبع في الوصول الى إجمالي التكاليف المراد تضمينها في أساس تكلفة رسوم الحركة الجوية، فضلاً عن تأثيره على التكاليف التي تنسب إلى الأنشطة غير الجوية. ويتعين إيلاء إهتمام خاص للطريقة التي تُنظَّم وفقاً لها الإدارة المالية عندما لا يدار المطار أو مجموعة من المطارات كوحدة مستقلة ولكن بواسطة إدارة طيران مدني، أو إدارة حكومية أخرى لها نفس المسؤوليات. وبما أن شكل الحسابات الخاصة بإدارة الطيران المدني قد لا يستجيب لمقتضيات إدارة المطار، يجوز لإدارة المطار أن تنشئ نظاماً داخلياً إضافياً للمحاسبة بغرض الوفاء بهذه المقتضيات.

تحويلات التكاليف من وإلى الإدارات الأخرى

٦٦-٤ في حالة تشغيل المطار أو مجموعة من المطارات كهيئة أو إدارة مستقلة داخل إدارة الطيران المدني، هناك بعض العوامل التي يتعين أخذها في الإعتبار عندما ينبغي تحديد التكاليف والإيرادات الفعلية لهذه الهيئة. فعلى سبيل المثال، نظراً لأن هذه الهيئة هي جزء من هيئة أكبر، فمن المحتمل أن تقدم بعض الإدارات الأخرى داخل هذه الهيئة أو خارجها خدمات، أو تقوم ببعض المهام لإدارة المطار. وقد يشمل ذلك خدمات فنية مثل صيانة المعدات والمركبات، أو مهام إدارية أو إشرافية مثل المحاسبة، وإدارة شؤون الأفراد، أو خدمات الإدارة القانونية. وفي جميع هذه الحالات، يجب تحديد تكاليف الخدمات، أو المهام المعنية، وفرض رسومها على إدارة المطار. وفي حالة عدم القيام بذلك، فإن تكاليف تشغيل المطار قد لا تكون معروفة، ولذلك يمكن وضع رسوم الحركة الجوية ورسوم الإمتيازات والإيجارات على أساس أقل (أو أكثر) من التكاليف الفعلية.

٦٧-٤ يمكن إعتداد مختلف النهج لتحديد تكاليف الخدمات والوظائف التي تتحمل رسومها إدارة المطار. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بتكاليف الخدمات الفنية، فإن أحد النهج هو حساب تكلفة كل ساعة عمل للموظفين الفنيين المعنيين، وضرب عدد الساعات المستغرقة في عمل المطار في هذا الأجر. وهناك نهج آخر وهو توزيع تكاليف الخدمات والمهام بإستخدام نسبة ترتكز على نصيب إدارة المطار من إجمالي التكاليف لكل الإدارات المشاركة في الخدمات والمهام المعنية. وينبغي أن تضاف إلى هذا الإجمالي تكاليف المواد المستخدمة. وبالنسبة لتكاليف التشغيل والصيانة، يتعين أيضاً حساب الأجر في الساعة لأي أدوات ومعدات ثانوية مستخدمة، بما في ذلك تكاليف الطاقة، أو الوقود المستخدم، فضلاً عن تخصيص علاوة للبلبي والاستعمال. بالإضافة إلى ذلك، ورهناً بنطاق الخدمات الفنية، ربما يتعين تخصيص علاوة لاستهلاك الأماكن في المباني والمعدات الرئيسية. ويمكن توزيع النفقات الإدارية العامة، أولاً بتحديد إجمالي تكاليف التشغيل والتكاليف الرأسمالية المنسوبة إلى الإدارات المعنية، ثم تقدير كم من وقتها الشامل قد خُصص للعمل المتعلق بعمليات إدارة المطار، وهو مقدار الوقت الذي يتم على أساسه تحديد نصيب إدارة المطار من التكلفة. كما ينبغي التسليم بأنه في حالة توزيع التكاليف على مختلف الخدمات والمهام، يتعين منح الأولوية للتكاليف المنسوبة إلى إدارة المطار، وإدارة مراقبة الحركة الجوية إذا انطبق ذلك.

٦٨-٤ وعلى العكس من ذلك، قد تقوم إدارة المطار بتقديم خدمات، مثل الخدمات التي تم وصفها في الفقرة السابقة، لإدارات أخرى داخل إدارة الطيران المدني. ففي ظل هذه الظروف، ينطبق العكس، فينتعين تحديد التكاليف المنسوبة إلى إدارة المطار التي تقوم بتقديم الخدمات المعنية، وتوزيعها على تلك الإدارات مع تخفيض تبعي في إجمالي التكاليف لإدارة المطار. وإذا لم يتم ذلك، وكانت التكاليف التي تنسب إلى الخدمات المقدمة إلى الإدارات الأخرى تشكل جزءاً من أساس التكلفة لحساب الرسوم على الحركة الجوية، ففي هذه الحالة فإن الحركة الجوية تدفع في الواقع تكاليف غير منسوبة إليها.

٦٩-٤ لا تقتصر بالضرورة التحويلات من النوع المشار إليه أعلاه على المطارات داخل إدارة الطيران المدني. فيجوز لهيئة المطار أو إدارة الطيران المدني إما أن تقدم جميع تسهيلات وخدمات الطيران في المطار، وإما أن تفرض عليها رسوماً مقابل الخدمات التي تقدمها

الإدارات الحكومية الأخرى. ومع ذلك، ففي بعض الحالات، تقدم إدارة أو إدارات حكومية أخرى خدمات المطار دون فرض أي رسوم مقابل هذه الخدمات على المطار أو على الحركة الجوية مباشرة. وهذا ينطبق في بعض الحالات على تكاليف خدمات الأرصاد الجوية المقدمة في المطار، وبعض خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تقدمها إدارة حكومية أخرى وغير ذلك. وبافتراض أن سياسة الحكومة تقتضي إسترداد هذه التكاليف من المستخدمين بقدر المستطاع، فهناك خياران، هما: (١) إما أن تكون التكاليف مفروضة على المطار، حيث يكون من الممكن إدراجها في أساس التكلفة لرسوم المطار المعني، وإما (٢) ينبغي للإدارة أو الإدارات الحكومية المعنية إتخاذ الترتيبات لتغطية تكاليفها عن طريق فرض رسم أو رسوم منفصلة يتعين تحصيلها بالإضافة إلى رسوم المطار على الحركة الجوية. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الوثيقة Doc 9082 توصي (أنظر الجزء الثاني، الفقرة ٣ ٧)) بأنه ينبغي، قدر الإمكان، توحيد الرسوم التي تفرضها مختلف الهيئات في المطار، ومن ثم توزيع الإيرادات المجمعة على السلطات المعنية. وتتضمن الأجزاء التالية من هذا الفصل المزيد من مناقشة هذه المسألة.

الفرق بين التكاليف المسجلة في حسابات المطارات والتكاليف المستخدمة لتحديد أساس التكلفة للرسوم

٧٠-٤ توفر حسابات المطار المرجع الأساسي لتحديد أساس التكلفة لحساب الرسوم على الحركة الجوية والتكاليف التي تنسب إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. وعندما تكون الحسابات مكتملة، وعندما تغطي جميع مهام المطار، فيمكن أن تخدم هذا الغرض تماماً. ومع ذلك، قد لا يكون من المستحسن الاعتماد فقط على حسابات المطار لتحديد أساس الرسوم، حتى عندما تكون هذه الحسابات مكتملة. والسبب في ذلك أنه رغم أن تكاليف التشغيل والصيانة، والمصروفات الإدارية العامة قد تظل دون تغيير، فقد يختلف الأمر بالنسبة للتكاليف الرأسمالية. ففي الحسابات، على سبيل المثال، قد تُستهلك الأصول وفقاً لمعايير المحاسبة الحكومية التي ربما لا تُبرز العمر التشغيلي الحقيقي للأصول المعنية، أو أن هذه الأصول قد لا تكون قد أُستهلكت أصلاً. وعندما يتم تحديد أسس التكلفة لحساب الرسوم، يجب تضمين عنصر الإستهلاك الذي يبرز استخدام الأصول خلال الفترة المعنية (عادة السنة المالية). وقد يؤدي ذلك إلى تطبيق معدلات الإستهلاك لأغراض فرض رسوم تختلف عن الرسوم الواردة في حسابات المطار. كذلك فإن الفائدة المقدرة على القيمة الصافية لرأس مال أصول المطار لا يتم تضمينها عادة في حسابات المطار، ولكن ينبغي أن تدرج في أساس التكلفة لحساب الرسوم.

إستهلاك الأصول و/أو الإهلاك

٧١-٤ ينبغي أن تُستهلك القيمة الأصلية للأصول على مدى عمر صلاحيتها الافتراضي، وينبغي أن يدرج هذا الإستهلاك في التكاليف السنوية للخدمة المعنية. ولا يكون هناك إستهلاك في قيمة الأرض، لأنها، بخلاف الأصول الثابتة الأخرى، لا تفقد قيمتها، كما أن عمر صلاحيتها الافتراضي غير محدود، لذلك لا ينبغي بدء حساب الإستهلاك إلا بعد بداية تشغيل الخدمة.

٧٢-٤ وبينما تختلف الممارسات في حساب الإستهلاك، فإن الطرق الأكثر شيوعاً هي طريقة المعدل الثابت، وطريقة تناقص الرصيد. والطريقة الأكثر شيوعاً واستخداماً من قبل الإدارات الوطنية، وأكثرها تبسيطاً، هي طريقة المعدل الثابت، حيث يتم حساب الإستهلاك بمبلغ ثابت سنوياً خلال العمر الدفترية للأصول المعنية، ويتم تحديد المبلغ بقسمة التكلفة التاريخية للأصول (ناقصاً القيمة المتبقية، إن وجدت) على العدد المتوقع لسنوات العمر الدفترية. وتتطوي طريقة تناقص الرصيد على تطبيق نسبة مئوية ثابتة على القيمة الدفترية للأصول، أي التكلفة التاريخية ناقصاً الإستهلاك المتراكم المحسوب بالفعل في بداية كل فترة محاسبية. وبالتالي فإن المبلغ الفعلي من الإستهلاك المحتسب وفقاً لهذه الطريقة يقل كل عام. وهناك طريقة ثالثة مستخدمة وهي طريقة الاستحقاق السنوي، حيث يظل المبلغ المحسوب لكل عام هو نفسه خلال العمر الافتراضي للأصول المعنية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المبلغ المحتسب عند تطبيق هذه الطريقة يتضمن الفائدة بالإضافة إلى الإستهلاك. ومهما كانت طريقة حساب الإستهلاك المستخدمة، ينبغي تطبيقها باستمرار طوال فترة إستهلاك الأصول.

الجدول ٤-٥ الإستهلاك و/أو الإهلاك

أمثلة نطاق فترات الإستهلاك	
٢٠-٤٠ سنة	المباني (ملكية حرة)
على مدى فترة الإيجار	المباني (حيازة إيجارية) ^٣
١٥-٣٠ سنة	المدارج والممرات
١٥-٣٠ سنة	ساحات وقوف الطائرات
١٠-١٥ سنة	الأثاث والتجهيزات
٤-١٠ سنوات	المركبات الآلية
٧-١٥ سنة	المعدات الكهربائية (بما فيها معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية)
٧-١٠ سنة	معدات عامة
٥-١٠ سنة	الأجهزة الحاسوبية
٣-٨ سنوات	برامج الحاسوب

تكلفة رأس المال

٧٣-٤ ينبغي أن تؤخذ تكلفة رأس المال في الإعتبار عند حساب تكاليف تقديم خدمات المطارات. ويندرج هذا الحساب أساساً في فئتين. فالفئة الأولى هي الفائدة المدفوعة للدائنين أو المقرضين مقابل استخدام رأس المال الذي يوفره (غير الأسهم) لأغراض التمويل المختلفة، وعادة ما يتعلق ذلك بإقتناء الأصول أو توفيرها. أما الفئة الثانية فهي تكلفة رأس المال المطبقة على الأسهم التي يتم إعتماها لأغراض تقدير التكاليف داخلياً، وهي تعني القيمة الخاصة باستخدام كل رأس المال، بما في ذلك رأس المال من الأسهم.

٧٤-٤ عند أخذ تكلفة رأس المال في الإعتبار لتحديد التكاليف، ينبغي تطبيق واحدة فقط من هاتين الفئتين على أحد الأصول، أو أي جزء من الأصل الممول بالكامل برأسمال مقترض.

التوصل إلى التكاليف المنقحة التي تشكل أساس حساب رسوم الحركة الجوية (والتكاليف المنسوبة إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران)

٧٥-٤ من أجل التوصل إلى أساس التكاليف الوارد موزها في الشكل ٤-٢، يتعين إجراء التعديلات التالية على التكاليف المرتبطة بمختلف المجالات والخدمات. ونظراً لترابط هذه المجالات والخدمات، ينبغي أيضاً تحديد إجمالي تكاليف الأنشطة غير المتعلقة بالطيران في المطار حسب المجال أو الخدمة. وليس الغرض الرئيسي من ذلك هو إسترداد المطار للتكاليف مقابل إتاحتها للمباني ذات الصلة فحسب، بل أيضاً وضع الحد الأدنى لهذه الرسوم والجبايات. ولهذا السبب، فمن الضروري تحديد إجمالي التكاليف الفعلية التي تنسب إلى توفير مباني مختلفة (مساحات المباني والأرض)، والتسهيلات والخدمات المرتبطة بها. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن التركيز ينصب على تحديد تكاليف توفير المطار للمباني المعنية، وليس قيمتها السوقية (وهذا نوع مختلف من التقييم ترد مناقشته في الفصل الخامس). كما تجدر الإشارة إلى أن بعض النفقات، مثل تلك المخصصة لمناطق تحرك الطائرات، ومراقبة الحركة الجوية، وخدمات الأرصاد الجوية لا تُنسب في العادة

^٣ المباني المشيئة على أرض مستأجرة.

إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. غير أن الأنصبة من تكاليف جميع المجالات، أو الخدمات الأخرى تنسب عادة إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، رغم إختلاف هذه الأنصبة بقدر كبير بين كل مجال وآخر، أو خدمة وأخرى من هذه المجالات والخدمات.

تعديل التكاليف المنسوبة إلى الإستخدام لغير أغراض الطيران خارج المطار

٧٦-٤ ليست تكاليف المطار ذات الصلة هي التكاليف المنسوبة إلى الحركة الجوية فحسب، بل أيضاً التكاليف المنسوبة إلى حقوق الإمتياز، والإيجارات، والأنشطة الأخرى غير المتعلقة بالطيران. وهي مجتمعة، أي التكاليف المتصلة بالحركة الجوية في المطار، وأنشطة الطيران، والأنشطة غير المتعلقة بالطيران التي تخدم الحركة الجوية أو تعتمد عليها، تشكل التكاليف المنسوبة إلى عمليات المطار. ومع ذلك، قد يتكبد المطار، في بعض الحالات، بعض التكاليف التي لا تنسب إلى عمليات المطار المذكورة، وبالتالي ينبغي خصمها قبل تحديد أساس التكلفة لرسوم المطار. ويمكن أن تكون هذه التكاليف منسوبة إلى إستخدام خدمة من الخدمات غير المتعلقة بالطيران خارج المطار التي يقدمها المطار. وأحد الأمثلة على ذلك هو عندما يوفر مكتب الأرصاد الجوية الذي يموله المطار التنبؤات الجوية لأغراض الأنشطة البحرية، والزراعة، والصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، وما إلى ذلك، بالإضافة إلى توفير تنبؤات الأرصاد الجوية والنشرات لأغراض الطيران. والمثال الآخر هو عندما يوفر المطار خدمات من قبيل إزالة الثلوج، أو الإطفاء إلى بلدية مجاورة.

تعديل تكاليف إستخدام مرافق وخدمات المطار المقدمة إلى الطائرات أثناء الطريق

٧٧-٤ في كثير من الحالات، يوفر المطار خدمات مثل مراقبة الحركة الجوية، بما في ذلك الإتصالات، وخدمات الأرصاد الجوية التي لا تستخدمها الطائرات عند الهبوط والمغادرة من المطار فحسب، بل أيضاً في أثناء مرحلة من الرحلة أثناء الطريق. وهذه الخدمات يمكن أيضاً أن تستخدمها الحركة الجوية العابرة دون الهبوط في المطار. وعندما يكون عنصر الحركة الجوية العابرة عنصراً مهماً، فمن المستصوب، من منظور الإنصاف، تحديد حصص تقاسم التكاليف التي تنسب إلى إستخدام المطار وإستخدام خدماته أثناء الطريق على حد سواء حتى لا تتحمل أي مجموعة من الطرفين تكاليف منسوبة بشكل صحيح إلى الطرف الآخر. وترد في دليل إقتصاديات خدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9161 Doc) إرشادات عن هذا الموضوع.

تعديل التكاليف المنسوبة إلى الرحلات الجوية المعفاة من الرسوم

٧٨-٤ تميّز المادة الثالثة من إتفاقية الطيران المنى الدولي، (الوثيقة 7300 Doc)، بين الطائرات المدنية وطائرات الدولة. وتتص هذه المادة على تطبيق الإتفاقية على الطائرات المدنية فقط، وليس على طائرات الدولة. وتشير المادة أيضاً إلى أن الطائرات التي تستخدم في الخدمات العسكرية، والجمارك، والشرطة تعتبر طائرات دولة. ولم تنص إتفاقية شيكاغو على أي تفاصيل أخرى بشأن الطائرات التي يمكن إعتبارها طائرات دولة. والمواد الإرشادية الواردة في هذا الدليل لا تتغير، أو تتقح، أو تقدم تفسيراً إضافياً لتعريف طائرات الدولة، أو تطبق إتفاقية شيكاغو على طائرات الدولة.

٧٩-٤ إختارت دول كثيرة، في إطار ممارستها لسيادتها، إعفاء بعض أنواع الرحلات من رسوم المطار، بالإضافة إلى رحلات الطائرات التي نصت المادة الثالثة من إتفاقية شيكاغو صراحة على أنها طائرات دولة. وفي بعض الأحيان، تُطبّق هذه الإعفاءات بموجب إتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف، أو بموجب تشريعات وطنية، أو ترتيبات عملية غير مكتوبة.

٨٠-٤ وفقاً لسياسات الإيكاو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ١، ينبغي أن تحلّل الدول بيانات الحركة الجوية، مثل عدد الرحلات حسب فئة المنتفعين (أي الطيران التجاري والطيران العام وما إلى ذلك) بالنسبة لكل العمليات الداخلية والدولية، ووزن الطائرة، والبيانات الأخرى المتعلقة بتوزيع التكاليف، ونظام استردادها، بالإضافة إلى البيانات المالية ذات الصلة. وبعد إجراء هذا التحليل، يصبح من الممكن تحديد ما إذا كان حجم الرحلات المعفاة بالقدر الذي تكون فيه طريقة توزيع تكاليف المطار على جميع الطائرات الخاضعة للرسوم غير متسقة مع مبادئ المساواة والمعاوضة. وعندما تكون هذه الحركة متدنية وعرضية، والتكاليف المتصلة بها ضعيفة، فلا يكون هناك مسوغ في العادة لبحث دقيق للمنهجية القائمة لتوزيع التكاليف. ولكن إذا كانت هذه الحركة كبيرة، فسيكون من الضروري التأكد من مراعاة مبادئ المساواة وعدم المعاوضة، والتأكد من أن التكاليف تُوزع على نحو مناسب. علاوة على ذلك، ينبغي تحديد تكاليف المطار

بطريقة تضمن أن الدولة عندما تختار إستضافة رحلات معفاة من رسوم المنتفعين، وأن حجم حركة هذه الرحلات المعفاة كبيرة، أن جميع التكاليف يتم توزيعها بطريقة مناسبة ووفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة (الجزء الثاني، الفقرة ٢ ٦) من الوثيقة (Doc 9082)، وأن الدولة المستضيفة هي التي تتحمل تكاليف هذه الرحلات المعفاة وليس المنتفعين الآخرين من النظام. وفي هذا الصدد، تشمل الممارسات الحالية في بعض الدول إسترداد التكاليف التي يتكبدها مقدمو الخدمات عن طريق الميزانية المركزية للدولة، أو عن طريق الوزارات، مثل وزارة الدفاع، أو الخارجية، أو النقل. وتضمن هذه الممارسات المتسقة مع مبدأ التوزيع السليم للتكاليف أن المطارات تتحصل على إيرادات لإسترداد تكاليف الخدمات التي تقدمها للرحلات المعفاة من رسوم المنتفعين.

٨١-٤ وينبغي الإشارة بصفة خاصة إلى الموقف الذي ينشأ عندما يُستخدم لحركة الطائرات العسكرية، أو حركة طائرات الدولة مطار تديره سلطات مدنية لأغراض حركة الطائرات المدنية. ففي العادة، عندما تكون هذه الحركة كبيرة، يكون للهيئات العسكرية أو الحكومية المعنية (مثل الشرطة أو خفر السواحل) صالات، وساحات وقوف، ومواقف، وحظائر خاصة بهم في المطار. وفي هذه الحالة، لا يتحمل المطار أي تكاليف مرتبطة بهذه المرافق (إلا إذا كان المطار قد أنشأ هذه المرافق)، ومن ثم، لا يتوقع المطار الحصول على أي إيرادات من هذه المرافق. ولكن قد يكون هناك إستخدام مشترك بين حركة طائرات الدولة وحركة الطائرات المدنية للمدارج والممرات، ومراقبة الحركة الجوية (بما في ذلك الإتصالات)، وخدمات الأرصاد الجوية، والشحن، وخدمات الاسعاف، وإمكانية الوصول إلى المرافق الأرضية، وخدمات الأمن. وفي هذه الحالات، يتعين توزيع هذه التكاليف بطريقة عادلة لتفادي المعارضة، كما ينبغي، تبعاً لذلك، تعويض المطار على أساس إسترداد التكلفة.

(جيم) — توزيع التكاليف

توزيع التكاليف الكاملة على مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات

٨٢-٤ بعد تحديد إجمالي التكاليف حسب فئات النفقات (أي تكاليف التشغيل والصيانة، والمصروفات الإدارية العامة، والتكاليف الرأسمالية، والضرائب) ينبغي توزيعها، إذا أمكن ذلك، على مراكز التكلفة المختلفة بالمطار وأنواع الخدمات المعنية مثل تلك المشار إليها في الجزء (ألف) من هذا الفصل. وتجدر الإشارة إلى أنه ينبغي توزيع جميع التكاليف (على نطاق جميع فئات النفقات) على مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات على حد سواء.

٨٣-٤ وفيما يتعلق بتوزيع الضرائب، فيمكن توزيعها بنفس الطريقة التي توزع بها المصروفات الإدارية العامة، إلا في الحالة التي يمكن أن تُحدد فيها الضرائب مع مركز تكلفة خاص أو نوع خدمة خاصة. وتُوزع كل التكاليف المنسوبة مباشرة إلى مركز واحد من مراكز تحديد التكاليف أو نوع واحد من الخدمات على هذا المركز أو هذا النوع من الخدمة. ولكن بالنسبة للتكاليف المنسوبة إلى مركزين أو أكثر من مراكز تحديد التكاليف أو أنواع الخدمة، مثل المصروفات الإدارية العامة على سبيل المثال، ينبغي وضع معايير أو بارامترات للتوزيع. ولا تُوزع هذه التكاليف إلا عندما تكون المبالغ المعنية كبيرة.

٨٤-٤ يعتمد نوع معيار التوزيع المطبق على فئة محددة من النفقات على طبيعة المعيار. فعلى سبيل المثال، يمكن توزيع تكاليف الموظفين العاملين في أكثر من مركز من مراكز تحديد التكاليف، أو نوع الخدمات وفقاً للوقت المستغرق في العمل في كل مركز معني من مراكز تحديد التكاليف أو نوع من أنواع الخدمات. ويمكن توزيع التكاليف الخاصة بالموظفين الإداريين وفقاً لإجمالي الوقت المخصص لعمل الموظفين العاملين في كل مركز من مراكز تحديد التكاليف، أو نوع من أنواع الخدمات. وكخيار آخر، يمكن توزيع المصروفات الإدارية العامة وفقاً لتكاليف التشغيل والصيانة لمراكز تحديد التكاليف، أو أنواع الخدمات المعنية. وفيما يختص بتوزيع التكاليف وفقاً لوقت العمل، ينبغي إدراك أن بيانات تسجيل الوقت ذات الصلة بالنسبة للعاملين في أكثر من مركز من مراكز تحديد التكاليف أو أنواع الخدمات لا تكون متوفرة في أغلب الحالات. والطريقة البديلة لتوزيع تكاليف الموظفين هي توزيع هذه التكاليف على أساس النسبة المئوية حسب نسبة التكاليف لكل إدارة مقابل إجمالي التكاليف لجميع الإدارات المعنية. ويمكن توزيع تكاليف الطاقة، والكهرباء، والمياه، والتدفئة أو التبريد على أساس الاستهلاك المحسوب أو المقدّر لهذه الخدمات أو المرافق في كل مركز من مراكز تحديد التكاليف أو نوع من أنواع الخدمات. كما يمكن توزيع

التكاليف الرأسمالية المنسوبة للإستثمارات التي تغطي العديد من المباني أو المساحات على أساس حجم المساحة، ومساحة الأرضية و/أو منطقة الحركة داخل كل مركز من مراكز تحديد التكاليف أو نوع خدمة معني في المطار.

توزيع التكاليف على فئات المنتفعين بالمطارات

٨٥-٤ قد يختلف تقديم التسهيلات والخدمات اللازمة لمختلف المنتفعين من مطار لآخر. وبالتالي يتطلب الوصول إلى أساس تكلفة عادل لفرض الرسوم توزيع التكاليف بين المنتفعين. ويشمل هذا في المقام الأول تحديد من هم المنتفعون. وفيما يتعلق بعمليات المطار، فيمكن تصنيف هؤلاء المنتفعين بصورة عامة إلى حركة طيران مدني دولي، وحركة طيران مدني داخلي، ورحلات معفاة من رسوم المنتفعين. ويمكن تقسيم حركة الطيران المدني الدولي وحركة الطيران المدني الداخلي إلى طيران تجاري وطيران عام، كما يمكن تقسيم كل هذه الفئات إلى حركة طيران تخضع لقواعد الطيران البصري/ الطيران الآلي^٤. ولكن قد يكفي حصر توزيع التكاليف في تكاليف تسهيلات وخدمات المطار المقدمة للفئات الثلاث المشار إليها أعلاه، أي حركة الطيران المدني الدولي، وحركة الطيران المدني الداخلي، والرحلات المعفاة من الرسوم. وبالإضافة إلى هذه الفئات من مستخدمي المطار، هناك مجموعة أخرى في المطار تُنسب إليها تكاليف المطار، وهي مختلف الأنشطة غير المتعلقة بالطيران التي تخدم عمليات الطيران أو تنفيذ منها.

توزيع التكاليف بين الحركة الجوية المدنية الدولية والحركة الجوية المدنية الداخلية

٨٦-٤ تستخدم عادة حركة الطيران المدني الدولي وحركة الطيران المدني الداخلي، مع بعض الإستثناءات الهامة، الخدمات التي تقدمها مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات في نفس المطار، أو تنفيذ من هذه الخدمات. وتتعلق الإستثناءات بدرجة رئيسية بصالات الركاب التي يملكها ويقوم بتشغيلها المطار، وتتعلق بدرجة أقل بصالات البضائع التي يملكها أو يقوم بتشغيلها المطار، فضلاً عن ساحة وقوف الطائرات، أو مواقع وقوف الطائرات ذات الصلة. وتعتبر تسهيلات وخدمات المطار المقدمة للحركة الجوية الدولية أكثر تكلفة نسبياً من التسهيلات والخدمات المقدمة للحركة الجوية الداخلية. والسبب هو أن الحركة الجوية الدولية تتطلب مرافقاً أكبر في المطار، نظراً، على سبيل المثال، للحاجة إلى مساحات إضافية لخدمات الهجرة، والتخليص الجمركي، والمتطلبات المرتبطة بتوفير مرمرات منفصلة ومناطق للإنتظار. كما تتطلب الحركة الجوية الدولية عادة صالات، وبوابات، ومواقع للوقوف أكبر، نظراً لأن الطائرات المستخدمة في الحركة الجوية الدولية غالباً ما تكون أكبر حجماً من الطائرات المستخدمة في الحركة الجوية الداخلية. علاوة على ذلك، تتطلب الحركة الجوية الدولية عادة خدمات أمنية أكثر تكلفة من الخدمات التي تقدم للحركة الجوية الداخلية.

٨٧-٤ في حالة تشغيل محطات منفصلة للحركة الجوية الدولية والحركة الجوية الداخلية، يمكن أن توزع تكاليف الحركة الجوية لكل محطة مباشرة على فئة الحركة المعنية. وفي حالة الإستخدام المشترك للمحطات، فيمكن توزيع التكاليف مثلاً على أساس المساحة الأرضية التي تستخدمها الحركة الجوية الدولية وحدها، والمساحة الأرضية التي تستخدمها الحركة الجوية الداخلية وحدها.

٨٨-٤ عند توزيع تكاليف صالات الركاب، يمكن تقسيم مجمل المساحة الأرضية للصالة أولاً إلى ثلاث فئات وفقاً لإستخدامها (أ) إما لأغراض تحقيق إيرادات للحركة الجوية مقابل خدمات تجهيز رحلات الحركة الدولية والحركة الداخلية؛ (ب) وإما لأغراض تحقيق إيرادات غير متعلقة بالطيران، مثل حقوق الإمتيازات والإيجارات المختلفة؛ (ج) وإما لأغراض لاتتصل بتحقيق إيرادات، مثل توفير أماكن المكاتب والمرافق في المطار.

٨٩-٤ نظراً إلى أنه ينبغي تغطية كل تكاليف المطار عن طريق الإيرادات المتحصلة من الأنشطة الجوية والأنشطة غير الجوية على حد سواء، يتعين أن تشكل المساحة الأرضية المستخدمة لمثل هذه الأنشطة الأساس لإجمالي توزيع تكاليف المطار، بما في ذلك التكاليف المنسوبة إلى مساحات المطار المستخدمة لأغراض لا تحقق إيرادات. وفي الواقع، ينطبق هذا على النطاق الأوسع لأن تكاليف جميع المساحات والخدمات، سواء كان الغرض منها تحقيق إيرادات أم لا، يتعين توزيعها في نهاية المطاف على المساحات والخدمات التي تحقق إيرادات (أي المتعلقة بالطيران أو غير المتعلقة بالطيران) إذا كان يتحتم إسترداد التكاليف الكاملة.

^٤ قواعد الطيران البصري/قواعد الطيران الآلي.

٩٠-٤ أما تكاليف مواقف الطائرات في ساحة الوقوف، فتوزع بالمثل على أساس المساحة بالمتر المربع أو القدم المربع المستخدمة لوقوف الطائرات المستخدمة في الحركة الجوية الدولية بالمقارنة بأماكن وقوف الطائرات المستخدمة في الحركة الجوية الداخلية. وتستخدم تكاليف المساحة الكلية لمواقف الطائرات والمعدات المرتبطة بها، فضلاً عن تكاليف الطرق كأساس للتكاليف التي ينبغي توزيعها. كما أن تكاليف بعض الخدمات الأمنية، مثل الإشراف على بوابات الصعود إلى الطائرة، وأفراد الأمن المكلفين بحراسة مناطق محددة، فيمكن أن توزع مباشرة إما على الحركة الدولية، وإما على الحركة الداخلية، ويمكن بعد ذلك تقسيم تكاليف الخدمات الأمنية المتبقية بالتناسب على أساس هذين العنصرين المحددين.

(دال) — أساس التكلفة لحساب الرسوم الفردية للحركة الجوية

الجوانب الأساسية

٩١-٤ بمجرد تحديد التكاليف المنسوبة إلى الحركة الجوية المدنية (أنظر الشكل ٤-٢)، وتقسيمها، إذا اقتضى الأمر، إلى عناصرها الدولية والداخلية، يمكن تقدير أساس التكلفة للرسوم الفردية. وبهذه الطريقة، يتم إستخلاص كل رسم من أساس تكلفة محددة. ومن المهم أن نتذكر أن عناصر التكلفة المدرجة في أساس التكلفة للرسوم الفردية على الحركة الجوية ستختلف من مطار إلى آخر، وذلك رهناً بأنواع الرسوم التي يفرضها كل مطار على الحركة الجوية، وهيكل التكلفة لكل مطار. وفي هذا السياق، ينبغي الإشارة إلى النص الوارد في الفقرتين ٤-٦٣ و ٤-٦٧ بشأن وضع الأولويات عند تحديد التكاليف.

٩٢-٤ ونظراً إلى أن الظروف تختلف بين المطارات، فإن الأوصاف الواردة في الفقرات التالية بشأن أساس التكلفة لحساب الرسوم الفردية يمكن أن تكون إرشادية فقط.

رسوم الهبوط

٩٣-٤ تشمل رسوم الهبوط تكاليف مناطق حركة الطائرات (باستثناء أماكن الوقوف النائية)، والإضاءة المرتبطة بها (إلا إذا كانت رسوم الإضاءة تُفرض بشكل منفصل)، وتكاليف خدمات مكافحة الحرائق، وخدمات الإسعاف، وتكاليف خدمات الأمن التي تنسب إلى مناطق حركة الطائرات (إلا إذا كانت رسوم خدمات الأمن تُفرض بشكل منفصل)، وتكاليف ضوضاء الطائرات وانبعاثاتها (إلا إذا كانت رسوم إحداهما أو كليهما تفرض بشكل منفصل)، ومراقبة الحركة الجوية، بما في ذلك (الاتصالات)، وخدمات الأرصاد (إلا إذا كانت رسوم إحداهما أو كليهما تفرض بشكل منفصل).

رسوم الإضاءة

٩٤-٤ إذا لم تكن هذه الرسوم مشمولة في أساس التكلفة لحساب رسوم الهبوط ورسوم وقوف الطائرات، فستشمل التكاليف المنسوبة إلى إضاءة المدرج وممرات السير (ومن الجائز كذلك أن تشمل إضاءة ساحة وقوف الطائرات، والمناطق البعيدة لوقوف الطائرات).

رسوم مراقبة الإقتراب والمطار

٩٥-٤ إذا لم تكن هذه الرسوم مضمّنة في أساس التكلفة لحساب رسوم الهبوط، فستشمل تكاليف مراقبة الحركة الجوية (بما في ذلك الاتصالات)، وخدمات الأرصاد الجوية.

رسوم وقوف الطائرات

٩٦-٤ هي التكاليف المنسوبة إلى مناطق الوقوف النائية والإضاءة المرتبطة بها، فضلاً عن خدمة سحب الطائرات إذا قدم المطار هذه الخدمة، وتكاليف خدمات الأمن المنسوبة إلى مناطق الوقوف النائية (إلا إذا كانت رسوم الخدمات الأمنية تُفرض بشكل منفصل).

رسوم الجسور المؤدية إلى الطائرة

٩٧-٤ إذا لم تكن هذه الرسوم مضمّنة في أساس التكلفة لحساب رسوم إجراءات تسجيل الركاب، فستشمل التكاليف المنسوبة إلى توفير وتشغيل الجسور المؤدية إلى الطائرة.

رسوم الإنتظار والإيواء

٩٨-٤ هي التكاليف المنسوبة إلى حظائر مملوكة للمطار، بما في ذلك طرق الوصول، وتكاليف خدمات الأمن المنسوبة إلى الحظائر (إلا إذا كانت رسوم الخدمات الأمنية تُفرض بشكل منفصل).

رسوم خدمة الركاب

٩٩-٤ هي تكاليف مرافق صالة الركاب المنسوبة إلى خدمات تسجيل الركاب، بما في ذلك تكاليف الخدمات الأمنية المتصلة بها (إلا إذا كانت رسوم الخدمات الأمنية تُفرض بشكل منفصل)، وتكاليف المرافق والخدمات الأرضية المنسوبة إلى إتاحة الوصول إلى محطة الركاب.

رسوم البضائع

١٠٠-٤ هي تكاليف مرافق محطة البضائع، وتكاليف خدمات الأمن المنسوبة إلى محطة البضائع (إلا إذا كانت رسوم الخدمات الأمنية تُفرض بشكل منفصل)، وتكاليف المرافق والخدمات الأرضية المنسوبة إلى إتاحة الوصول إلى محطة البضائع.

رسوم الأمن

١٠١-٤ هي جميع التكاليف المنسوبة إلى توفير خدمات الأمن للملاحة الجوية. وتشمل هذه التكاليف إتخاذ جميع التدابير الأمنية ذات الطابع الوقائي، وتنفيذها على أساس روتيني، أي التدابير الأمنية المشار إليها في المرفق ١ من الوثيقة 9082 Doc. وينبغي إدراج تكاليف خدمات الأمن المنسوبة إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران في أساس تكلفة هذه الأنشطة. وينبغي التشديد على ضرورة تحليل فعالية التكاليف عند النظر في إتخاذ تدابير أمنية جديدة أو معززة.

١٠٢-٤ ومن المهم التمييز بين المهام الأمنية التي تُقدم مباشرة لعمليات الطيران المدني، والمهام التي تتعلق بالأمن القومي لضمان عدم تحمّل صناعة النقل الجوي، أو عملائها تكاليف الأمن غير المنسوبة مباشرة إلى عمليات الطيران المدني. وعادة ما تُعتبر عمليات الاستجابة لأفعال التدخل غير المشروع، بما في ذلك الهجمات والتهديدات (مثل الإستعانة بأفراد الأمن على متن الطائرة)، فضلاً عن عمليات تفقيش المطار غير المعلنة، وإجراءات مراقبة الجودة، وأعمال الشرطة العامة، وتقييم التهديد، على أنها من مسؤوليات الأمن القومي. ويجوز للدول أن تحدد الظروف التي تتحمل فيها الدولة نفسها، أو هيئات المطارات، أو الوكالات المسؤولة الأخرى تكاليف توفير التسهيلات والخدمات الأمنية، والقدر الذي تتحمل به هذه الأطراف التكاليف (على النحو الموضح في الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة ٧).

الرسوم المتعلقة بالضوضاء

١٠٣-٤ هي تكاليف تدابير رصد وتخفيف شدة الضوضاء إذا تم تكبدها ولم تُدرج في أساس التكلفة لرسوم الهبوط.

رسوم الطائرات المرتبطة بالإنبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي في المطارات أو حولها

١٠٤-٤ هي تكاليف التدابير المطبقة لمنع أو تخفيف الآثار البيئية على نوعية الهواء المحلي الناجمة مباشرة عن عمليات الطائرات المدنية، أو ذات الصلة بها^٥ إذا تم تكبدها ولم تُدرج في أساس التكلفة لرسوم الهبوط.

الرسوم الأخرى

١٠٥-٤ يُحدد أساس التكلفة للرسوم الأخرى التي يفرضها المطار على الحركة الجوية باستخدام نهج مماثل، أي عن طريق تحديد تكاليف المرافق و/أو الخدمات التي يتعين أن تغطيها هذه الرسوم. فعلى سبيل المثال، إذا تم فرض رسوم سحب منفصلة، يتم تقدير تكاليف هذه الخدمة (وتُخصم من أساس التكلفة لرسوم الوقوف) للتوصل إلى أساس التكلفة لهذه الرسوم.

رسوم التمويل المسبق

١٠٦-٤ ترد مناقشة التكاليف التي يتعين أخذها في الاعتبار عند وضع رسوم التمويل المسبق في المرفق ٤، الفقرات من ١٢ إلى ١٤.

تجميع أسس التكلفة لوضع الرسوم

١٠٧-٤ تتيح الفقرة ٢ ٤) في الجزء الثاني من سياسات الإيكاو بشأن الرسوم، (الوثيقة 9082 Doc)، لمشغلي المطارات المزيد من المرونة في تحديد رسوم المطار عن طريق تجميع أسس التكلفة، وبالتالي تطبيق مستوى لإرتباط الرسوم بالتكلفة أعلى من المستوى الوارد أعلاه. ولكن قد تثير هذه الممارسة بعض المخاوف فيما يتعلق بإرتباط الرسوم بالتكاليف، والشفافية، والتمييز المحتمل بين المنتفعين. ولذلك، ينبغي أن يتم تجميع التكاليف بطريقة منطقية وشفافة، وأن يقترن ذلك بضمانات، حسب الإقتضاء، بشأن التشاور، حيثما كان ذلك ممكناً، والإتفاقات مع المنتفعين لتجنب التمييز بينهم عند وضع الرسوم.

١٠٨-٤ يعتمد نطاق التكاليف التي تشكل أساس التكلفة لحساب الرسوم الفردية على الحركة الجوية على عدد من أنواع الرسوم التي يفرضها المطار. وبناء على ذلك، كلما كانت الرسوم قليلة، كلما اتسع أساس التكلفة لكل رسم. فعلى سبيل المثال، يمكن لمالكي/مشغلي المطار تجميع كل التكاليف ذات الصلة بمنطقة التحركات المراقبة في فئة تكلفة واحدة، ثم تحديد رسم واحد لإسترداد هذه التكاليف. وسيحافظ هذا الإجراء على العلاقة بين الرسوم والخدمات المقدمة، كما سيتسق أيضاً مع الممارسة المقبولة بصورة عامة، أي أنه ينبغي فرض رسم واحد بالنسبة للتكاليف الخاصة بأكثر قدر ممكن من التسهيلات والخدمات المقدمة في المطارات من أجل الهبوط والإقلاع العاديين للطائرات (أنظر الفقرة ٤-١٤٧ من الجزء (حاء) أدناه). وقد يغطي أساس التكلفة لرسوم الهبوط، تكلفة المدرج، والمرات، والإضاءة المرتبطة بها، والمواقف في ساحة وقوف الطائرات، وخدمات إطفاء الحرائق، وخدمات الإسعاف، وخدمات الأرصاد الجوية، وخدمات الأمن، والمرافق والخدمات الأرضية التي تتيح الوصول إلى محطة الركاب، وضوضاء وإنبعاثات الطائرات، وخدمات مراقبة الإقتراب/المطار (إذا كان المطار يقدم هذه الخدمات).^٦

^٥ أنظر المواد الإرشادية بشأن رسوم الطائرات المرتبطة بالإنبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي، (الوثيقة 9884 Doc).

^٦ إذا كانت رسوم الإضاءة تُفرض بشكل منفصل، تُستبعد تكاليف الإضاءة في مناطق تحركات الطائرات من أساس التكلفة لرسوم الهبوط. وتُستبعد أيضاً تكاليف مراقبة الحركة الجوية، ومن الممكن أيضاً أن تُستبعد تكاليف خدمات الأرصاد الجوية في الحالات التي تُفرض فيها بشكل منفصل رسوم مراقبة الإقتراب و/أو المطار، وأيضاً يمكن أن تُستبعد رسوم ضوضاء وإنبعاثات الطائرات إذا كانت تُفرض بشكل منفصل، وأيضاً عنصر تكلفة خدمات الأمن إذا كانت رسوم الأمن تُفرض بشكل منفصل.

١٠٩-٤ وفي بعض الحالات، قد يكون من المفيد للطرفين، أي مشغل المطار ومجتمع المنتفعين من المطار، وضع أسس تكلفة تكون أكثر تجميعاً بهدف وضع الرسوم. وقد يكون من المفيد، بصفة خاصة، وضع أساس واحد للتكلفة (أو تقليل عدد أسس التكلفة) لئلا تُستمد منها الرسوم الفردية. فتقليل عدد أسس التكلفة قد يخفف العبء الإداري على جميع الأطراف المعنية. فعلى سبيل المثال، قد يكون من الممكن الحد من الأعباء المرتبطة بجمع وتجهيز رسوم المطار. ولا يستفيد من هذه الوفورات للتكاليف مشغل المطار فحسب، بل يمكن أيضاً أن تشمل الفوائد المنتفعين في شكل رسوم مخفضة. ومن شأن تجميع أسس التكلفة أيضاً إتاحة أداة لمشغلي المطار (لا سيما المطارات الصغيرة والمتوسطة الحجم) لدعم ما يرغبون فيه من زيادة كفاءة المطارات وتطويرها. وهناك فائدة أخرى في الحالات التي تُقدم فيها للمنتفعين مجموعة مماثلة من الخدمات، وهي أن عملية تجميع التكاليف قد تساعد مشغلي المطارات على تقدير التكاليف الحدية بصورة أفضل. وهذا أمر مهم بصفة خاصة إذا كان مشغل المطار يسعى إلى إسترداد التكاليف على أساس مناقشة التسعيرة الإقتصادية الواردة في الجزء (زاي) أدناه. ويمكن أن يكون لتجميع التكاليف أيضاً ميزة عند تطبيق نهج أحادية الرسوم، وعندما تغطي إيرادات الأنشطة غير المتعلقة بالطيران إلى حد كبير رسوم الطيران بصورة عامة.

١١٠-٤ ومع ذلك، فمن شأن تجميع أسس التكلفة أن يقلل في نفس الوقت وإلى حد كبير من الشفافية فيما يتعلق بتكلفة الخدمة والرسوم ذات الصلة، وربما يؤدي إلى المعايضة بين مجموعة منتفعين ومجموعة أخرى من المنتفعين، وإلى التمييز في تطبيق الرسوم. ويمكن أيضاً أن يؤدي عدم وجود صلة واضحة بين الرسوم وخدمات المطار إلى الحد من قدرة الدولة على إجراء إشراف إقتصادي له مغزى، وعلى قدرتها على تشجيع التشاور مع المنتفعين.

١١١-٤ وتنص الفقرة ٦٢ (في الجزء الثاني من الوثيقة 9082 Doc) على أنه ينبغي أن تُحدد على أساس عادل نسبة التكاليف المنسوبة إلى مختلف فئات المنتفعين حتى لا يتحمل أي من المنتفعين تكاليف لم تتسبب إليه بصورة ملائمة وفقاً للمبادئ المحاسبية السليمة. ولتحقيق الإتساق مع هذه السياسات، ينبغي توخي الحذر في عملية تجميع التكاليف. وينبغي أن يتم التجميع بطريقة منطقية وشفافة للتأكد من أنه لا يؤدي إلى المعايضة بين المنتفعين، أو إلى التمييز بينهم. ولذلك ينبغي أن تقتزن هذه المرونة في فرض الرسوم بالضمانات المناسبة، مثل أن يقتصر تطبيق أسس التكلفة الموسعة على المطارات التي تقدم خدمات متجانسة ويستخدمها منتفعون متجانسون، فضلاً عن التشاور، والإتفاق، بقدر المستطاع، مع المنتفعين قبل إتخاذ أي قرار بشأن تنفيذ الرسوم. وينبغي أن تكون لمالك/مشغل المطار القدرة على تجزئة التكاليف إلى فئات أكثر تفصيلاً لأغراض الشفافية والتشاور، ومساعدة الدولة على الإضطلاع بالإشراف الإقتصادي الفعال على المطار.

(هاء) — تحديد التكاليف المنسوبة إلى حقوق الامتياز والأنشطة الأخرى غير المتعلقة بالطيران

جوانب السياسات

١١٢-٤ تختلف السياسات التنظيمية الواردة في الوثيقة 9082 Doc بشأن تطوير الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران عن تلك المقدمة بشأن إسترداد التكاليف المنسوبة للحركة الجوية، وذلك بتشجيع التطوير الكامل للإيرادات من هذا النوع، بإستثناء حقوق الإمتياز المرتبطة مباشرة بتشغيل خدمات النقل الجوي، مثل الوقود، وتموين الطائرات، والخدمات الأرضية (أنظر الفقرة ١٠ من الجزء الثاني بالوثيقة 9082 Doc).

تحديد أساس التكلفة لحساب الأنشطة الفردية غير المتعلقة بالطيران

١١٣-٤ أُشير في الجزء (باء) إلى أن الطريقة المستخدمة لتحديد أساس التكلفة لحساب رسوم الحركة الجوية، تنطبق أيضاً على تحديد التكاليف المنسوبة إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، لأن كليهما يشترق من نفس الأرقام الكلية للتكاليف التقديرية حسب مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات في المطار. وأشير أيضاً إلى أن تكاليف كل مراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات المدرة للدخل وغير المدرة للدخل ينبغي أن توزع في نهاية المطاف على مراكز تحديد التكاليف وأنواع خدمات المطار (الحركة الجوية، والأنشطة غير المتعلقة بالطيران) إذا ما

أريد إسترداد كل التكاليف. وفي معظم المطارات، فإن أجزاء من مباني الركاب، وخدمات الأمن المرتبطة بها، والتسهيلات والخدمات الأرضية الموصلة إلى المطار غالباً ما تمثل جزءاً كبيراً من التكاليف المنسوبة للأنشطة غير المتعلقة بالطيران. بيد أن تكاليف مراكز تحديد التكاليف أو أنواع الخدمات المنسوبة إلى الأنشطة غير المتعلقة بالطيران تكون أقل من ذلك بكثير، (باستثناء مباني البضائع، أو المناطق الحرة، أو المناطق الصناعية).

١١٤-٤ وعند التوصل إلى أساس التكلفة لحساب مختلف الأنشطة الفردية غير المتعلقة بالطيران، فمن الضروري الشروع في تحديد المساحة التي يحتلها كل نشاط من الأنشطة المدرة للدخل في المطار. ففي حالة المحلات أو المطاعم أو غيرها من الأنشطة التجارية والمساحات المؤجرة مثلاً، تحسب هذه المساحة الأرضية بالأمتار أو الأقدام المربعة، أما في حالة الأراضي فيتم ذلك على أساس المساحة المشغولة. وإذا لم تكن تكاليف الخدمات أو التسهيلات التي يقدمها المطار مدرجة بالفعل ضمن النفقات الإدارية المخصصة لمراكز تحديد التكاليف وأنواع الخدمات المعنية في المطار، فينبغي توزيع تكاليف الخدمات أو المرافق التي يقدمها المطار (مثل الطاقة، والمياه، والتدفئة وتكييف الهواء، وخدمات الهاتف وغيرها) على أساس كل نشاط من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران على حدة وذلك بإستخدام قياسات منفصلة لكل نشاط قدر الإمكان.

حقوق الإمتياز المرتبطة مباشرة بتشغيل خدمات النقل الجوي

١١٥-٤ أشير في السياسة العامة التي وردت في الفقرة ٤-١١٢ إلى أن التطوير الكامل للإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران هو أمر يحظى بالتشجيع، بإستثناء الإمتيازات المرتبطة مباشرة بتشغيل خدمات النقل الجوي، مثل الوقود، وتموين الطائرات، والخدمات الأرضية. وبالتالي عند تحديد تكاليف المطار التي تنسب لهذه الأنشطة، فقد يلزم توخي الدقة بقدر أكبر مقارنة بحالة الأنشطة المتعلقة بحقوق الإمتياز الأخرى، ولا يتوقع من هذه الأنشطة أن تساهم بالضرورة مساهمة كبيرة في تغطية التكاليف التي لا يتم إستردادها عن طريق فرض رسوم على الحركة الجوية، أو أنشطة الطيران الأخرى. غير أن هذه الأنشطة لا تزال غير متعلقة بالطيران فيما يخص سياسة الإيكو الخاصة بإسترداد التكاليف، ولا تخضع لنفس القيود التي يتم تطبيقها على رسوم الحركة الجوية. وتشير الفقرات التالية إلى التكاليف التي تُدرج عادة في أساس التكلفة لحساب حقوق الإمتياز والرسوم التي تفرض على هذه الأنواع الثلاثة من الأنشطة.

أساس التكلفة لحساب حقوق الإمتياز الخاصة بالوقود

١١٦-٤ تشمل هذه التكاليف أي تكاليف للصيانة، والمصاريف الإدارية العامة، والتكاليف الرأسمالية المنسوبة للمباني والأرض والمعدات التي يملكها المطار والتي توضع تحت تصرف أصحاب إمتياز توفير الوقود. (وتشمل صهاريج الوقود، والأنابيب، وصنابير المياه، وأجهزة الضخ وما إلى ذلك). وتشمل هذه التكاليف أيضاً تكاليف إطفاء الحرائق، وخدمات الأمن التي تنسب لتخزين الوقود ونقله في صهاريج (إلا إذا فرضت رسوم على الخدمات الأمنية بشكل منفصل)، بالإضافة إلى التكاليف المنسوبة إلى إستخدام أصحاب الإمتياز للتسهيلات والوسائل الأرضية الموصلة للمطار.

أساس التكلفة لحساب حقوق الإمتياز الخاصة بتموين الطائرات

١١٧-٤ تشير هذه التكاليف إلى تكاليف الصيانة، والمصاريف الإدارية العامة، والتكاليف الرأسمالية المنسوبة لتقديم المباني والأرض والمعدات من جانب المطار لخدمات تموين الطائرات، بما فيها التكاليف المرتبطة بخدمات الأمن والتسهيلات والوسائل الأرضية الموصلة إلى المطار (إلا إذا فرضت رسوم على الخدمات الأمنية بشكل منفصل). وينبغي في هذا السياق أن نلاحظ أن صاحب الإمتياز قد لا يقوم بتقديم خدمات تموين الطائرات فحسب، بل يقوم أيضاً بتقديم الخدمات للمطاعم والحانات في المطار رغم أن رسوم الإمتياز الخاصة بها لا تخضع لنفس الشروط التي تنطبق على تموين الطائرات. غير أن كلتا الوظيفتين قد تشتركان في إستخدام نفس التسهيلات مثل المطابخ. ولأغراض تحديد رسوم الإمتياز، قد يتطلب الأمر إجراء تقييم لمدى أهمية خدمة تموين الطائرات مقابل أنشطة التموين الأخرى التي يقوم بها صاحب الإمتياز.

أساس التكلفة لحساب رسوم الخدمات الأرضية

١١٨-٤ تُعتبر الخدمات الأرضية أحد الأنشطة الخاصة، إذ أنه رغم أن شركات الطيران أو الأطراف صاحبة حقوق الإمتياز هي التي تقوم بهذه الأنشطة في معظم المطارات، فإن عدداً كبيراً من المطارات تقوم هي نفسها بتقديم الخدمات الأرضية إما كلياً أو جزئياً. وفي الحالة الأولى، تقتصر التكاليف بالنسبة للمطار على تكاليف الصيانة، والتكاليف الإدارية العامة، والتكاليف الرأسمالية التي تنسب للأماكن المتاحة للشركات صاحبة الإمتياز، بما في ذلك تكاليف الأمن، وتكاليف التسهيلات والوسائل الأرضية الموصلة إلى المطار (إلا إذا فرضت رسوم على الخدمات الأمنية بشكل منفصل). ولكن عندما يقوم المطار نفسه بتقديم الخدمات الأرضية بصورة جزئية أو كلية، فإن أساس التكلفة سيكون أوسع بكثير، ويشمل حينئذ مصروفات التشغيل والصيانة، والتكاليف الإدارية العامة، والتكاليف الرأسمالية المنسوبة للموظفين، والمعدات، والمباني المستخدمة في تقديم الخدمات الأرضية. ونظراً لأن هذه الخدمات تقدم لأغراض مختلفة، رغم الترابط الوثيق فيما بينها، ينبغي عادة تحديد كل واحد من أساسي التكلفة بصورة مستقلة عن الآخر.

(واو) — أساليب إسناد الإيرادات غير المتعلقة بالطيران إلى أساس تكلفة المطار

١١٩-٤ ترد المبادئ الأساسية لتحديد أساس التكلفة التي ينبغي بموجبه حساب الرسوم في الجزء الثاني، الفقرة ٢ من (الوثيقة 9082 Doc). والتكلفة التي يتعين توزيعها هي التكلفة الكاملة لإتاحة المطار وخدماته المساندة الضرورية. وتشمل هذه التكلفة المبالغ المناسبة لتكلفة رأس المال وإستهلاك الأصول، فضلاً عن تكلفة الصيانة والتشغيل، وتكاليف التنظيم والإدارة. وإتساقاً مع الشكل المعتمد من الإشراف الإقتصادي، يمكن تعويض هذه التكاليف بإيرادات الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، أي بإستخدام نهج أحادية الرسوم أو النهج المختلط - (أنظر الفقرة ٤-١٢١). ويمكن للمطارات أن تحقق إيرادات كافية تتجاوز جميع تكاليف التشغيل المباشرة وغير المباشرة (بما في ذلك تكاليف الإدارة العامة وغيرها)، وبذلك تتمكن من تحقيق عائد معقول على الأصول يكون مستواه كافياً لضمان التمويل بشروط مواتية في أسواق رأس المال للإستثمار في هياكل أساسية جديدة أو في توسيع بعض الهياكل الأساسية، وتحقيق عائد بقدر كاف لحملة الأسهم في المطار إذا لزم الأمر.

١٢٠-٤ وتتوقف كيفية توزيع التكاليف الكاملة على عدد من العوامل الخاصة بالمطارات. فعند تحديد كيفية توزيع التكاليف، وأي التكاليف التي ينبغي إستردادها على أساس الحركة الجوية مقابل الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، يجب أن يحقق المطار توازناً بين مجموعة متنوعة من المصالح، بما في ذلك إتاحة فرص وصول المجتمعات المحلية إلى طائفة مختلفة من خيارات خدمات الحركة الجوية الداخلية والحركة الجوية الدولية، ومراعاة إحتياجات المسافرين، والشاحنين، ومشغلي الطائرات، والمنتفعين الآخرين بالطيران، فضلاً عن الشركات التي تمارس أعمالاً تجارية في المطارات أو بمشاركتها، والمطارات المجاورة. وترد في الجدول ٤-٦ الإرشادات عن كيفية تفسير الفقرتين ٢ و ٨ في الجزء الثاني من الوثيقة 9082 Doc فيما يتعلق بالتعامل مع إيرادات الأنشطة غير المتعلقة بالطيران لتعويض تكاليف أنشطة الطيران.

١٢١-٤ وعموماً تُستخدم ثلاثة نهج لوصف كيفية إسترداد المطار للتكاليف الكاملة المرتبطة بالمطار وخدماته الضرورية غير المتعلقة بالطيران. ويُشار عادة إلى هذا النهج بما يلي: (أ) نهج أحادية الرسوم (ويسمى أحياناً طريقة "المتبقيات")؛ (ب) نهج إزدواجية الرسوم (ويسمى أحياناً الطريقة "التعويضية")؛ (ج) النهج المختلط.

(أ) ففي إطار نهج أحادية الرسوم، تدرج التكاليف الكاملة المرتبطة بالمطار وخدماته المساندة الضرورية، بما في ذلك المبالغ المناسبة لتكلفة رأس المال، وإستهلاك الأصول، فضلاً عن تكاليف الصيانة والتشغيل، والتنظيم والإدارة، في أساس التكلفة التي تنسب إلى الحركة الجوية. ومن ثم، يتم تعديل هذه التكاليف لتبرز الإيرادات غير المتعلقة بالطيران التي يجنيها المطار. وعموماً، ففي مقابل تقاسم المخاطر المرتبطة بعمليات المطار، يستفيد مشغلو الطائرات و/أو المستخدمون النهائيون من أساس التكلفة المعدلة لإظهار الإيرادات غير المتعلقة بالطيران.

(ب) وفي إطار نهج إزدواجية الرسوم، توزع التكاليف الكاملة المرتبطة بالمطار وخدماته المساندة الضرورية بين مالك/مشغل المطار والمنتفعين بالمطار. ولا تشمل التكاليف الموزعة على الحركة الجوية سوى التكاليف المرتبطة بالتسهيلات التي

يستخدمها بالفعل مشغلو الطائرات، والمستخدمون النهائيون. ولا يخضع أساس التكلفة لأي تعديل لإظهار الإيرادات غير المتعلقة بالطيران التي يجنيها المطار. ولمالك/مشغل المطار الحرية في توجيه أي إيرادات ناجمة عن الإمتيازات التي يمنحها، ومرافق وقوف الطائرات، وأي أنشطة أخرى غير متعلقة بالطيران لإستخدامها في المطار حسب ما يراه ضرورياً وملائماً.

(ج) وفي إطار النهج المختلط، يتم تحديد أساس التكلفة إستناداً إلى الجمع بين نهج إزدواجية الرسوم ونهج أحادية الرسوم. فمثلاً، يمكن أن يختار مالك/مشغل المطار إسترداد تكاليف الهبوط على أساس نهج أحادية الرسوم، وتحديد تكاليف مباني المطارات على أساس نهج إزدواجية الرسوم.

١٢٢-٤ ورغم أن إختيار منهجية إسترداد التكاليف تؤثر تأثيراً كبيراً على مدى تحمّل صاحب/مشغل المطار ومشغلي الطائرات الذين يقدمون خدمات إلى المطار للمخاطر المالية المرتبطة بتشغيل المطار، هناك عوامل أخرى يمكن أن تؤثر أيضاً على تقاسم المخاطر. وربما تنسم التفاصيل المرتبطة بتطبيق منهجية إسترداد التكاليف، بنفس أهمية إختيار هذه المنهجية. ويمكن أن تؤثر عوامل من قبيل الترتيبات التعاقدية الجارية بين المطار ومشغلي الطائرات، والترتيبات المؤسسية الخاصة بالمطار على مدى تقاسم كل طرف للمخاطر المالية المرتبطة بتشغيل المطار.

١٢٣-٤ وبصرف النظر عن كيفية تحديد أساس التكلفة لحساب الرسوم، فالدولة هي المسؤولة عن ضمان أن هذه العملية تتم بطريقة شفافية، وأنها تشمل التشاور مع المنتفعين على نحو يصف بوضوح التكاليف المتضمنة، ومدى إستخدام الإيرادات غير المتعلقة بالطيران لتعويض التكاليف المتعلقة بالطيران.

الجدول ٤-٦ تفسير الفقرتين (١ ٢ و ٨ ٢) الواردة في الجزء الثاني من سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية، (الوثيقة 9082 Doc)

<p>يمكن استخدام الإرشادات التالية عند تطبيق المبادئ المشار إليها أعلاه:</p> <p>(١) يُعتبر وجود نشاط للحركة الجوية شرطاً مسبقاً ضرورياً لتحقيق إيرادات المطار غير المتعلقة بالطيران. وبناء على ذلك، تتحقق هذه الإيرادات عن طريق مبادرات الإدارة بشأن تقديم منتجات وأسعار مناسبة. فجميع الإيرادات المتعلقة بالطيران والإيرادات غير المتعلقة بالطيران الناتجة عن تشغيل المطار يجنيها في المقام الأول المطار. والتوصل إلى فهم مشترك للطريقة التي يمكن أن تُستخدم بها الإيرادات غير المتعلقة بالطيران لتغطية أساس التكلفة لحساب رسوم الطيران يشكل إقراراً للشراكة بين المطارات والمنتهجين.</p> <p>(٢) وعادة لا تشمل الإيرادات المعنية غير المتعلقة بالطيران الإيرادات التي يحققها المطار من الأنشطة المنفذة خارج المطار، أو الأنشطة التي ينفذها المطار بالتنافس الكامل مع الموردين الآخرين.</p> <p>(٣) ونظراً لاختلاف الظروف المحلية والأحوال المتغيرة فيما يتعلق بملكية المطارات وإدارتها، والأطر التنظيمية، فمن المرجح وجود مجموعة من الوسائل المختلفة المناسبة لاستخدام المطارات للإيرادات غير المتعلقة بالطيران.</p> <p>(٤) وعند تحديد الطريقة التي يمكن بها استخدام الإيرادات غير المتعلقة بالطيران، ينبغي إيلاء أولوية عالية لإحتياجات المطار من الإستثمارات، على أن تُؤخذ في الاعتبار الفقرة ٢٣ في الجزء الثاني من الوثيقة 9082 Doc التي تتناول التمويل المسبق للمشاريع، مع إدراك وجود العديد من البدائل لتمويل تطوير الهياكل الأساسية.</p> <p>(٥) وينبغي أن يُبرز العائد المناسب للأنشطة غير المتعلقة بالطيران الاختلافات في مستوى المخاطر الناجمة عن الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. علاوة على ذلك، وبغية توفير الحوافز لمشغلي المطارات، يمكن مكافأة مستويات الخدمة العالية والكفاءة في مجال الأنشطة غير المتعلقة بالطيران بعائدات عالية والعكس صحيح.</p> <p>(٦) وعند تحديد كيفية استعمال الإيرادات غير المتعلقة بالطيران لتغطية أساس التكلفة لحساب الرسوم، ينبغي وضع نظام للمحاسبة لتحديد العلاقة بين تكاليف وإيرادات الأنشطة المتعلقة بالطيران والأنشطة غير المتعلقة بالطيران.</p> <p>(٧) وعلى نحو ما ورد في النقطة ٤، فقد يكون ملائماً للمطارات الإحتفاظ بالإيرادات غير المتعلقة بالطيران بدلاً من استخدامها لتغطية الرسوم. غير أنه لا يوجد شرط يمل على المطارات القيام بذلك، وفي الظروف الملائمة، قد تكون هناك أسباب وجيهة لتخفيض الرسوم على نحو ما يتسق مع الوثيقة 9082 Doc، الجزء الثاني، الفقرة (٩ ٢).</p> <p>(٨) ولا ينبغي تفسير ما سبق على أنه تشجيع للمطارات على إستغلال موقعها في السوق بصورة غير معقولة بالنسبة للمنتهجين.</p>

(زاي) — وضع رسوم عمليات الحركة الجوية

العوامل الأساسية

- ١٢٤-٤ الهدف من فرض رسوم المطارات هو السعي إلى الإسترداد بمرور الزمن للتكاليف التي يتكبدها مشغل المطار في إطار توفير التسهيلات والخدمات المطلوبة لمناولة الحركة الجوية بعد أن تُؤخذ في الإعتبار، عند الإقتضاء، مصادر الإيرادات الأخرى، ومعرفة تذبذبات الأسعار على المدى القصير التي تؤثر على التوازن بين العرض والطلب.
- ١٢٥-٤ والمبدأ هو فرض رسوم على المنتهجين لإستخدامهم للتسهيلات والخدمات المتصلة مباشرة بانتفاعهم بالمطار أو منظومة المطار. وينبغي أن يتجنب مشغل المطار المعايضة بين فئات المنتهجين المختلفة، نظراً لأن المعايضة قد لا تقضي إلى التمييز في معاملة المنتهجين فحسب، بل يمكن أن تؤدي أيضاً إلى عدم استخدام المطار بكفاءة من الناحية الاقتصادية.

١٢٦-٤ ونظراً لأن رسوم المطار تُستكمل سنوياً كحد أقصى، فقد يؤدي التسعير القائم على التكلفة أحياناً إلى فترات إسترداد مفرط للتكاليف، أو فترات إسترداد ناقص. وقد ترغب الدول في إسترداد مبالغ أقل من كامل التكاليف المرتبطة بتوفير تسهيلات وخدمات المطار. وإعترافاً منها بتلقي فوائد على الصُعد المحلية، أو الإقليمية أو الوطنية، يجوز للدول أن تشجع إستخدام المطار بقدر أكبر عن طريق إعانة المنتفعين من أرباح المطار غير المتعلقة بالطيران، أو من مصادر أموال أخرى، مثل الخزينة العامة. وفي هذه الحالات، فمن المهم التأكيد من أن هذه الإعانات لا تمنح، دون قصد، أي ميزة تنافسية بصورة غير عادلة لأي واحد من المنتفعين، أو أي مجموعة من المنتفعين بالمطار.

التسعير الإقتصادي

الأهداف

١٢٧-٤ كانت الرسوم على عمليات الحركة الجوية تُحدّد عادة على أساس متوسط التكاليف. ورغم سهولة هذا النهج من الناحية الإدارية، فهو لا يسترد بالضرورة التكاليف بطريقة تشجع على تقديم تسهيلات وخدمات المطار واستخدامها على النحو الأكثر كفاءة من الناحية الإقتصادية. وثمة نهج بديل لوضع الرسوم يقوم على مبدأ التسعير الإقتصادي. ويتوقع من هذه الرسوم أن تشجع الإستهلاك الأكثر كفاءة لموارد المطار الشحيحة بإدراج "الإستعداد للدفع" في إطار إسترداد التكاليف، مع التأكيد في نفس الوقت من عدم تحميل أي منتفعين عبء تكاليف ليست منسوبة إليهم وفقاً لمبادئ المحاسبة السليمة. وبالمثل، ففي الحالات التي توجد فيها تكاليف ثابتة و/أو مشتركة كبيرة، يمكن إستخدام التسعير الإقتصادي لضمان إسترداد التكاليف بفعالية. وفي كل حالة، يخدم تطبيق التسعير الإقتصادي غرضين، هما: (أ) توفير آلية لتخصيص الموارد بكفاءة؛ (ب) توفير إشارات سوقية تبيّن المجالات التي يمكن أن يفضي فيها الإستثمار إلى أكبر فائدة للمنتفعين بالمطار.

تطبيق التسعير الإقتصادي لإسترداد التكاليف

١٢٨-٤ ينبغي أن يكون إستخدام التسعير الإقتصادي متسقاً مع الفقرة ٣ ٣ في الجزء الثاني من الوثيقة Doc 9082، التي تنص على أنه "ينبغي تحديد الرسوم على أساس المبادئ المحاسبية السليمة، ويجوز أن تبرز هذه الرسوم المبادئ الإقتصادية، حسب الإقتضاء، بشرط أن تكون هذه المبادئ متوافقة مع المادة الخامسة عشرة من إتفاقية الطيران المدني الدولي، والمبادئ الأخرى الواردة في السياسات الحالية". وأساساً يشير تطبيق التسعير الإقتصادي بشأن وضع رسوم المطار إلى مفهوم التكاليف الهامشية أو (الإضافية). ويختلف نهج التكاليف الهامشية عن النهج التنظيمي الأكثر تقليدياً القائم على المحاسبة الذي تُحدّد فيه الرسوم على أساس متوسط التكاليف. وبإفتراض أن مشغل المطار يستطيع قياس تكاليفه الهامشية على نحو كاف، وأنه يدرك طلب المنتفعين، فإن وضع رسوم مساوية للتكاليف الهامشية سيُفضي إلى نتائج أكثر كفاءة من الناحية الإقتصادية مقارنة بوضع رسوم مساوية لمتوسط التكاليف.

١٢٩-٤ غير أن التحدي الذي يواجه العديد من مشغلي المطارات هو أن عملية إنتاجهم تنسم بتدني متوسط تكاليف "وفورات الحجم" كلما زاد الإنتاج. ومن ثم، فإن تحديد رسوم مساوية للتكاليف الهامشية سينتج عنه عدم الإسترداد الكامل للتكاليف. ويتطلب ذلك من مشغلي المطار دعم هذه التسهيلات والخدمات من مصادر إيرادات أخرى، أو أن يعتمدوا شكلاً من أشكال التسعير غير الخطي تكون فيه الرسوم معدلة^٧ مع ضمان الحفاظ على إنسياب إيرادات كافية. وتشمل أمثلة تقنيات تحديد الرسوم إستخدام تسعير رامسي، والتعريفات المكونة من جزأين (التي تشمل رسوماً ثابتة، وأخرى متغيرة متصلة بالتكاليف الهامشية)، وتسعير فترة الذروة، وكل ذلك رهناً بقيود الإسترداد الكاملة للتكاليف. وفيما يتعلق بتسعير فترة الذروة الذي يتسم فيه مستوى الخدمة بتغييرات كبيرة حسب أوقات اليوم، يمكن تحديد الرسوم على أساس التكاليف الهامشية القصيرة الأجل والطويلة الأجل. ولضمان التوافق مع سياسات الإيكاو بشأن الرسوم، ينبغي أن يتأكد مشغلو المطار من أن المنتفعين المشاركين في أنواع عمليات مماثلة يعاملون على قدم المساواة. ولتنفيذ هذا الشكل الخاص من التسعير الإقتصادي، يتعين على مشغلي المطار تحديد المنتفعين في أوقات الذروة، والمنتفعين في غير أوقات الذروة، وتكاليف خدمة المنتفعين في أوقات الذروة وفي غير أوقات الذروة، وكيفية تغيير سلوك المنتفعين بمجرد تنفيذ مخطط التسعير.

^٧ وفقاً لزمن و/أو حالة استخدام التسهيلات أو الخدمات المعنية.

١٣٠-٤ والأدوات الأخرى التي يمكن إستخدامها في إطار التسعير الإقتصادي هي الحوافز. والحوافز هي الأدوات التي تشجع على إتباع مسار عمل معين. ويمكن أن تتخذ شكل مكافأة (أو عقوبة) مالية، أو تغيير في الكفاءة التشغيلية. ويمكن للمطار إستخدام حافز عن طريق مخطط فرض رسومه لتشجيع المنتفعين على العمل بطرق تؤدي إلى النتيجة المرغوبة.

١٣١-٤ وبصرف النظر عن أنواع الحوافز، ينبغي، كإفتراض، أن تتأكد الدول التي تقدم مطاراتها حوافز للمنتفعين من أن مخططات هذه الحوافز تستوفي المبادئ الواردة في الوثيقة Doc 9082. وينبغي أن تكون مخططات الحوافز شفافة وخاضعة لإستعراضات دورية (لتقييم ما إذا كانت الحوافز تلبى الأهداف المحددة على سبيل المثال)، كما أن الفوائد المقدره، مثل الوفورات المتأتية من الكفاءة التشغيلية، ينبغي أن تعوض، كحد أدنى، التكاليف المفروضة على المنتفعين.

١٣٢-٤ ويوجد نوع آخر من الحوافز يؤثر على قرارات المنتفعين بشأن تجديد أسطول الطائرات، أو إختيار طُرز الطائرات المستخدمة وفقاً لأدائها البيئي على سبيل المثال. وقد أظهرت التجربة أن إستخدام رسوم نوعية الهواء المحلي في مطارات معينة قد يكون له تأثير على نوع الطائرات العاملة في هذه المطارات.

١٣٣-٤ ويمكن إستخدام نوع آخر من الحوافز في المطار بواسطة جهة تنظيمية مستقلة لتشجيع التحسينات في نوعية الخدمات. وينبغي أن تقوم هذه الحوافز على تحقيق مستويات الجودة التي يكون مشغلو الطائرات و/أو المستخدمون النهائيون مستعدين لدفع تكلفتها.

إدارة الإزدحام

١٣٤-٤ ويمكن أيضاً إستخدام التسعير الإقتصادي لجني الفوائد في حالات إزدحام المطار. وقد وُضعت رسوم الإزدحام لمعالجة الحالة التي يفرض فيها مستخدم المطار على منتفع آخر تكاليف تأخير، أو أي نوع آخر من تكاليف الإزدحام أعلى من التكاليف المعتادة بالنسبة لكليهما. وقد يكون هذا النوع من نهج التسعير المعدل قابلاً للتطبيق في الحالات التي تكون فيها السعة مقيدة، وحيث تفرض رحلات معينة على سعة المطار تكاليف غير متناسبة. ولتنفيذ هذا النهج للتسعير، يتعين على مشغل المطار أولاً تحديد ما إذا كان أحد المنتفعين يفرض تكاليف على منتفع آخر. ثانياً، يتعين تحديد هذه التكاليف. وثالثاً، يجب وضع نظام تحديد رسوم بغية الإستيعاب الداخلي لهذه العوامل الخارجية. وإذا كانت رسوم الإزدحام منظمة بشكل سليم، لا ينبغي تحميل المنتفعين عبء تكاليف غير منسوبة تماماً إلى الممارسات التجارية الخاصة بهم. والصعوبة العملية لهذا النهج هي أنه يصبح معقداً إلى أقصى درجة بحيث لا يمكن معها أن يقيس العوامل الخارجية بفعالية. علاوة على ذلك، نظراً إلى حقيقة أن تكاليف الإزدحام غير مرتبطة مباشرة بتكاليف خدمات وتسهيلات المطار، فمن الصعوبة بمكان موازنة هذه الممارسة للتسعير مع مبدأ إسترداد التكاليف. وبالتالي، ينبغي إستخدام تسعير الإزدحام بعناية كبيرة، كما ينبغي إعادة إستثمار الإيرادات المتحصلة عليها من هذه الرسوم في المطار، أو في منظومة المطار من أجل زيادة السعة ومعالجة مشكلة الإزدحام على نحو أفضل.

١٣٥-٤ وأحد أنواع الحوافز للمنتفعين الذي يمكن إستخدامه في حالة إزدحام صالات الركاب هو الحافز الذي يؤثر في قرار المنتفعين التكتيكي أو التشغيلي على مستوى كل رحلة من حيث التوقيت. ورغم أن القرارات التكتيكية كثيراً ما تُتخذ دون أخذ هذا الحافز في الإعتبار، فمن المفهوم أن يكون بعض المنتفعين على إستعداد لإعادة ترتيب الجداول الزمنية لرحلاتهم في المطارات المزدهمة مقابل منحهم تسلسل الإقتراب المفضل، أو أفضلية الدخول للإصطفاف في ممرات السير عند الوصول أو المغادرة.

١٣٦-٤ وبالمثل، وعلى النحو المبين في الفقرة ١٣٤-٤ أعلاه، يستهدف نوع الحافز الطلب على الوصول إلى المطار بالتأثير على قرارات المنتفعين بشأن خدماتهم، مثل الجدولة، أو سعة الطائرة المستخدمة على سبيل المثال. ويمكن أن تكون رسوم المطار معدلة على نحو تطبق فيه الرسوم الأعلى في فترات الذروة عندما يكون الطلب أكبر على سعة المطار المحدودة، وتطبق فيه الرسوم المنخفضة في ساعات الخدمة في غير أوقات الذروة.

الرسوم المتفاوتة

١٣٧-٤ قد يرغب مشغل المطار، في ظروف أخرى، في تحديد الرسوم على أساس أهداف أخرى. فعلى سبيل المثال، قد يرغب مشغل المطار في تعديل رسوم مطاره لتشمل عنصراً تباينياً. ويشير هذا العنصر التبايني إلى أي رسوم تباينية، أو أية تخفيضات في الرسوم التي

عادة ما تدفع لإستخدام تسهيلات وخدمات المطار. وترمي هذه الرسوم إلى استخلاص تغييرات محددة في سلوك المنتفع لأغراض أخرى غير إستخدام التسعير لإسترداد التكاليف الإقتصادية. فعلى سبيل المثال، إذا كان مشغل المطار يسعى إلى توسيع الخدمات في المطار، أو تشجيع إستخدام تكنولوجيا معينة لتحسين كفاءة المطار، ففي إمكانه إستخدام الخصومات الإبتدائية، أو مخططات الحوافز الأخرى لتحقيق هذه الأهداف.

١٣٨-٤ ونظراً لطبيعة الرسوم التباينية، ينبغي مراقبة تطبيقها عن كثب. وهناك عدد من الآثار الضارة المحتملة التي يتعين أخذها في الإعتبار. فعلى سبيل المثال، عندما يكون للمطارات درجة كبيرة من القوة السوقية، فإن تباين الرسوم قد يكون جزءاً من إستراتيجية لمنع مقدمي خدمات معينين من دخول السوق. وعندما تكون الجهة المالكة والمشغلة للمطارات هي السلطات العامة (التي لا تتصرف على النحو الذي قد يتصرف به المستثمر الخاص في السوق)، أو عندما تتلقى هذه المطارات إعانات من الدولة، فإن منح رسوم مطار مخفضة لمنتفعين محددين قد يكون شكلاً من أشكال مساعدة الدولة لهؤلاء المنتفعين. ويمكن لدعم الدولة للمطار أن يخل بالمنافسة بين المطارات وأن يفيد، على سبيل المثال، منتفعين محددين على نحو غير مباشر عن طريق تخفيض رسوم المطار مما يخل بالمنافسة بين المنتفعين.

١٣٩-٤ وفي ضوء الآثار الضارة المحتملة المرتبطة بالرسوم التباينية، ينبغي للدول، في سياق أدائها لمهمة الإشراف الإقتصادي، أن تقوم، عند الإقتضاء، بتقييم الآثار الإيجابية والآثار السلبية المرتبطة بهذه الرسوم التباينية، وذلك على أساس كل حالة على حدة، ووفقاً للظروف الوطنية. وتصف سياسات الإيكو المتعلقة بالرسوم، (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٣ ٤) والفقرة ٣ ٥)، أربعة مبادئ عالية المستوى لحماية المنتفعين من الآثار السلبية المحتملة للرسوم التمييزية، وهي:

(أ) **عدم التمييز:** لهذا المبدأ جذوره في المادة الخامسة عشر من إتفاقية شيكاغو. وتتص الفقرة ٣ ٤) في الجزء الثاني من الوثيقة Doc 9082 على أن الرسوم يجب أن تكون غير تمييزية بين المنتفعين المحليين والأجانب، وبين اثنين أو أكثر من المنتفعين الأجانب. وفي الممارسة العملية، يمكن تفسير ذلك على أنه يعني "أن كل فئات المنتفعين الذين يستوفون نفس المعايير، ويقدمون نفس الخدمات الجوية، أو خدمات جوية مماثلة ينبغي أن يعاملوا على قدم المساواة".

(ب) **الشفافية:** ينبغي أن ينشر مشغلو المطارات أي رسوم تباينية قائمة بالإضافة إلى الغرض منها، والمعايير التي تُمنح وفقاً لها. وكذلك حينما تُستخدم مساعدة الدولة لأغراض تباين رسوم المطار (و/أو الإبقاء على الرسوم على مستوى مصطنع منخفض)، ينبغي أن تتخذ الدول إتخاذ إجراءات شفافة وفعالة مصحوبة بمعايير ومنهجية واضحة لضمان أن المساعدات/الإعانات لا تؤثر تأثيراً ضاراً على المنافسة في السوق. ولا يعني هذا المبدأ أنه ينبغي للمطارات الإفصاح عن أي معلومات حساسة تجارياً للجمهور.

(ج) **عدم المعاوضة:** في حالة توسيع نطاق الرسوم التباينية لتشمل فئات معينة من المنتفعين، ينبغي، دون المساس بمخططات فرض الرسوم المعدلة، عدم توزيع التكاليف المرتبطة بهذه الرسوم التباينية، إما مباشرة، وإما بصورة غير مباشرة، على المنتفعين الآخرين غير المستفيدين منها. وهذا يعني أن المنتفعين الآخرين لا ينبغي أن يتحملوا عبء نقص الإيرادات بسبب فرض الرسوم التباينية على فئات منتفعين محددة.

(د) **التحديد الزمني:** هذا المبدأ ذو صلة بمقدار الزمن الذي يمكن أن يزود به المطار فئات معينة من المنتفعين بمساعدات بدء العمل، ومخططات الحوافز المماثلة لجذب و/أو إستبقاء خدمات جوية جديدة. ونظراً لأنه يتوقع أن تصبح الخدمات الجوية التي تحظى بمعاملة تفضيلية خدمات مريحة في نهاية المطاف، (بإستثناء الخدمات الجوية الأساسية ذات الطابع العام أو الاجتماعي التي ترى الدولة أنه يتعين تقديمها، وحينما لا تكون للسوق حوافز كافية لتوفير هذه الخدمات، مثل الخدمات الجوية الحيوية للمناطق النائية أو المهمشة)، ينبغي منح مساعدات بدء العمل، والاستفادة من مخططات الحوافز المماثلة على أساس مؤقت فقط.

وفيما يتعلق بنطاق تطبيق الضمانات في إطار الرسوم المعدلة و/أو التباينية، ينبغي تطبيق مبادئ عدم التمييز، والشفافية، وعدم المعاوضة على كل أنواع الرسوم، بينما ينبغي تطبيق التحديد الزمني على الرسوم التباينية فقط.

(حاء) — الرسوم الفردية

١٤٠-٤ يحتوي الجزء (باء) أعلاه على إرشادات بشأن نهج تحديد أساس التكاليف لحساب رسوم الحركة الجوية. وفي هذا السياق، وبخلاف التكاليف التي يتكبدها المطار نفسه بشأن المهام المسؤول عنها مسؤولية مباشرة، قد يتعين تعديل شكل تحويلات التكاليف إلى المطار ومنه بسبب الخدمات التي يقدمها المطار لإدارات أو هيئات حكومية أخرى، أو تقدمها هذه الإدارات والهيئات الحكومية للمطار.

١٤١-٤ وعلى غرار التكاليف، يمكن أن يُنسب عنصر واحد أو أكثر من عناصر الإيرادات التي يتحصل عليها المطار عن طريق رسومه، إلى إدارة أو وظيفة حكومية أخرى. وينطبق ذلك مثلاً إذا كانت رسوم الهبوط تتضمن عنصراً منسوباً إلى الخدمات في مرحلة إنشاء الطريق التي تقدمها إدارة أخرى. وسيطلب ذلك تحويل عنصر الإيرادات المعني فور تحصيله من المطار إلى الإدارة المعنية. ويحدث العكس إذا كانت مثلاً رسوم الملاحة الجوية التي تفرضها إدارة حكومية، غير المطار، تتضمن أيضاً عنصراً لمراقبة الاقتراب والمطار ويتحمل المطار تكاليف هذا العنصر. وفي هذه الحالة، ينبغي أن يُخصص عنصر الإيرادات المعني للمطار لتعويض التكاليف المقابلة التي تحملها المطار والتي ستقلل من التكاليف التي تشكل أساس حساب الرسوم التي يفرضها المطار على الحركة الجوية.

١٤٢-٤ وعادة ما يكون الهدف الرئيسي عند وضع الرسوم هو تحديد أي الرسوم التي ينبغي فرضها على الحركة في المرحلة المقبلة، وهي عادة السنة المالية التالية. ويتطلب ذلك إجراء تقدير لأساس تكاليف الرسوم الفردية بالنسبة للسنة التالية التي يتم التوصل إليها بناء على أساس تكاليف آخر سنة مالية.

١٤٣-٤ وبالمثل، ولكي يتم وضع رسوم على مستوى يسمح بتحقيق الأهداف المحددة مسبقاً والخاصة باسترداد التكاليف وتحقيق الإيرادات، ينبغي التنبؤ بالحركة الجوية للسنة التالية. وينطوي ذلك على تقدير مجموع حركات الطائرات مقسمة على أساس أوزان الإقلاع القصوى، وعلى أساس مواعيد الوصول ومجموع الركاب الدوليين والمحليين القادمين والمغادرين، ومجموع حجم البضائع القادمة والمغادرة، ومدة بقاء الطائرات حسب حجمها في أماكن الوقوف وغير ذلك. وقد تدعو الحاجة في بعض الأحيان إلى وضع تنبؤات طويلة الأجل لمعرفة الاتجاهات بالنسبة لإيرادات رسوم المطار في المستقبل باعتبارها عناصر ضرورية ينبغي إدراجها في عملية الميزنة على النحو الوارد في الفصل الثالث، الجزء (ألف). ومن أجل هذه الأغراض كلها، ينبغي الإشارة إلى الإرشادات بشأن تنبؤات الحركة الجوية على الأجلين المتوسط والطويل الواردة في دليل الإيكاو الخاص بتنبؤات الحركة الجوية (الوثيقة Doc 8991). وعند إعدادها للتنبؤات بشأن الحركة الجوية، ينبغي أن تتشاور المطارات مع المنتفعين، أو مع المنظمات التي تمثلهم. أما فيما يتعلق بتحديد تكاليف الوحدة للرسوم الفردية، فإن النهج المتبع في العادة هو استخدام أساس التكلفة لحساب الرسم المعني وقسمته مثلاً على الأوزان التراكمية للطائرات، أو عدد الركاب (ويعتمد عامل القسمة على أساس الرسم المعني، أي وزن الطائرة أو عدد الركاب).

رسوم الهبوط

١٤٤-٤ توصي سياسات الإيكاو بشأن الرسوم، (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٤) بأنه ينبغي أن تكون رسوم الهبوط على أساس صيغة وزن الطائرة. وينبغي استخدام الوزن الأقصى المرخص للإقلاع على النحو المبين في شهادة الصلاحية للطيران (أو أية وثيقة أخرى مقرر)، مع مراعاة القيود المحلية التي قد تؤثر الوزن الأقصى للإقلاع الطائرة. وهذه هي الممارسة التي تتبعها الدول، مع استثناءات قليلة للغاية، نظراً لأنه يُجد أن هذه الممارسة ذات فائدة بوجه خاص، ويمثابة المعيار المقبول الذي يبرز كيف أن حالات البلى والاستعمال واستخدام التسهيلات التي يوفرها المطار عادة ما تزيد كلما زاد وزن الطائرة. وتجدر الإشارة إلى أنه بينما تُسمى هذه الرسوم رسوم الهبوط، فهي تُحدد على أساس الوزن الأقصى المرخص للإقلاع، ويُحدد المعدل بقسمة أساس التكاليف المقدره لحساب رسوم الهبوط للسنة القادمة على الوزن التراكمي المقرر للإقلاع لعدد الطائرات المقدر أن تقلع من المطار في تلك السنة. ويمكن إجراء عمليات قسمة منفصلة لحركة الطيران الدولي وحركة الطيران الداخلي، إذا كانت التكاليف تسوغ ذلك.

١٤٥-٤ وعادة ما يكون الرسم لكل طن واحد رقماً متوسطاً فقط. غير أنه لا يظل ثابتاً على مقياس الوزن، بل يزيد عند اثنين أو أكثر من مستويات الوزن. وتعتمد درجة الزيادة وعدد مستويات الوزن على عوامل من قبيل مجموع طراز طائرات الأسطول، وبالطبع على

السياسة المتبعة لاسترداد التكلفة. ويستخدم مدى الزيادة في معدل الرسوم للقيام بتوزيع أكثر عدلاً للتكاليف الإضافية لتوسيع المدارج والممرات والتسهيلات في ساحة الوقوف اللازمة للطائرات الضخمة. غير أن بعض المطارات تفرض الآن رسوماً على الطائرات الضخمة استناداً إلى مقياس خطى مستقيم، أو أنها تفرض الرسوم وفقاً لمعدلات وحدة تنازلية لدى الوصول إلى مستوى معين من مستويات الوزن. ومن شأن ذلك أن يكون مفيداً في حالة مطار قام باسترداد تكاليفه الرأسمالية المنسوبة للطائرات الضخمة، وأصبحت سعة المدارج الحالية محدودة، إذا شجع ذلك الناقلين الجويين على أن ينقلوا مزيداً من الحركة باستخدام طائرات ضخمة، وبذلك يمكن تأجيل الاستثمارات الكبيرة في إنشاء مدارج جديدة. وينبغي السماح باستعمال رسم ثابت لكل طائرة، أو مزيج من رسم ثابت وعنصر يتعلق بالوزن في بعض الظروف، كما هو الحال في المطارات المزدهمة، أو في فترات الذروة.

١٤٦-٤ وفي حالة زيادة الرسوم مع زيادة وزن الطائرة، فمن المقترح إعداد التعريفات بشكل يستدعي فقط ضرب الوزن الأقصى للطائرة في الرسم المطبق (عن كل طن) داخل حدود الوزن الذي تتدرج تحته الطائرة. وهناك نهج بديل وهو ضرب كل جزء من وزن الطائرة بدرجة في فئات وزن مختلفة في الرسم المستخدم بالنسبة لفئة الوزن المعنية، ثم إضافة هذه المضاعفات إلى بعضها للوصول إلى رسم الهبوط المطلوب دفعه. غير أن النهج الأخير يستغرق وقتاً أطول، وتزيد فيه احتمالات الحسابات الخاطئة.

١٤٧-٤ ولوحظ في الجزء (دال) أعلاه أن أساس التكلفة لحساب رسوم الهبوط يعتمد، في جملة أمور، على حجم تسهيلات وخدمات المطار التي يشملها أساس التكلفة. وينبغي فرض رسم واحد عن التكاليف الخاصة بأكبر قدر ممكن من التسهيلات والخدمات المقدمة في المطارات من أجل الهبوط والإقلاع العاديين للطائرات. (تستثنى عموماً حظائر الطائرات، وبعض مباني الصالات والمرافق الأخرى، لأنها تخضع لعقود إيجار أو ممارسات تجارية أخرى). وهناك مسألة أخرى تتصل بهذا السياق أيضاً، وهي أن رسم الهبوط العادي ينبغي أن يغطي استعمال الأضواء، والمساعدات اللاسلكية الخاصة للهبوط عندما تكون لازمة، لأن مقتضيات السلامة الجوية تحتم عدم صرف مشغلي الطائرات عن استخدام هذه المساعدات بفرض رسوم منفصلة لقاء استعمالها. وإذا وضعت رسوم منفصلة للتسهيلات من هذا النوع، فلا ينبغي أن تفرض على أساس الاستعمال الاختياري، بل يجب أن تفرض بشكل موحد على جميع عمليات الهبوط التي تتم في الفترات التي يحددها مشغلو المطارات. ويسري ذلك، على سبيل المثال، في حالة رسوم الإضاءة، نظراً لأن ذلك لا يفضي في العادة إلى إجحاف كبير إذا أدرج مطار ما تكاليف الإضاءة في أساس التكلفة لحساب رسوم الهبوط، وهو ما يحدث في عدد كبير من الدول، كما أنه يؤدي إلى تبسيط آلية فرض الرسوم. وتجدر الإشارة إلى أنه في المطارات التي تُفرض فيها قيود على الحمولة الإيرادية للطائرات بسبب القيود المادية، ينبغي النظر محلياً في تعديل رسم الهبوط المحدد في جدول الأوزان، وذلك في الحالات التي تكون فيها هذه القيود مشددة ولها صفة الدوام.

١٤٨-٤ ومع زيادة إنتشار الازدحام في الحركة، بذلت جهود لتتسيق انسياب الحركة في المطارات عن طريق فرض رسوم هبوط أعلى (فضلاً عن رسوم الركاب ورسوم وقوف الطائرات ذات الصلة) في ساعات الذروة، أو فرض رسوم ثابتة مرتفعة لتحركات الطائرات في هذه الفترة، أو فرض حد أدنى مرتفع نسبياً لرسم الهبوط. غير أن فاعلية رفع الرسوم أثناء فترات الذروة لإعادة توزيع الحركة محدودة، لأن شركات الطيران لا تقبل الأضرار التجارية والتشغيلية في حالات الوصول أو المغادرة في غير ساعات الذروة إلا إذا كانت الفروق في الرسوم بين الفترتين عالية جداً. وكبديل لذلك، فقد ساعدت رسوم ساعات الذروة على استرداد تكاليف المطار التي تنسب لفترة الذروة للحركة الجوية. وعندما تشكل تحركات الطيران العام نسبة عالية نسبياً من التحركات الكلية، ثمة طريقة أخرى ناجحة لتنظيم الحركة، وهي تحديد رسوم هبوط دنيا عند مستوى يشجع المشغلين المعنيين على استعمال مطارات أخرى. غير أنه يجب اختيار هياكل فرض الرسوم بغرض تنظيم الحركة وفقاً لاتفاقية شيكاغو وللمبادئ التي تتضمنها الوثيقة Doc 9082 وبالتحديد الفقرتان ٣ ١ و ٣ ٣ من الجزء الثاني. ومن الطرق الناجحة لتنظيم حركة المطار إجراء تنسيق مجدول بين مشغلي المطارات وإدارة المطارات، ومع سلطات الدولة عند الاقتضاء.

رسوم الإضاءة

١٤٩-٤ من المستصوب أن تُدرج في رسم الهبوط تكاليف الإنارة اللازمة لتحركات الطائرات، وذلك لأسباب السلامة. ولكن إذا كانت رسوم الإنارة تُفرض بشكل منفصل، يمكن أن يكون النهج المستخدم هو نفس النهج المستخدم لتحديد رسوم الهبوط. ويتضمن ذلك قسمة أساس

التكلفة المقدرة لرسوم الإئارة للسنة القادمة على الوزن التراكمي الأقصى المرخص للإقلاع للطائرات التي يتوقع أن تقلع أو تهبط عند إئارة الإضاءة في تلك السنة. وكخيار آخر، يمكن فرض هذه الرسوم على أساس كل تحرك.

رسوم مراقبة الإقتراب والمطار

١٥٠-٤ ترد السياسات بشأن وضع هذه الرسوم في الوثيقة Doc 9082، الفقرة ٤ ٢)، الجزء الثاني. وتشير الوثيقة إلى أنه "عندما تفرض رسوم على مراقبة الإقتراب والمطار كجزء من رسم الهبوط، أو بشكل منفصل، ينبغي أن تكون هذه الرسوم متسقة مع السياسات بشأن الرسوم على خدمات الملاحة الجوية". علاوة على ذلك، تشير الفقرة ٧ من الجزء الثالث إلى أنه عندما تُفرض رسوم مراقبة الإقتراب والمطار، إما كجزء من رسم الهبوط، وإما بشكل منفصل، ينبغي أن يكون الرسم، بقدر المستطاع، عنصراً واحداً من رسم الهبوط، أو رسماً واحداً لكل رحلة، ويمكن أخذ وزن الطائرة في الإعتبار، ولكن بأقل من النسبة المباشرة.

١٥١-٤ والسبب في ذلك هو أنه، بخلاف مناطق تحركات الطائرات مثلاً، فإن التكاليف المرتبطة بتقديم مراقبة الحركة الجوية والخدمات ذات الصلة لا تتأثر كثيراً بوزن الطائرة. ولكن من أجل أن يعرف مشغل الطائرات قيمة الخدمات التي يتلقاها من مراقبة الحركة الجوية، فإن هذه الرسوم غالباً ما تُحدد على أساس وزن الطائرة. ويمكن الوصول إلى هذه الرسوم بنفس الطريقة المستخدمة في تحديد رسوم الهبوط، أي بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم مراقبة الإقتراب والمطار في السنة القادمة على الوزن التراكمي الأقصى المرخص للإقلاع للطائرات التي يتوقع أن تقلع من المطار في تلك السنة. ولكن بخلاف الأسلوب المتبع عادة فيما يتعلق برسوم الهبوط، فإن رسوم مراقبة الإقتراب والمطار ستزيد بقدر أقل من القدر الذي يتناسب مع وزن الطائرة.

رسوم وقوف الطائرات

١٥٢-٤ تشير المواد الإرشادية الواردة في سياسات الإيكاو بشأن وضع رسوم وقوف الطائرات ورسوم الحظائر إلى أنه من أجل تحديد الرسوم المرتبطة بإستعمال ساحات الوقوف، والحظائر، وإبواء الطائرات لأجل طويل، ينبغي، بقدر الإمكان، إستخدام الوزن الأقصى المرخص للإقلاع و/أو قياسات الطائرة (أي المساحة المشغولة، وطول فترة الإئنتظار كأساس للتكلفة (أنظر الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٥ ١)). و يتم تحديد المساحة المشغولة عادة بضرب طول الطائرة في عرض الجناحين (عرض مراوح طائرة الهليكوبتر إلا إذا كانت المراوح مطوية). ولكن تحدد أغلبية المطارات الرسوم على أساس وزن الطائرة وفترة وقوفها فقط. وكثيراً ما تعرض معدلات رسوم أسبوعية أو شهرية أو حتى سنوية، وخاصة لطائرات الطيران العام الصغيرة.

١٥٣-٤ جرت العادة على أن يتضمن رسم الهبوط فترة وقوف مجانية بعد الهبوط مباشرة، ويختلف طول هذه الفترة من مطار لآخر. وترد الإشارة إلى هذه الممارسة في وثيقة سياسات الإيكاو بشأن الرسوم التي تشير إلى أن فترة الوقوف المجانية للطائرات ينبغي تحديدها على أساس محلي بمراعاة جدول مواعيد الطائرات، ومدى توفر مساحات الوقوف وغيرها من العوامل ذات الصلة، (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٥ ٢)). وبالتالي فإن تكاليف مناطق الوقوف في ساحة التحركات بالمطار تُدرج في أساس التكلفة لحساب رسم الهبوط بالرغم من فرض رسوم مستقلة في بعض الحالات لساحات الوقوف ومناطق الوقوف النائية (أنظر أيضاً الفقرة ٤-١٥٤). ويمكن تحديد رسوم الوقوف عن طريق القيام أولاً بتقدير عدد أطنان الطائرات (أقصى وزن مسموح به للإقلاع) المتوقع وقوفها في المطار في السنة التالية والمتوقع أن تخضع لرسوم الوقوف، وأيضاً العدد التراكمي لساعات الوقوف بغية التوصل إلى مجموع أطنان/ساعات الوقوف تلك السنة. وبعد ذلك، تتم قسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم الوقوف على ذلك الرقم للتوصل إلى معدل الأساس لحساب رسم الوقوف. كما أن زيادات رسوم الهبوط التي تطبق عادة بسبب زيادات أوزان الطائرات، تطبق أيضاً على رسوم الوقوف، ولكن مستويات الرسوم عادة ما تكون أقل عدداً. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الدقة بهذا المعنى المذكور في تحديد رسوم الوقوف قد لا تكون دائماً عملية في جميع الظروف، مثل الظروف المشار إليها في الفقرة التالية.

١٥٤-٤ غالباً ما يكون لرسم الوقوف غرض تنظيمي، ولذلك، ومن أجل تشجيع التعجيل بعمليات تحميل وتفريغ الطائرات، وبالتالي إتاحة ساحة الوقوف لعدد أكبر من الطائرات، فإن رسوم الوقوف التي تسري في أعقاب إنتهاء فترة الوقوف المجانية، لا تكون أعلى من رسوم مناطق الوقوف النائية، ولكنها قد تتصاعد تصاعداً سريعاً.

رسوم الجسور المؤدية إلى الطائرة

١٥٥-٤ لا تُفرض هذه الرسوم في مطارات كثيرة، وذلك لأن تكاليف هذه التسهيلات تدخل في أساس تكلفة حساب رسوم خدمة الركاب. ويعد عدد الركاب المستخدمين للجسر المؤدي إلى الطائرة كدلالة جيدة على معدل إستهلاكها. لذلك يمكن تحديد هذه الرسوم بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم الجسور المؤدية إلى الطائرة في السنة القادمة على العدد الكلي التقديري للركاب القادمين أو المغادرين في تلك السنة. ولتشجيع التحميل والتفريغ السريعين للطائرات في الحالات التي يلزم فيها ذلك، يمكن تعديل الرسوم، بحيث تستند، إضافة إلى عدد الركاب، إلى فترة إستخدام جسر الوصول مقاسة، على سبيل المثال، بفترة قدرها ساعة، أو ساعتان، أو ثلاث ساعات، أو أكثر.

رسوم الإيواء

١٥٦-٤ تحدد رسوم الإيواء بنفس طريقة تحديد رسوم الوقوف، أو بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم الإيواء على مجموع أطنان الطائرات/ ساعات استخدام حظيرة الطائرات.

رسوم خدمة الركاب

١٥٧-٤ تفرض رسوم خدمة الركاب عادة على الركاب المغادرين فقط، بالرغم من وجود أمثلة تُطبَّق فيها هذه الرسوم على الركاب القادمين أيضاً. وعادة ما يُفرض رسمان من رسوم خدمة الركاب، أحدهما رسم على ركاب الرحلات الدولية، والآخر على ركاب الرحلات الداخلية. ويحدد رسم خدمة الراكب الدولي بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم خدمة الراكب الدولي في السنة القادمة على العدد الكلي التقديري للركاب المغادرين، وأيضاً على الركاب الدوليين القادمين في تلك السنة إذا كان ذلك منطبقاً. ويحدد رسم خدمة الراكب الداخلي بتطبيق نفس الإجراء على أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم خدمة الراكب الداخلي والعدد التقديري لركاب الرحلات الداخلية. وينبغي في الحالتين إستبعاد الركاب غير الخاضعين لرسوم خدمة الركاب، بمن فيهم، حيثما كان ذلك منطبقاً، الركاب العابرين عبوراً مباشراً.

رسوم البضائع

١٥٨-٤ لا تُفرض رسوم البضائع في كثير من المطارات، ولكنها تحدد بنفس طريقة تحديد خدمة الركاب، أي بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم البضائع على مجموع أطنان البضائع التقديرية المحملة أو المفرغة في المطار. ويمكن فرض رسوم بضائع دولية وداخلية منفصلة إذا وضعت أسس تكلفة منفصلة لكل منهما، وإذا كان الفرق في التكاليف فيما يتعلق بأحجام البضائع الدولية مقارنة بأحجام البضائع الداخلية يبرر الفصل بينهما.

رسوم الأمن

١٥٩-٤ يتطلب وضع رسوم الأمن إيلاء إهتمام خاص. وفي هذا السياق يشار إلى الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٧، وخاصة إلى المبدأ المذكور في الفقرة ٧ (٣) بأنه ينبغي تصميم رسوم الأمن بحيث تسترد التكاليف ذات الصلة بالأمن وليس أكثر من ذلك. ويمكن أن تتضمن التكاليف ذات الصلة الأصول المرتبطة مباشرة بتقديم خدمات الأمن المعينة. وعندما لا تكون هذه الأصول ممولة بالكامل بواسطة تمويل الديون، يمكن أن تحقق عائداً بشرط أن تبرز الحد الأدنى من المخاطر المرتبطة بإستيراد التكاليف المتكبدة نتيجة إستيفاء شرط تنظيمي. وقد يكون هذا العائد أقل من العائد المتضمن في سياسات الإيكافو بشأن الرسوم على نحو ما ورد في الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ٢ (٨)، ولكن على ألا يتجاوز هذ العائد.

١٦٠-٤ وفيما يتعلق بالطريقة المستخدمة لفرض الرسوم، يوصى بأن تستند رسوم الحركة الجوية إما إلى عدد الركاب، وإما على وزن الطائرة، أو الإثنين معاً. كما يمكن فرضها إما كإضافات للرسوم القائمة الأخرى، وإما في شكل رسوم منفصلة، (أنظر الوثيقة Doc 9082 ، الجزء الثاني، الفقرة ٦٧ و ٧٧)). ويبدو أن أغلبية المطارات الساعية لإسترداد تكاليفها الأمنية تفعل ذلك عن طريق رسوم أمن منفصلة. وعادة ما يتطلب تطبيق كل من طريقة تحديد رسوم الأمن على أساس الركاب وطريقة تحديد الرسوم على أساس وزن الطائرة أساس تكلفة منفصل لكل طريقة، وذلك بتعريف عناصر تكاليف الأمن المنسوبة إلى الركاب (صالات الركاب على سبيل المثال)، وإلى الطائرات (مناطق تحركات الحركة الجوية على سبيل المثال).

١٦١-٤ يمكن تحديد رسم الأمن، أو الزيادة في الرسم على أساس عدد الركاب بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم الأمن في السنة القادمة على المجموع التقديري لعدد الركاب المغادرين في تلك السنة. ورغم ذلك ووفقاً للملحق ١٧ — الأمن الذي ينص على أنه يجب على كل دولة متعاقدة أن تكفل سريان المبادئ التي تنظم التدابير الرامية للحماية من أفعال التدخل غير المشروع في الطيران المدني الدولي على الرحلات المحلية قدر الإمكان، فقد تكون تدابير الأمن المتعلقة بالحركة الدولية مختلفة عن التدابير المتعلقة بالحركة الجوية الداخلية، وبالتالي يمكن إعداد رسوم منفصلة لكل من ركاب الرحلات الدولية وركاب الرحلات الداخلية بشرط التمكن من تقسيم أساس التكلفة. وإذا كان الرسم مستنداً إلى وزن الطائرة، يمكن تطبيق إجراء مواز بقسمة أساس التكلفة التقديرية لحساب رسوم الأمن في السنة التالية على الوزن التراكمي الأقصى المسموح به لإقلاع الطائرة التي يتوقع إقلاعها من المطار في تلك السنة، ومرة أخرى مع إجراء الفصل، عندما ذلك يكون منطبقاً، بين الحركة الجوية الدولية والحركة الجوية الداخلية.

الرسوم المرتبطة بضوضاء الطائرة

١٦٢-٤ لا تُفرض حتى تاريخ اليوم الرسوم المرتبطة بضوضاء الطائرات في الكثير من المطارات. وبالنسبة للظروف التي تنطبق فيها، توصي الوثيقة Doc 9082 في الفقرة ٨ ١) من الجزء الثاني بأنه لا ينبغي فرض الرسوم المرتبطة بضوضاء الطائرات إلا في المطارات التي تعاني من مشاكل الضوضاء. كما ينبغي أن يكون الهدف من هذه الرسوم إسترداد ما لا يزيد عن التكاليف المرتبطة بالتخفيف من حدة هذه المشاكل أو منعها. وكما أشير إليه أعلاه فيما يتعلق برسوم الأمن، لا ينبغي أن يحقق المطار أرباحاً من الرسوم المرتبطة بالضوضاء.

١٦٣-٤ وفيما يتعلق بنظام فرض الرسوم، توصي الوثيقة Doc 9082 في الجزء الثاني، الفقرة ٨ ٢) بأنه ينبغي أن ترتبط أية رسوم متصلة بالضوضاء برسم الهبوط، ربما عن طريق فرض رسوم إضافية، أو منح خصومات. وينبغي أن تؤخذ في الإعتبار أحكام شهادات الضوضاء الواردة في الملحق السادس عشر — حماية البيئة فيما يتعلق بمستويات ضوضاء الطائرة. ولا يوصى بإتباع أي طريقة محددة لزيادة الرسوم أو تخفيضها، ولكن مستوى الضوضاء الفعلي المحسوس للطائرة المعنية يمكن إستخدامه كمؤشر لتحديد الرسوم أو لمنح الخصومات. وستختلف درجة التعقيد والتقدم العلمي في تصميم المقياس وفقاً للظروف والإحتياجات المحلية. ويمكن للمقياس أن يكون مقياساً خطياً أو مقياساً مكوناً من خطوات. ولتسهيل الإستخدام يمكن تكميل المقياس بقائمة تشير إلى الرسم أو الخصم الذي ينطبق على مختلف طرز الطائرات المعروف أنها تستخدم المطار وتخضع لرسوم أو خصومات متعلقة بالضوضاء.

رسوم الطائرات المتعلقة بالإنبعاثات لمعالجة مشاكل

نوعية الهواء المحلي في المطارات أو حولها

١٦٤-٤ تُفرض رسوم الطائرات المتعلقة بالإنبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي في المطارات أو حولها في مطارات قليلة للغاية. وفي الظروف التي تنطبق فيها هذه الرسوم، توصي الوثيقة Doc 9082 في الجزء الثاني، الفقرة ٩ ١) بأنه "لا ينبغي فرض الرسوم المتعلقة بالإنبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي إلا في المطارات التي تعاني من مشكلة محددة فيما يتعلق بنوعية الهواء، أما مشكلة قائمة وإما مشكلة متوقعة، كما ينبغي أن تهدف هذه الرسوم إلى إسترداد ما لا يزيد عن تكاليف التدابير المتخذة لتخفيف أو منع الضرر الذي تسببه الطائرات". وبالتالي، وكما أشير إليه أعلاه فيما يتعلق برسوم الأمن والرسوم المتعلقة بالضوضاء، لا ينبغي أن يحقق المطار أرباحاً من الرسوم المتعلقة بالإنبعاثات لمعالجة مشاكل نوعية الهواء المحلي.

١٦٥-٤ تورد الوثيقة Doc 9082 عدداً معيناً من شروط تصميم وتنفيذ هذا المخطط لفرض الرسوم. وترد تفاصيل إضافية عن هذا الموضوع في الإرشادات بشأن رسوم إنبعاثات الطائرات المتعلقة بنوعية الهواء المحلي (Doc 9884).

الرسوم الأخرى

١٦٦-٤ يمكن في العادة حساب الأنواع الأخرى من رسوم الحركة الجوية بقسمة أساس التكلفة التقديرية للمرفق المعني أو الخدمة المعنية على تقديرات المؤشر المتاح على الفور الذي يُعبر على أفضل نحو عن استخدام المرفق أو الخدمة التي تفرض لها الرسوم.

رسوم التمويل المسبق

١٦٧-٥ ترد مناقشة الرسوم المحددة للتمويل المسبق للمشاريع في المرفق ٤، الفقرات ١٢-١٤.

(طاء) — تحصيل الرسوم

الرسوم المفروضة على مشغلي الطائرات

١٦٨-٤ بعد حساب الرسوم الفردية المختلفة على الحركة الجوية، يجب إعداد وإصدار فواتير وفقاً للشروط والأحكام الخاصة باستخدام المطار، وتحصيل المدفوعات من المشغلين المعنيين. وعادة ما تقدم الفواتير لتحصيلها لاحقاً، ولكن في بعض الحالات قد يفضل المطار تحصيل هذه الرسوم بعد الهبوط مباشرة، أو قبل إقلاع الطائرات المعنية، ويمكن للدولة أن تستخدم كلا النهجين، ويتوقف ذلك على فئات المشغلين المعنيين. وإذا كانت رحلات المشغلين المنتظمين عديدة، سيكون عملياً واقتصادياً إرسال الفواتير إلى هؤلاء المشغلين بصفة دورية بدلاً من إرسال فواتير منفصلة لكل رحلة، وعادة ما ترسل معظم المطارات الفواتير مرة كل شهر على الأقل. أما فيما يتعلق بإرسال الفواتير بعد كل هبوط أو قبل كل إقلاع، فإن ميزة هذه الطريقة تتمثل أساساً في الإستلام الفوري للمبالغ المعنية، وقد يفيد ذلك في حالة المنتفعين العرضيين، أو الذين يستخدمون المطار مرة واحدة، إذ أن تحصيل الرسوم منهم بخلاف ذلك سيكون صعباً. وبإستثناء هؤلاء المنتفعين، فإن هذا النهج لا يُطبق كثيراً، ولا يوصى به لأنه قد ينطوي على ترتيبات إدارية معقدة لتأمين الإستلام الصحيح للمدفوعات وتسجيلها.

١٦٩-٤ بغض النظر عن النهج المستخدم، فإن إرسال الفواتير ينبغي أن يتم في أقرب وقت ممكن بعد قيام الرحلة أو الرحلات، لا لتعجيل تدفق الإيرادات إلى المطار فحسب، بل أيضاً لتسهيل تحقق مشغلي الطائرات الذين يسيرون الرحلة (الرحلات) المعنية من المرافق والخدمات المستخدمة التي يتم تحصيل الرسوم بشأنها. كما أن التأخير الشديد في إرسال المطار للفواتير (أي بعد مرور عدة أشهر بعد قيام الرحلة على سبيل المثال)، يمكن أن يؤخر الدفع بسبب الصعوبات التي يواجهها المشغل في التحقق المذكور بعد قيام الرحلات بوقت طويل.

١٧٠-٤ ويجب أن تزود الفاتورة مشغل الطائرة بالمعلومات الضرورية لأغراض التحقق والدفع، مثل نوع الرسم/الرسوم والمبلغ المستحق/المبالغ المستحقة، والرحلة/الرحلات التي تشملها الفاتورة، والموعد الذي يلزم بحلولة الدفع (يجب أن يكون هذا الموعد قريباً إلى حد معقول من تاريخ إصدار الفاتورة لتفادي حالات تأخير إستلام الإيرادات دون مبرر). وينبغي أيضاً تحديد شروط الدفع ومكان إرسال المدفوعات (على سبيل المثال إلى المطار نفسه أو إلى مصرف، مع الإشارة في الحالة الأخيرة إلى العنوان/العناوين ورقم الحساب). وعند الإقتضاء، يمكن أن تبين الفاتورة أن عدم الدفع بحلول موعد الإستحقاق سيؤدي إلى فرض غرامة معينة تحدد بناء على تقدير السلطة القائمة بفرض الرسوم.

تحصيل رسوم خدمة الركاب

١٧١-٤ قد يتطلب تحصيل رسوم خدمة الركاب إعتبارات خاصة. كما أن الوثيقة Doc 9082 تقر بأن الإيرادات من هذه الرسوم تعد ضرورية لإقتصاديات عدد كبير من المطارات. وعلى النحو المبين في الجزء الثاني، الفقرة ٦ من الوثيقة Doc 9082، ينبغي مراعاة الكفاءة في تحصيل رسوم المطارات المفروضة على الركاب لتجنب الطوابير وحالات التأخير في المطارات. ويوصى أنه حينما يفضي تحصيل رسم

خدمة الراكب مباشرة من الركاب في المطار إلى مشاكل في التسهيلات من هذا القبيل، ينبغي تحصيل هذه الرسوم عن طريق مشغلي الطائرات حيثما يكون ذلك عملياً.

١٧٢-٤ وإزاء هذه الصعوبات، أو سعياً لمنع حدوثها، فقد اختار عدد متزايد من المطارات فرض رسوم خدمة الركاب كعنصر منفصل (يُعرف الرسم على هذا النحو) ثم يضاف هذا الرسم إلى رسوم الهبوط التي يدفعها مشغل الطائرة. وقد حلت هذه الطريقة مشاكل التسهيلات التي تنشأ نتيجة لتحصيل رسوم خدمة الركاب مباشرة من الركاب. كما أنها خفضت للمطارات تكاليف التحصيل، وحسنت من مراقبة ومراجعة الإيرادات المستحقة من هذه الرسوم. غير أن التحصيل المباشر للرسوم من الركاب يتيح للمطار إستلام المبالغ المحصلة فوراً . ويمكن تحصيل الرسوم إما بواسطة شركة/شركات الطيران بالنيابة عن المطار (أي عند تسجيل الركاب) وإما بواسطة المطار نفسه. ومع أخذ مختلف الحالات السائدة في الاعتبار، سيكون النهج المستخدم في تحصيل رسوم خدمة الركاب رهناً بالظروف القائمة.

تحصيل رسوم التمويل المسبق

١٧٣-٤ ترد مناقشة الجوانب المحددة لتحصيل رسوم التمويل المسبق في المرفق ٤، الفقرة ١٧.

تحصيل الضرائب بواسطة المطار بوصفه عميلاً للحكومة

١٧٤-٤ قد تكون المطارات في بعض الحالات مسؤولة عن تحصيل الضرائب، مثل ضريبة القيمة المضافة على رسوم المطار، أو ضريبة الإقلاع التي تفرضها الحكومة لأغراض الإيرادات العامة أو المحددة، أو لأغراض أخرى غير مرتبطة بعمليات المطار. وفي هذه الحالات، لا يتصرف المطار سوى كوكيل للحكومة. وينبغي تسجيل الضرائب المحصلة وحفظها منفصلة عن إيرادات المطار، حتى لو تم تحصيلها في نفس وقت تحصيل رسوم المطار (على سبيل المثال عند تحصيل ضريبة الإقلاع في نفس وقت تحصيل رسوم خدمة الركاب الخاصة بالمطار). وعند تحصيل الضرائب، ينبغي تحويلها مباشرة إلى خزينة محددة، أو إلى حساب آخر للحكومة. ولكن إذا رأى المطار أن تحويل الضرائب المحصلة ينبغي أن يقتصر على فترات زمنية معينة، مثل تحويلها مرة واحدة في الشهر، فيمكنه وضع الضرائب المحصلة قبل يوم التحويل في حساب بفوائد يكون بإسمه.

مشاكل التحصيل

١٧٥-٤ قد تكون هناك بعض المشاكل في تحصيل رسوم الحركة الجوية. وفي سياق التعامل مع هذه المشاكل، ينبغي أن يكون مدى الجهود المبذولة في التحصيل وتكاليفها متناسباً مع المبالغ المعنية. وتتفاوت درجات صعوبة تحصيل المبالغ المستحقة رهناً بما إذا كانت الأطراف المعنية موجودة أم لا في الدولة التي يقع فيها المطار الذي يفرض الرسوم. وفي حالة وجود الطرفين في نفس الدولة، فقد يكون التحصيل أسهل بسبب سهولة الوصول إلى الطرف المدين. وفي حالات الضرورة القصوى، فإن منع الطائرات من الإقلاع أو الإستيلاء عليها، أو على أية أصول أخرى للمدين قد يكون إجراءً ضرورياً. وعندما يواجه المطار صعوبات متكررة تتعلق بتأخير سداد المستحقات، يمكن أن يوقع على عقد مع وكالة لتحصيل الرسوم. وإذا لم يكن مشغل الطائرة المعني موجوداً في الدولة التي يقع فيها المطار، فقد يكون من المفيد في بعض الحالات، كما هو وارد في الفقرة ١٦٨-٤، المطالبة بالدفع قبل مغادرة الطائرة. وهناك بديل آخر وهو أن يقوم مشغل الطائرة الذي يستخدم المطار بشكل متكرر ولكنه غير موجود في الدولة بتعيين وكيل له في الدولة يتولى دفع الرسوم المستحقة. وينبغي أن يكون قبول المطار لهذا الترتيب رهناً بحيازة الوكيل للتفويض الصحيح من مشغل الطائرة، وأن يكون هذا الوكيل قادراً على سداد المدفوعات المستحقة. وبشكل أعم، وعندما تستدعي الظروف ذلك، يمكن الطلب إلى جميع مشغلي الطائرات دفع عربون مقدم، أو ضمانات أخرى مناسبة، أو أمنيات لكفالة سداد الرسوم المستحقة. وينبغي ألا يؤدي عجز أي منتفع عن دفع رسوم المطار إلى زيادة الرسوم التي تفرض على منتفعين آخرين.

الفصل الخامس

إعداد وإدارة الأنشطة غير المتعلقة بالطيران

يركز هذا الفصل على تطوير وإدارة الأنشطة غير المتعلقة بالطيران.

يناقش الجزء (ألف) سياسات الإيكاو بشأن تطوير الأنشطة غير المتعلقة بالطيران في المطارات، ومدى ملاءمة الهيكل التنظيمي لتشغيل المطار إلى جانب أهمية حجم الحركة الجوية لتطوير هذه الأنشطة.

ويشير الجزء (باء) إلى أنواع مختلفة من الإمتيازات والإيجارات، والأنشطة غير المتعلقة بالطيران التي يديرها المطار، والمناطق الحرة.

ويتناول الجزء (جيم) الجوانب الإدارية بما فيها تخطيط واختيار الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، والترتيبات الإدارية الداخلية، والجوانب الترويجية.

ويتناول الجزء (دال) تحديد القيمة السوقية للأنشطة غير المتعلقة بالطيران، وتحديد رسوم حقوق الامتياز، مع إشارة منفصلة إلى الإمتيازات المرتبطة مباشرة بإدارة خدمات النقل الجوي، وتحديد رسوم الإيجار، وإستخدام العطاءات ومحتوياتها.

كما يركز الجزء (هاء) على شروط وأحكام عقود الإمتيازات والإيجارات الخاصة بالأماكن، والأراضي ومواقع الإنشاءات، وأجال العقود، وعقود الإدارة، والعقود ذات الصلة بمشاريع المناطق الحرة.

(ألف) — العوامل الأساسية

سياسات الإيكاو بشأن الرسوم

١-٥ تقر سياسات الإيكاو فيما يتعلق بالرسوم، بالأهمية المستمرة للإيرادات المتحصلة من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. وتوصي بتنمية هذه الإيرادات بصورة كاملة، باستثناء الإمتيازات التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بإدارة خدمات النقل الجوي، كالوقود وتموين الطائرات والخدمة الأرضية (أنظر الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ١٠). وتجدر الإشارة إلى أن الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران هي في الواقع الوسيلة الرئيسية التي تمكن المطارات التي تمكن المطارات التي تطبق نهج أحادية الرسوم أو النهج المختلط من استرداد تكاليفها الكلية، لأن أرباح المطارات من هذه الأنشطة غير المتعلقة بالطيران تزيد على تغطية نقص إيراداتها بسبب تكاليف العمليات المتعلقة بمنطقة التحركات المراقبة. ويجب إيجاد توازن دقيق، يأخذ في الاعتبار، في جملة أمور، حقيقة أن تنمية إيرادات الأنشطة غير المتعلقة بالطيران لا ينبغي أن تؤثر بأي حال من الأحوال على سلامة أو أمن أرض المطار ومبانيه، وأن الدور الرئيسي للمطار هو تيسير الحركة الجوية.

أهمية حجم الحركة

٢-٥ رغم أن عدداً كبيراً من المطارات في العديد من مناطق العالم قد طوّرت الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران بصورة نشطة، يبدو أن تنمية هذه الإيرادات لا تزال في بعض الأقاليم الأخرى دون مستوى إمكاناتها إذا أخذنا في الاعتبار عوامل من قبيل الحجم الكلي للحركة الجوية، والحصة العالية للحركة الجوية الدولية. وفي هذا السياق، فكلما زادت الحركة الجوية في المطار، لا تزيد في الغالب

الإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران من حيث القيم المطلقة فحسب، بل غالباً ما تزيد حصة هذه الأنشطة من الإيرادات الكلية للمطار مقارنة بزيادة الإيرادات من رسوم الحركة الجوية. ومع ذلك، ففي بعض المطارات يمكن أن يسهم القصور في إدارة مساحات المطارات، أو عدم وجود مساحات بالإضافة إلى نقص الموارد المالية في تدني مستويات الأنشطة غير المتعلقة بالطيران.

الجوانب التنظيمية

٣-٥ يمكن ان تتسبب الجوانب التنظيمية أيضاً في إعاقة تنمية الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. فعلى سبيل المثال، قد لا تتمكن إدارة المطار من ممارسة أي سيطرة على عملية منح الإمتيازات أو الإيجارات إذا أوكلت هذه العملية لجهة أخرى تؤول إليها هذه الإيرادات أو إلى الخزانة الوطنية. وفي ظل هذه الظروف، قد لا يتوفر لإدارات المطارات نفس الحافز لتطوير الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، مثلما لو كانت مسؤولة بصورة مباشرة عن إدارة هذه الأنشطة وما تحققه من إيرادات. ومن الضروري أن تتوفر لمديري المطارات الإمكانيات اللازمة لإدارة الأنشطة غير المتعلقة بالطيران من أجل تعزيز الإستفادة القصوى من الفرص التجارية التي يتيحها موقع المطار. وقد أظهرت التجربة ضرورة الاحتفاظ بمجموعة من الأنشطة التجارية قيد الإستعراض للتأكد من إستمرارية المطارات في توفير الخدمات والمنتجات التي يرغب المستهلكون في شرائها، في إطار دينامية السوق.

(باء) — الأنشطة غير المتعلقة بالطيران — أنواعها ومسؤولياتها التشغيلية

أنواع عقود الامتياز والإيجار

٤-٥ الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، التي تشغل مساحات من مباني وأراضي المطارات كثيرة ومختلفة. وتشمل مجموعة كبيرة من المحلات التجارية وأنشطة الخدمات، والمكاتب، وغير ذلك من المباني التي تشغلها شركات الطيران والهيئات الحكومية، فضلاً عن المناطق الحرة. وتشمل إيرادات المطارات المتحصلة من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران بصورة رئيسية رسوم تشغيل الأعمال التجارية في المطار، وعقود إيجارات الأراضي والمباني، وبدرجة أقل من ذلك بكثير إيرادات الأنشطة التجارية التي يديرها المطار نفسه. وقد تحصل المطارات على إيرادات من الأنشطة التجارية التي تقع خارج المطار، ولكنها تعتمد على الحركة الجوية للمطار كقاعدة لزيائتها.

٥-٥ وهناك مجموعة كبيرة من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران ذات التوجه التجاري. وترد في الجدول ١-٥ معظم الأنشطة الأكثر شيوعاً مرتبة حسب درجة انتشارها. ومن أكثر هذه الأنشطة شيوعاً أنشطة متعهدي توفير وقود الطائرات، وحقوق امتيازات توريد الطعام والمشروبات (المطاعم، والحانات، والكافيتيريات وغيرها). ومن بين الأنشطة الأكثر شيوعاً وأهمية أيضاً المحلات التجارية المعفاة من الرسوم الجمركية، والمصارف، وتسهيلات تحويل العملات، وخدمات توريد الوجبات الجوية، وخدمات سيارات التاكسي، ووكالات تأجير السيارات ومواقف السيارات. وحتى مباني محطات المسافرين في أصغر المطارات تشمل في العادة محلات وأكشاك لبيع الحلوى، ومواد القراءة والهدايا التذكارية. ومع تزايد أحجام المطارات، هناك اتجاه لتحقيق مزيد من التنوع والتخصص، وزيادة حجم المشاريع الفردية. وتتركز هذه العمليات التجارية في بيع الأشياء الخفيفة والصغيرة التي يمكن حملها في حقائب اليد والتي تكون مرتفعة القيمة بالنسبة إلى وحدة وزنها وحجمها.

الجدول ١-٥ حقوق الامتياز الأوسع إنتشاراً في المطارات الدولية

—	موردو وقود الطيران
—	حقوق امتيازات الطعام والمشروبات (المطاعم والحانات والكافيتيريات، وماكينات البيع الأوتوماتيكية وغيرها)
—	المتاجر المختلفة (غير المعفاة من الجمارك)
—	المصارف/تحويل العملات
—	خدمات توريد الوجبات الجوية

- خدمات سيارات التاكسي
- خدمات تأجير السيارات
- مواقف السيارات
- الإعلانات في المطار
- خدمات النقل بين المطار والمدينة (الحافلات وسيارات الليموزين وغيرها)
- المتاجر المعفاة من الرسوم الجمركية
 - المشروبات الروحية والتبغ
 - العطور وأدوات التجميل
 - الساعات
 - الأجهزة البصرية والإلكترونية
- محطات الوقود/ خدمات السيارات
- محلات تصفيف الشعر/الحلاقة
- ماكينات البيع بخلاف الأطعمة والمشروبات
- الفنادق والموتيلات
- متعهدو/وسطاء أو وكلاء الشحن
- محلات الهدايا التذكارية

٦-٥ توجد المحلات المعفاة من الرسوم الجمركية في معظم المطارات الدولية، ولو أن مبيعاتها قد تقتصر في المطارات الأصغر على المشروبات الروحية والتبغ والعطور. ومع تزايد الحركة، يميل حجم المبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية في الغالب الى التوسع بصورة سريعة ليشمل الساعات والكاميرات والأجهزة البصرية والراديوهات والأجهزة الصوتية الأخرى، ومختلف الأجهزة الإلكترونية (أجهزة الكمبيوتر والحاسبات اليدوية والألعاب وغيرها) والملابس الخفيفة باهظة الثمن، التي تحمل توقيع مصمّمها. ومع أن التركيز ينصب على الأشياء باهظة الثمن التي يمكن حملها، فإن المبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية قد اتسعت في عدد من المطارات في السنوات الأخيرة لتشمل سلعاً كبيرة الحجم مثل السيارات وأجهزة التلفاز والأجهزة السمعية الكبيرة. ويظل تقديم السلع والخدمات الجيدة بأسعار تنافسية ضرورياً ولكنه لم يعد كافياً لتحقيق النجاح التجاري. ويؤلى الآن اهتمام متزايد إلى إيرادات الإعلانات في المطارات التي أصبحت مورداً رئيسياً للدخل في عديد من المطارات. وقد أدت القدرة المتزايدة على نقل الأشخاص بسهولة داخل المطار على نحو يتيح لهم إمكانية التمتع فيما حولهم من مشاهد إلى زيادة عدد الإعلانات في بعض المطارات. وقد استخدمت الإعلانات بفعالية أيضاً في الجسور المؤدية إلى الطائرات وفي بعض مرافق وأرضيات المطارات، لا سيما بالقرب من الأبواب الدوارة أو في الأماكن الأخرى التي يمكن أن تلفت انتباه الركاب. ومن المناطق الأخرى الملائمة للإعلانات منطقة استلام الأمتعة، حيث يتوفر لدى كثير من الركاب الوقت الكافي للنظر حولهم. وهناك بطبيعة الحال قيود على حجم الإعلانات التي يتيحها المطار، إذ يجب ألا تؤثر على جودة الإشارات التوجيهية الموجودة بمباني المطار.

٧-٥ ومع أن الدخول إلى المحلات المعفاة من الرسوم الجمركية كان مقتصرًا بصورة تقليدية على حركة المسافرين المغادرين، فقد أنشأ عدد قليل من المطارات، ولكنه ما برح يتزايد في السنوات الأخيرة، محلات معفاة من الرسوم الجمركية للمسافرين القادمين. ومن المعروف بالطبع أن إنشاء محلات معفاة من الرسوم الجمركية للركاب القادمين قد يتطلب في معظم الدول إجراء تعديلات على القوانين الجمركية واللوائح المرتبطة بها. أما التطور الآخر، فهو إنشاء محلات معفاة من الرسوم الجمركية خارج المطارات حيث تُسَلَّم البضائع المشتراة للمسافرين داخل المطار أثناء اتجاههم لركوب الطائرة. ومن شأن المواقع على شبكة الإنترنت التي تصمّمها المطارات أن تيسر أيضاً هذه العملية. ولا تزال مطارات عديدة تحتفظ بمواقع متطورة على شبكة الإنترنت تنشر فيها معلومات مفيدة للمسافرين والجمهور عامة. وغالباً ما تتضمن هذه المواقع على شبكة الإنترنت معلومات عن الوقت الحقيقي للرحلات الجوية، والجدول الزمني لشركات الطيران، وخرائط المطارات، والمعلومات عن النقل البري. ويستعين العديد من مشغلي المطارات بهذه المواقع على شبكة الإنترنت لإطلاع الركاب على تسهيلات البيع

بالتجزئة والمحلات المعفاة من الجمارك داخل المطارات. ولدى بعض المطارات أداة ربط تمكّن المسافرين من "تقديم طلبات مسبقة" للحصول على سلع البيع بالتجزئة أو المحلات المعفاة من الرسوم الجمركية لتسلمها عند المغادرة. ويمكن أن تكون المواقع على شبكة الإنترنت مفيدة من منظور خدمة الزبائن، وكأداة لزيادة الإيرادات غير المتعلقة بالطيران.

٨-٥ يشجع تجميع مرافق معالجة البضائع التي تتأثر بعامل الزمن بالقرب من المطارات على المزيد من التوسع في نطاق الشحن الجوي، والنقل الجوي السريع، والشحنات غير الكاملة، وأنشطة وسطاء الشحن وموردي الإمدادات على طول طرق المرور المؤدية إلى مداخل بوابات المطارات ومخارجها. ويتوقع خبراء التنبؤات أن تشهد أحجام الشحن، في العشرين سنة القادمة، نمواً أسرع وتيرة من حركة المسافرين. كما يتوقع أن تشهد خدمات إرسال الطرود السريعة والخدمات الأخرى، التي يشكل الوقت فيها عنصراً حاسماً، أسرع معدلات نمو في هذه الفترة. وينظر مديرو المطارات بشكل متزايد إلى عمليات شحن البضائع كخيار ممتاز لإستخدام سعة المطار المحدودة، إذ أنه يمكن نقل البضائع ليلاً أو في وقت آخر غير أوقات الذروة. وتُنشئ المطارات التي لديها مساحة كافية، في بعض الأحيان، "قري للبضائع" تمارس فيها أنشطة النقل بالشاحنات والحاويات والتخزين والأنشطة الأخرى المتعلقة بالشحن في داخل المطارات. وهذا يمثل مصدراً كبيراً لإيرادات الإيجارات لمشغلي المطارات، كما يوفر فرص العمل.

٩-٥ تاريخياً، كانت معظم التسهيلات التجارية تستهدف في المقام الأول خدمة المسافرين ومرافقيهم من الأصدقاء والأقرباء، ورغم ذلك، ما برح عدد متزايد من المطارات يولي إهتماماً كبيراً للشريحة السوقية المكوّنة من الأشخاص العاملين في المطارات والمقيمين في الأحياء القريبة عن طريق توسيع الإمتيازات الممنوحة لهذا السوق لتشمل المطاعم والمحلات التجارية الكبيرة ودور السينما. والواقع أن إقامة هذه المنشآت لا يتطلب وضعها في المساحات الرئيسية الخاصة بمناطق تدفق المسافرين، أو في المناطق المتاخمة لصالات المسافرين بالمطار، وقد سمح ذلك بإستخدام أكثر فائدة لحيز المباني والأراضي، مما لو كان قد تم إستخدامها لأغراض أخرى.

١٠-٥ وبعض الأنشطة التي كثيراً ما يُصرّح بتنفيذها في المطارات لا تنفذ لقدرتها على تحقيق إيرادات للمطار، بل لأنها توفر خدمات أساسية أو مرغوبة بشدة للمسافرين أو العاملين في المطار. وقد تشمل هذه الأنشطة كافتيريات العاملين، ومكاتب البريد، أو مكاتب حكومية للمعلومات السياحية وغيرها.

١١-٥ وفيما يتعلق بالإيجارات، فبالإضافة إلى تأجير أماكن للأغراض التجارية، يمكن أيضاً تأجير مكاتب في مباني المطار، إذا توفرت. وعادة ما يكون المستأجرون الأساسيون هم شركات طيران وهيئات حكومية. أما إيجار المطارات لحظائر الطائرات، والورش، والمخازن (فيما عدا المخازن الجمركية) فهو أقل شيوعاً، نظراً لأن هذه المرافق تملكها هيئات أخرى، وإن كانت في العادة مشيدة على أرض مستأجرة من المطار.

الأنشطة غير المتعلقة بالطيران التي يشغلها المطار

١٢-٥ نظراً لإفتقارها أحياناً إلى ما يلزم من خبرة ودراية سوقية، ورغبتها في الحد من إلتزاماتها المالية، تفضل بعض المطارات أن تؤول إدارة بعض الأنشطة التجارية إلى أطراف خارجية متخصصة في هذه الأنشطة، بينما تحتفظ لنفسها بمسؤولية المراقبة العامة على هذه الأنشطة عن طريق الترتيبات التعاقدية. وقد ترغب المطارات أيضاً في أن يكون أصحاب الإمتياز أو المستأجرون مسؤولين عن إكمال وتأمين المباني التي يشغلونها. ولكن يجب أن يتم ذلك تحت إشراف المطار ورهنأ بموافقة ووفقاً لخطط المطار الرامية إلى تعزيز الإنسجام الشامل وتوازن منظر ومظهر التصميم الداخلي والخارجي للمطار.

١٣-٥ وفي بعض الحالات، قد يكون أكثر فائدة للمطار أن يقوم بتشغيل بعض الأنشطة بنفسه، وخاصة الأنشطة التي لا تتطلب معرفة متخصصة، أو إنفاق رأسمالي كبير، أو مخزونات ضخمة، مثل مواقف السيارات رغم أن بعض الأنشطة التي تتطلب الكثير من الموارد قد أُستحدثت أيضاً، مثل توفير خدمات وتسهيلات المؤتمرات. وبالرغم من افتقار المطارات لأي خبرة مباشرة سابقة في مجال البيع بالتجزئة، ما برحت هذه المطارات تصبح أكثر معرفة بخصائص قاعدة زبائنها عن طريق الدراسات الإستقصائية المتقدمة عن المسافرين التي توفر إشارات مفيدة عن التوجهات التي ينبغي اتباعها لتنمية الأعمال التجارية. وتساعد نتائج هذه الدراسات الإستقصائية على توخي العناية في وضع إستراتيجيات البيع بالتجزئة المصممة لملاءمة إحتياجات ومستويات دخل المسافرين عن طريق تجزئة السوق بصورة دقيقة.

١٤-٥ وإحدى الحالات ذات الصلة التي تناولها النقاش في الجزء (هـ)، هي عندما تكون للمطار نفسه أنشطة لا تتعلق بالطيران، كالفنادق، ولكنه يتعاقد مع جهة لديها الخبرة اللازمة لإدارة هذه الأنشطة، بينما يحتفظ هو بملكية الأنشطة ويتحصل على الإيرادات التي تحققها.

مفهوم "المطار الشامل"

١٥-٥ يقوم مفهوم "المطار الشامل" (أو "مدينة المطار") على فكرة مفادها أن المطارات الكبيرة تتسم بخصائص المدينة الحقيقية. فهي تطور خدمات غير متعلقة بالطيران تتجاوز كثيراً نطاق الأعمال التجارية الرئيسية المتمثلة في توفير أماكن للمسافرين. ولم تصبح المطارات عوامل تحفز توفير العمالة والنمو الاقتصادي فحسب، بل إستقطبت أيضاً مجموعة كاملة من الأعمال التجارية لمنطقة المطار، مما يُذكرنا بما كان عليه الحال إبان القرون الماضية حينما أصبحت الموانئ البحرية ودلتا الأنهار مراكز للنشاط الاقتصادي. وقد أصبحت المطارات الحديثة أماكن لالتقاء الناس ووجهة متميزة في حد ذاتها مع قيام بعض المؤسسات بتنظيم اجتماعات لمديريها في المطارات، أو بالقرب منها لمساعدتهم على الاستفادة القصوى من وقتهم الثمين. وقد ذكرت سلاسل فنادق عديدة أن فنادق المطارات تعتبر من أكثر ممتلكاتها المدرة للأرباح لا بسبب الطلب العالي على الغرف فحسب، بل أيضاً نظراً للإيرادات المحصلة من خدمات المؤتمرات والمطاعم. وعادة لا تقع هذه المطارات الشاملة سوى على جزء فقط من أرض تابعة للمطارات، ولكنها تقع أيضاً على أرض خارج المطار وهي حالة تتطلب معالجة مختلفة من حيث الإيرادات بالنسبة لمشغل المطار.

المناطق الحرّة

١٦-٥ أنشئ عدد صغير من المناطق الحرّة التي يديرها المطار للقيام في معظم الأحوال بتوفير مستودعات لإيداع البضائع قبل دفع الرسوم الجمركية وتسهيلات للتخزين. وغالباً ما يكون الغرض الأساسي منها هو خدمة المحلات المعفاة من الرسوم الجمركية في المطار.

١٧-٥ وقد يفرض إنشاء منطقة حرّة بالمطار إلتزامات مالية كبيرة على المطار وعلى الدولة المعنية، وذلك رهناً بنطاق الحوافز التي تمنح لتشجيع المشاريع للعمل في المناطق الحرّة. وتشمل الحوافز ما يلي:

- (أ) إعفاء السلع المستوردة والمصدّرة والمخزّنة أو المصنّعة من أي رسوم جمركية أو ضرائب على الاستيراد، أو التصدير، أو العبور، أو التجهيز؛
- (ب) إستفادة السلع المنتجة من الإتفاقات التجارية التي قد تكون الدولة طرفاً فيها؛
- (ج) إمكانية دخول سوق جديدة، أو تحسين الوضع في السوق الحالية؛
- (د) إعفاء الأرباح المحققة من تجارة التصدير من الضرائب أو تخفيض هذه الضرائب؛
- (هـ) حرية إعادة رؤوس الأموال والأرباح إلى الوطن؛
- (و) إتاحة منطقة مؤمنة ومخططة بشكل جيد ومزوّدة بمباني حديثة التشييد، أو مواقع معدة للتشييد مزودة بجميع المرافق اللازمة؛
- (ز) توفر المواد والمرافق والعمالة الماهرة وغير الماهرة بتكلفة منخفضة؛
- (ح) وجود خدمات نقل جوي وبري جيدة.

ومن الطبيعي أن يكون إختيار الحوافز المقدمة لتعزيز آفاق تشغيل منطقة حرّة ناجحة مرتبطاً بالظروف المحلية وبالقوانين واللوائح الوطنية.

١٨-٥ وتفيد تجارب الماضي، وإن كانت محدودة، بأن أنواع الصناعات التي يرجح أن تكون أكثر انجذاباً الى المناطق الحرّة هي أساساً الصناعات التي تتضمن منتجات عالية القيمة بالنسبة لكل وحدة من وحدات الوزن أو الحجم، أو التي تتطلب مكوناً كبيراً من العمالة

الماهرة و/أو غير الماهرة قليلة التكلفة. ونظراً للإحتياجات التي ربما يتعين تلبيتها، فقد لا يكون إقامة المناطق الحرة اقتراحاً سليماً من الناحية الاقتصادية بالنسبة لعدد كبير من المطارات (أو الدول). ومع ذلك، قد تجد المطارات أنه من المجدي والمستصوب إنشاء أو توسيع المخازن الجمركية ومناطق التخزين للسماح بأنشطة محدودة للدمج والتجميع، حيث أن ذلك قد لا يشكل في أغلب الأحيان التزامات مالية ضخمة على المطار أو الدولة المعنية.

الأنشطة المنفذة خارج المطار

١٩-٥ يقام عدد من الأنشطة الصناعية أو التجارية أيضاً في المنطقة المتاخمة للمطار. وتستفيد هذه الأنشطة من قربها من المطار، ولكنها لا تحتاج لأن تكون موجودة على أرض المطار، أو بالأحرى لا تستطيع ذلك، نظراً لعدم وجود مساحات كافية في المطار. ومن الأمثلة على هذه الأنشطة الفنادق، والمطاعم، ومراكز عقد المؤتمرات، ومتاجر التسوق، ووكلاء شحن البضائع، والمخازن، ومراكز نشر التجارة الإلكترونية، ومراكز توزيع الصحف والمجلات، والصناعات الخفيفة، والأنشطة المتعلقة بالنقل البري. ولكن من حيث الإيرادات التي يمكن أن يحققها مشغلو المطارات من هذه الأنشطة، فإن الوضع غير واضح كما هو الحال بالنسبة للأنشطة التي توجد على أرض المطار، ويتوقف الأمر على الظروف واللوائح التنظيمية المحلية.

(جيم) — الجوانب الإدارية

تخطيط واختيار الأنشطة غير المتعلقة بالطيران

٢٠-٥ قد يحتاج الأمر، لأسباب عديدة، إلى تحديد الأولويات عند إختيار أنواع الإمتيازات التي يحتمل أن تحقق أعلى قدر من صافي الإيرادات مع مراعاة مقتضيات راحة الجمهور. وبالمثل، فمن الضروري، عند إنشاء الأنشطة التجارية، التنسيق وتحقيق الإنسجام في تصميمها. والواقع أن كل هذه العوامل ذات أهمية خاصة في بداية عملية التخطيط الرئيسية، وفي مرحلة التصميم اللاحقة لأي مطار جديد، أو صالة مسافرين جديدة عندما تكون هناك ضرورة لحلول توفيقية للإختيار بين الخصائص التي تتطلبها المهام التشغيلية الأساسية للمطار والخصائص المواتية للإضطلاع بالأنشطة غير المتعلقة بالطيران على نحو يحقق الأرباح. وهناك حاجة أيضاً لإجراء إستعراضات دورية لمختلف الأنشطة التي تشغل مساحة في المطار لتحديد ما إذا كانت تحقق عائداً مرضية، أو ما إذا كان يمكن إستبدالها بأنشطة أكثر ربحاً، وذلك لضمان الإستخدام الأمثل للمساحة المتاحة.

٢١-٥ وبما أن السوق الذي تخدمه المحلات التجارية وخدمات المطار يتكوّن من المسافرين والزوار والعاملين في المطار، فمن المفيد الحصول على معلومات عن هذه الفئات الثلاث فيما يتعلق بمستويات الدخل، والإحتياجات، والعوامل المؤثرة على مشترياتهم. ويشمل ذلك معلومات عن أنواع التسهيلات المفضلة، والآراء بشأن الأسعار المفروضة، ونوعية البضائع والخدمات المقدمة، وهي معلومات يمكن الحصول عليها عن طريق إجراء دراسات إستقصائية دورية. ومن المعلومات الأخرى التي قد تجدها إدارة المطار مفيدة المعلومات عن حجم الحركة الجوية في الماضي والحاضر، وحجمها المتوقع في المستقبل، بما في ذلك تقسيم أعداد المسافرين الدوليين والمحليين إلى مسافرين قادمين ومغادرين وعابرين/منتقلين من طائرة إلى أخرى، وكذلك عدد الزوار الحاليين والمتوقعين، وعدد موظفي المطار، ومتوسط الفترة الزمنية التي يقضيها في المطار الركاب حسب فئاتهم المختلفة، وتوزيع حركة المسافرين على ساعات اليوم، وأيام الأسبوع، وشهور السنة.

الترتيبات الإدارية الداخلية

٢٢-٥ مع إتساع نطاق الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، قد تجد إدارة المطار أنه من الضروري أو من المستصوب أن تعهد بأعمال الإشراف عليها إلى وحدة إدارية منفصلة. وتشمل مسؤوليات هذه الوحدة عادة إختيار مجموعة الخدمات المطلوب توفيرها للجمهور، وإختيار المستفيدين من حقوق الإمتياز والمستأجرين، والتفاوض بشأن العقود والإيجارات، بما في ذلك إختيار الهيكل المناسب لرسم حقوق الإمتيازات، إضافة إلى الرصد اللاحق للأسعار المفروضة ونوعية الخدمة، وغير ذلك من الشروط التي قد تنص عليها الإتفاقات التعاقدية.

الجوانب الترويجية

٢٣-٥ يحتاج المطار، لا سيما في المراحل الأولى من تطوير أنشطته غير المتعلقة بالطيران، إلى الترويج للنشط لنفسه بوسائل من قبيل إعداد وتوزيع المواد الإعلامية التي تصف، على سبيل المثال، السوق المحتملة التي يوفرها المطار، مع الإشارة إلى حجم هذه السوق ومستويات الدخل فيها التي تفوق المعدلات المتوسطة. وينبغي أيضاً الاستعانة بوسائل الإعلام في وصف المطار كمكان للأعمال التجارية، كما ينبغي إقامة الإتصالات مع مجموعات المصالح، مثل غرف التجارة المحلية. ومن الضروري العمل على وضع خطة تسويقية شاملة لهذه الجوانب المختلفة لتنمية وترويج الأنشطة غير المتعلقة بالطيران.

(دال) — تحديد رسوم وتكاليف الأنشطة غير المتعلقة بالطيران

التُّهَجُ المتبعة في تحديد القيمة السوقية

٢٤-٥ باستثناء حقوق الإمتياز المتعلقة بالخدمات الخاصة المشار إليها في الفقرة ٥-١٠، فمن الضروري، قبل تحديد أي رسوم لحقوق الإمتياز أو تكاليف إيجار، القيام بتقدير التكاليف التي تكبدها المطار عند توفير المباني، أو الأرض لكل واحد من مختلف أصحاب الإمتياز أو المستأجرين المعنيين من أجل وضع حد أدنى للرسوم والتكاليف التي ينبغي تحديدها في كل حالة من الحالات لكي لا يتكبد المطار أي خسارة بسبب الأنشطة المعنية. ومع ذلك، وبما أن من أهداف المطار الرئيسية تحقيق أكبر ربح ممكن من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، فمن الضروري، وخاصة فيما يتعلق بالأنشطة التجارية، أن يتم تحديد القيمة السوقية لمباني المطار المختلفة المخصصة لمختلف الأنشطة غير المتعلقة بالطيران. وفي هذا السياق، فإن إمكانيات الزبون، وموقع المباني، ليس داخل المطار في حد ذاته فحسب، بل أيضاً في أي مبنى معين (صالة مطار أو غير ذلك)، أو في منطقة المطار، هما اللذان يحددان مدى جاذبية النشاط التجاري بالنسبة لصاحب الإمتياز أو المستأجر المحتمل، ويحددان بالتالي مستوى الرسوم التي يمكن أن يفرضها المطار مقابل استخدام هذه المباني.

٢٥-٥ ويمكن تحديد القيمة السوقية عن طريق إجراء مناقصة، أو إجراء تقييم من قبل المطار نفسه. وكثيراً ما يُستخدم مزيج من الطريقتين. ومعظم المطارات التي تستخدم عملية المناقصة تفعل ذلك على سبيل الممارسة بصورة عامة، كما تستخدمها عند تجديد عقود الإمتياز عند إنتهاء مدتها، بينما تستخدم مطارات أخرى طريقة المناقصات على نحو انتقائي بحيث تحصر استخدامها عادة في الأنشطة الأكثر ربحاً. وستتم لاحقاً مناقشة موضوع المناقصات باستفاضة في هذا الجزء.

٢٦-٥ وعادة ما يتضمن تقدير القيمة السوقية للمباني المقدمة إجراء مقارنة بينها وبين مباني ذات خصائص مماثلة بالقرب من المطار أو في وسط المدينة، مع مراعاة عوامل من قبيل طبيعة النشاط التجاري، وحجم السوق الذي توفرت فرص الوصول إليه، وحجم النشاط التجاري الذي يتم التعامل فيه. وتجدر الإشارة، في هذا السياق، إلى أن بعض المناطق أو المواقع المعنية داخل المطار، وخاصة في مباني محطات المسافرين تُعتبر أكثر جاذبية من غيرها من الناحية التجارية لأنها قد تكون أوضح رؤية للزبائن المحتملين، كما أن إمكانية الوصول إليها أسهل بالنسبة لهؤلاء الزبائن. ومن ثم، يمكن أن يقسم المطار مساحة المباني والأرض إلى مناطق مختلفة مع تحديد مجموعة من القيم السوقية لكل وحدة من وحدات مساحة الأرضية (داخل أحد مباني المطار على سبيل المثال)، أو الأرض حسب موقع ونوع النشاط الذي خصص من أجله الموقع. وبصورة عامة، كلما بُعد موقع مساحة المباني أو الأرض، كلما إنخفضت قيمتها السوقية.

تحديد رسوم حقوق الإمتياز

٢٧-٥ قد تكون رسوم حقوق الإمتياز متغيرة أو ثابتة أو تجمع بين الاثنين، مع وجود إستثناءات كذلك المبيّنة أدناه. ويفضل عادة نظام الرسوم الذي يجمع بين الرسوم المتغيرة والرسوم الثابتة، وخاصة فيما يتعلق بالأنشطة الرئيسية مثل المطاعم، والحانات، والمبيعات والمحلات التجارية المعفاة من الرسوم الجمركية، فضلاً عن مكاتب تأجير السيارات، ومواقف السيارات، لأن هذا النظام يوفر الحوافز التجارية الصحيحة لبائعي التجزئة، وأصحاب الإمتيازات، لا سيما في المطارات ذات المساحة التجارية المحدودة. كما أن مجموعة الأنشطة التي

ستطبق عليها هذه الرسوم ستزيد بصورة عامة بزيادة حجم المطار. وفي المطارات التي تتعامل سنوياً مع حجم كبير جداً من الحركة الجوية، فغالباً ما يتم تقدير معظم رسوم حقوق الامتياز بهذه الطريقة.

٢٨-٥ وينبغي أن تسترد رسوم الامتياز بعناصرها الثابتة والمتغيرة كل التكاليف التي يتحملها المطار والتي تُسبب إلى الامتياز المعني، كما ينبغي أن تحقق المستوى المرجو من الأرباح. ويترك لكل مطار على حدة تحديد مقدار التكاليف والأرباح، على التوالي، التي ستتم تغطيتها عن طريق عناصر الرسوم الثابتة مقابل عناصر الرسوم المتغيرة لكل واحد من الإمتيازات. وينبغي عادة تقدير العناصر المتغيرة في الرسوم كنسبة مئوية من معدل رقم أعمال النشاط التجاري المعني، وليس كنسبة مئوية من الأرباح الصافية، إذ أن الإجراء الأخير قد يثير مشاكل عديدة فيما يتعلق بالرصد ومراجعة الحسابات، وبالتالي سيكون تطبيقه بشكل مرض أكثر صعوبة. وبالرغم من أن الممارسة الشائعة هي استخدام نسبة مئوية ثابتة لكل نشاط تجاري، بغض النظر عن حجم النشاط، لكن في بعض الحالات تزيد النسبة المئوية الواجب دفعها بزيادة حجم النشاط التجاري، وخاصة عندما يتعلق الأمر بحقوق الإمتياز الرئيسية.

٢٩-٥ قد يكون من الصعب تحديد رقم أعمال الأنشطة المتعلقة بحقوق الإمتياز بهدف تقدير الرسوم عليها. ومن ثم، يحتاج المطار إلى تحديد الإجراءات اللازمة للمحاسبة، والمراجعة، والمراقبة لرصد مستويات رقم الأعمال، وإدراج الأحكام الضرورية في عقود الإمتياز (أنظر أيضاً الفقرة ٤٤-٥ ح)).

٣٠-٥ وعادة ما يُطبق نوع رسوم المبلغ الثابت من رسوم حقوق الامتياز بصورة إنتقائية على الأنشطة ذات الطابع التخصصي التي يُرجح ألا تحقق سوى بعض الأرباح المتواضعة (على سبيل المثال محلات بيع الزهور، والحلاقة، والكتب، والصحف، وماكينات التصوير الذاتي، وسيارات التاكسي، ومكاتب الحجز بالفنادق). وينبغي أن تكون العقود من هذا النوع ذات آجال قصيرة نسبياً، أما إذا كانت هذه العقود ذات آجال أطول، فينبغي أن تنص على مراجعة الرسوم على فترات دورية.

٣١-٥ تختلف بعض أشكال رسوم الإمتياز إختلافاً واضحاً عن الرسوم الشائع إستخدامها. ولعل أكثر هذه الأشكال أهمية هو فرض مبلغ ثابت على أنواع معينة من المحلات على أساس كل راكب قادم أو مغادر، وفرض رسم ثابت على أساس كل سيارة تؤجرها شركات تأجير السيارات، أو تحديد إيجار ثابت زائداً مبلغ محدد عن كل واحد من ركاب المطار، أما في حالة عمليات سيارات التاكسي، فيفرض رسم ترخيص تدفعه كل سيارة مرخصة للعمل في المطار.

٣٢-٥ وينبغي توخي الحذر عند التفكير في زيادة إيرادات المطار برفع مستويات الرسوم. ويوصي بالمتابعة الدقيقة والتقييم اللاحق لتحاشي رفع أسعار التجزئة للسلع من قبل أصحاب الإمتياز، مما قد يضر بالإيرادات الكلية لصاحب الإمتياز (ويعملية صيانة المبنى المعني والمحافظة على شكله) وبالتالي إلحاق الضرر بإيرادات المطار. وينبغي أن تمارس إدارة المطار قدرماً من الإشراف المعقول على الأسعار المفروضة في المطار لضمان أن تكون عادلة وتنافسية مقارنة بالأسعار المفروضة في مطارات المقصد والمنشأ الرئيسية التي تمر بها الحركة الجوية لهذه المطارات، أو مقارنتها بالأسعار في الأماكن ذات الخصائص المماثلة الواقعة بالقرب من المطارات أو في وسط المدينة.

رسوم الامتياز المرتبطة مباشرة بتشغيل خدمات النقل الجوي

٣٣-٥ تشجع سياسات الإيكاو بشأن الرسوم (الوثيقة Doc 9082، الجزء الثاني، الفقرة ١٠) التطوير الكامل للإيرادات من الأنشطة غير المتعلقة بالطيران، بإستثناء حقوق الإمتياز المرتبطة مباشرة بخدمات النقل الجوي، مثل خدمات الوقود، وتموين الطائرات، والخدمات الأرضية. ومع ذلك، فإن هذه الفئة من الأنشطة مشمولة بحقوق الامتياز، ولذلك فهي لا تخضع لنفس القيود الموصى بتطبيقها على رسوم الحركة الجوية، رغم أنه ينبغي توخي الحيط عند تحديد رسوم هذه الأنشطة. وفيما يتعلق بتموين الطائرات، على سبيل المثال، فمن الضروري فرض رسوم أقل على هذا النوع من حقوق الامتياز مقارنة بالرسوم المفروضة على امتيازات تقديم المشروبات والأطعمة في المطار. ونظراً لأن خدمات تزويد الطائرات بالوقود والخدمات الأرضية تنفرد بسمات خاصة، فيُشار إليها بصورة منفصلة أدناه.

حقوق امتياز تزويد الطائرات بالوقود

٣٤-٥ غالباً ما تكون الرسوم المفروضة على معظم إمتيازات وقود الطائرات في شكل رسوم على "التموين بالوقود". وتوصي الوثيقة Doc 9082 في الجزء الثاني، الفقرة ١١، بأنه في حالة فرض الرسوم على "التموين بالوقود"، ينبغي أن تعتبرها هيئات المطارات كرسوم إمتياز ذات طبيعة متعلقة بالطيران. ولا ينبغي أن يضيف أصحاب حقوق إمتياز التزويد بالوقود هذه الرسوم بصورة تلقائية إلى سعر الوقود المفروض على مشغلي الطائرات، ولكن يجوز أن يضيفوا هذه الرسوم على النحو الملائم كعنصر من عناصر تكاليفهم عند التفاوض بشأن أسعار توفير الوقود. ويمكن أن يتضمن مستوى رسوم توفير الوقود قيمة حقوق الإمتياز الممنوحة لمقدمي الوقود، وينبغي أن يرتبط مستوى هذه الرسوم بتكلفة التسهيلات المقدمة، إن وجدت. وبدلاً من ذلك، يجوز النظر، إن أمكن ذلك، في الاستعاضة عن رسوم "التموين بالوقود" برسوم امتياز ثابتة تعبر عن قيمة الامتياز وتتعلق بتكاليف التسهيلات المقدمة، إن وجدت. وفي حالة فرض أي من هذه الرسوم أو التكاليف، ينبغي أن يقوم مشغلو المطارات بتقديرها بطريقة تتجنب إحداث أي آثار تمييزية، مباشرة أو غير مباشرة، على موردي الوقود ومشغلي الطائرات على حد سواء، كما لا ينبغي أن يشكل فرض هذه الرسوم عائقاً أمام تطور الطيران المدني.

٣٥-٥ ولذلك فإن الموقف الذي تحدده سياسات الإيكاو بشأن الرسوم هو أن رسوم الإمتياز الممنوحة لتزويد الطائرات بالوقود يمكن أن تبرز قيمة هذا النوع من الإمتياز الممنوح لصاحبه. ومن الناحية العملية وكقاعدة، يضيف صاحب الإمتياز الرسم المفروض على "التموين بالوقود" مباشرة إلى سعر الوقود المباع لمشغل الطائرات. وقد أثار هذا الأمر درجة من عدم الرضاء بين الكثير من مشغلي الطائرات كانت نتيجته أن قامت بعض المطارات أو تنوي القيام بإستبدال رسم توفير الوقود بشكل آخر من أشكال الرسوم (وقد يتضمن ذلك زيادة العنصر الثابت في رسم حقوق الإمتياز).

حقوق الإمتياز الخاصة بالخدمات الأرضية ورسومها

٣٦-٥ تُعتبر الخدمات الأرضية من الأنشطة التي تقوم بها إما شركات الطيران، وإما الجهات صاحبة الإمتياز في معظم المطارات، رغم أن عدداً كبيراً من المطارات يقوم بنفسه بهذه الوظيفة، جزئياً أو كلياً. وإذا ركزنا أولاً على الخدمات الأرضية التي يقدمها المطار، تجدر الإشارة إلى أن نطاق وطبيعة الخدمات الأرضية التي يقدمها المطار — إذا كانت هذه الخدمات تشمل تسجيل الركاب، و/أو تحميل وتفريغ الطائرة على سبيل المثال — فإنها تحدد نطاق الرسم/الرسوم المفروضة. وتشمل الإعتبارات الأخرى ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك رسم واحد أو أكثر، وما هو المعيار/المعايير التي ينبغي أن يُحدد على أساسها الرسم/الرسوم. ويمكن التوصل إلى جداول فرض الرسوم المستخدمة عن طريق قسمة تكاليف الخدمات الأرضية المقدرة للسنة القادمة على الحجم الكلي المتوقع للمسافرين الدوليين والمحليين في تلك السنة، و/أو وزن الحقايب والبضائع التي تمت مناولتها، و/أو الوزن التراكمي الأقصى المرخص للإقلاع، وبذلك يتم تقدير تكاليف الوحدة الأساسية. ويضاف هامش أرباح المطار إلى هذه التكاليف للتوصل إلى السعر/ الأسعار الأساسية للوحدة في جدول/جداول فرض الرسوم. ويمكن أن ترتفع أسعار الوحدات في فترات زمنية معينة رهناً بحجم المناولة في كل حالة. والشرط الأساسي لتقدير تكلفة اثنين أو أكثر من الرسوم المنفصلة التي تُحدد على أساس تكاليف الخدمات الأرضية يتطلب تقسيم أساس التكلفة الكلية إلى أجزاء وفقاً لذلك.

٣٧-٥ وعندما يوفر أصحاب حقوق الإمتياز الخدمات الأرضية، سواء كانوا شركات طيران، أو وكلاء خدمات أرضية مستقلين، أو شركات أخرى، يمكن أن يكون رسم الامتياز عنصراً ثابتاً زائداً نسبة مئوية من رقم الأعمال. وعندما تقدم الخدمات الأرضية هيئة أو هيئات بخلاف المطار، ينبغي أن يرصد المطار بدقة الرسوم المفروضة على مشغلي المطارات لتجنب إرتفاعها بصورة مفرطة مقارنة بالرسوم المفروضة في المطار المنافس/المجاور، نظراً لأن ذلك قد يؤدي إلى تحويل الحركة الجوية إلى هذا المطار المنافس/المجاور. وتجدر الإشارة إلى أن المنافسة في تقديم الخدمات الأرضية قد تكون لها آثار حميدة في تخفيض رسومها دون إلحاق ضرر بنوعية الخدمات المقدمة.

تحديد رسوم الإيجار

٣٨-٥ نهج تحديد رسوم الإيجارات هو نهج مماثل بصورة عامة للنهج المحدد لرسوم حقوق الإمتياز. ويمكن التوصل إلى تقدير القيمة السوقية لمساحة المباني أو الأرض المعنية بأن يُؤخذ في الإعتبار مستوى الإيجارات المفروضة على مساحات المباني أو الأراضي المماثلة في المنطقة القريبة من المطار، أو في المناطق المماثلة الأخرى.

٣٩-٥ وبما أن القيمة السوقية للعقار المؤجر تتأثر بقدر كبير بموقعه، عادة ما يقسم المطار مساحة المباني والأرض إلى مناطق مختلفة مع تحديد مجموعة من الرسوم على كل وحدة مساحة أرضية (خاصة داخل مباني المطار) وعلى كل قطعة أرض، وفرض رسوم أكثر إنخفاضاً على المساحات الواقعة في المناطق البعيدة من المطار. وفي هذا السياق، قد ترغب المطارات في التمييز بين المساحات التي تطلبها شركات الطيران لأنها ضرورية لعملياتها في المطار، مقارنة بالمساحات التي تطلبها هذه الشركات لأغراض أخرى. وبخلاف شركات الطيران، فقد تختار المطارات فرض رسوم أقل على فئات معينة من المستأجرين مقارنة بالآخرين، مثل مؤسسات الطيران الأخرى، وأندية الطيران، وبعض الإدارات الحكومية، والمنظمات الخيرية. علاوة على ذلك، تفرض بعض المطارات رسوماً أقل مما يمكن أن يطلق عليه العائد الكافي للمواقع في المطار حينما ترغب في تشجيع قيام أنشطة معينة في هذه المواقع.

العطاءات

٤٠-٥ تُستخدم العطاءات على نطاق واسع في وضع الترتيبات الخاصة بمنح حقوق الإمتياز، وتستخدم أحياناً لتأجير مباني أو أراضي المطار، لأن هذه الطريقة غالباً ما تُعتبر الطريقة الأكثر واقعية لتحديد القيمة السوقية لحقوق الأعمال التجارية في المطار أو في مبانيه. كما تتيح هذه الطريقة لإدارة المطار وسيلة مقبولة بدرجة كبيرة لإختيار الزبائن والمستأجرين بشروط مناسبة. وتجدر الإشارة إلى أنه قد لا يكون من المستصوب بالضرورة قبول أعلى عطاء لأن العوامل الأخرى، مثل مستوى الخدمة والأسعار التنافسية، يمكن أن يكون لها دور رئيسي في التوصل إلى الإختيار الذي يحقق ربحاً أكثر للمطار. وللتأكد من تلبية كل الشروط، تتخذ عدة مطارات إجراءات محددة في الدعوة لتقديم العطاءات وفرزها حسب كل عرض. وفي بعض الحالات، لا سيما فيما يتعلق بحقوق الإمتيازات الرئيسية، تتم العملية على مرحلتين، المرحلة الأولى لإختيار المرشحين الذين يستوفون المؤهلات الأساسية لتقديم مستوى الخدمة المرغوبة، والمرحلة الثانية لدعوة هؤلاء المرشحين لتقديم عروضهم لتقييمها.

٤١-٥ وعندما تدعو المطارات إلى تقديم عطاءات عامة، عادة ما تشمل هذه الدعوة المعلومات التي يُقدم على أساسها العطاء، بالإضافة إلى إشارات محددة إلى المعلومات المطلوبة لدعم العطاء، وطريقة تقديم العطاءات. وفي حالة الإيجارات البسيطة، فمن المتوقع أن تشمل المعلومات ما يلي:

- أ) تفاصيل عن حجم المباني، وموقعها وحالتها؛
- ب) طبيعة الأنشطة التي يمكن القيام بها في المباني؛
- ج) التاريخ المقترح لبدء سريان الإيجار ومدته؛
- د) الصيانة والخدمات المقدمة؛
- هـ) التحسينات التي يتوقع من المستأجر أن يقوم بها؛
- و) شروط إيداع التأمين أو الضمان؛
- ز) آخر موعد لتقديم العطاءات.

٤٢-٥ وفيما يتعلق بالأنشطة التجارية القائمة على أساس حق الامتياز، عادة ما تتضمن وثائق العطاء معلومات عن بعض أو كل الجوانب الإضافية التالية:

- أ) معلومات محددة عن نوع (أو أنواع) النشاط المتوقع القيام به بموجب حق الامتياز الممنوح، بما في ذلك أنواع السلع أو الخدمات التي ينبغي توفيرها؛
- ب) طبيعة الحقوق التجارية الخالصة المقرر منحها؛
- ج) المؤهلات والشروط الأخرى الخاصة بالموظفين؛

- (د) المستويات المحددة للبضائع، والخدمات، والتجهيزات، والأثاث؛
- (هـ) طبيعة الأثاث، والتجهيزات التي يوفرها صاحب الإمتياز؛
- (و) شروط التأمين؛
- (ز) البيانات عن حجم الحركة الجوية في الماضي والتوقعات للحركة الجوية في المستقبل؛
- (ح) الأرقام الخاصة بالمبيعات في الماضي، إذا كان ذلك منطبقاً؛
- (ط) ساعات ممارسة العمل التجاري؛
- (ي) نطاق المراقبة التي تمارسها هيئة المطار.

(هـاء) — الجوانب التعاقدية

لمحة عامة

٤٣-٥ بعد إختيار صاحب حق الإمتياز، يتعين صياغة العقد الذي يضع ويحدد العلاقة بين المطار وصاحب الإمتياز. وعادة ينبغي أن يعد المطار مشروع العقد. وإذا كان مقر صاحب حق الإمتياز في دولة غير الدولة التي يوجد فيها المطار، ينبغي إعداد العقد بموجب قوانين الدولة التي يوجد بها المطار، كما ينبغي أن يكون خاضعاً لهذه القوانين. وينبغي أن ينص العقد أيضاً على أنه عندما تفشل إجراءات التحكيم، فإن أي نزاع ينشأ تتم تسويته أمام محاكم هذه الدولة. وتتنطبق هذه الإعتبارات العامة على عقود الإيجار.

العقود المشابهة لعقود الإمتياز

٤٤-٥ بخلاف ما ورد في الفقرة السابقة، عادة ما تتضمن العقود التي تحكم ممارسة الأنشطة التجارية بموجب حقوق الإمتياز شروطاً وأحكاماً من قبيل ما يلي:

- (أ) مدة العقد؛
- (ب) مواصفات الأنشطة التي يُعترف تنفيذها في المباني، ومنع إجراء أي تغييرات في الإستخدام المُعترف للمباني؛
- (ج) الترتيبات المتعلقة بالإيجار من الباطن، إذا انطبق ذلك؛
- (د) مستوى رسوم حقوق الإمتياز، وشروط الدفع، وترتيبات مراجعة الرسوم؛
- (هـ) دفع تكاليف تسجيل العقد والخدمات والضرائب المختلفة؛
- (و) شرط إيداع التأمين أو الضمان؛
- (ز) الإلتزام بإستخدام الإجراءات المحاسبية السليمة، وتقديم الحسابات المراجعة على أساس دوري؛
- (ح) حق المطار في الاطلاع الكامل دون قيود على جميع السجلات المحاسبية والمالية لصاحب الإمتياز ذات الصلة بحقوق الإمتياز؛
- (ط) تحديد المباني التي سيتم شغلها، مع بيان يوضح بأنه قد تم فحصها من قبل الأطراف المعنية، وحق إدارة المطار في القيام بالتفتيش على المباني والإشراف عليها؛
- (ي) الإلتزام بالمحافظة على المباني في حالتها الأولى، أو بدلاً من ذلك الإلتزام بتقديم أي مشاريع لإجراء تغييرات في المباني إلى إدارة المطار، والإلتزام أيضاً بشروط إخلاء المباني بعد انتهاء مدة العقد، بما في ذلك التعهد بإعادة المباني إلى حالتها الأولى؛

- ك) الشروط التي تحكم صيانة المباني وإصلاحها، وكذلك ترتيبات النظافة؛
- ل) شروط التأمين وتحديد المسؤولية فيما يتعلق بما يلي:
- ١) الحوادث التي يتعرض لها شاغلو المباني، أو أي طرف ثالث؛
- ٢) السرقات التي تتم بإقتحام المبنى عنوة أو بغير استخدام القوة والتي تلحق الضرر بالمباني؛
- ٣) الأضرار التي تقع بسبب الحريق أو المياه، أو الفيضانات، أو الصواعق وغيرها من الحوادث التي تقع قضاء وقدرًا؛
- م) الإلتزام بمراعاة القوانين واللوائح المعمول بها؛
- ن) الشروط التي تحكم وضع الإعلانات والإشارات على المباني؛
- س) أسباب إنهاء العقد (الإفلاس، والإدانة الجنائية، والإخلال بشروط العقد وغير ذلك)، والشروط المتعلقة بتطبيق الجزاءات في هذه الحالات؛
- ع) إجراءات التحكيم؛
- ف) تعريف المصطلحات المستخدمة؛
- ص) خيارات تجديد العقد.
- ويمكن إدراج فقرات أخرى إعتماً على طبيعة النشاط المتعلق بالإمتياز مثل ما يلي:

٤٥-٥

- أ) ضمان الحقوق الخالصة في تشغيل نوع الإمتياز المحدد؛
- ب) ساعات بدء ونهاية العمل؛
- ج) الإلتزام ببيع البضائع بأسعار تنافسية وبالأسعار المعروضة، وطبيعة المراقبة التي يمارسها المطار على الأسعار؛
- د) معايير الجودة، ومراقبة البضائع، وغير ذلك من جوانب عمليات بيع وتقديم الأطعمة والمشروبات مثل ما يلي:
- ١) نوعية الأطعمة والمشروبات وإجراءات إعدادها وتخزينها؛
- ٢) نوعية الملابس والمناضد والكراسي وغيرها، وحالتها وصيانتها ونظافتها؛
- ٣) مستوى النظافة بالنسبة للعاملين؛
- هـ) الحق في تركيب المعدات المتخصصة؛
- و) الشروط الخاصة بمؤهلات العاملين في الخدمات المتخصصة والإجراءات الأمنية.

عقود إيجار المباني والأراضي ومواقع التشييد

٤٦-٥ نظراً لأن عقود الإيجار تتعلق أساساً بشغل واستخدام ممتلكات المطار، فإنها تكون في العادة أقل تعقيداً من حيث تنوع الأحكام التي تتضمنها، رغم أنه في بعض الحالات ينبغي التعبير عن أحكام معينة بصورة أكثر تفصيلاً. ومن غير المألوف أن تتضمن هذه العقود أي أحكام تتعلق بالإجراءات المحاسبية للمستأجر، أو تلزمه بتقديم بيانات مالية إلى المطار. أما الأحكام التي تتعلق بطبيعة المشروع الذي سينفذ، فقد تكون أقل تحديداً مما تكون عليه في حالة عقود حقوق الإمتيازات التجارية.

٤٧-٥ ونظراً لأن التفاوض بشأن الإيجارات المتعلقة بالأرض، أو مواقع التشييد بصفة خاصة يستغرق مدة أطول من المدة المعتادة للتفاوض على عقود إيجار مباني المطار، أو عقود حقوق الإمتيازات التجارية، فهناك حاجة أكبر لأن تتضمن هذه العقود أحكاماً لإجراء مراجعة دورية لرسوم الإيجارات، بحيث يتسنى إيلاء المراعاة الواجبة لإعادة تقييم العقار. ومن الحكمة أن تكون العقود من هذا النوع صريحة

للاغاية فيما يتعلق بحق المطار في استعادة ملكيته للعقار بعد انتهاء مدة العقد، وفيما يتعلق بالشروط والأحكام التي يتم بموجبها تنفيذ ذلك. وقد يستعيد المطار ملكيته للعقار أيضاً عندما يتخلف المستأجر عن دفع الإيجار، وعندما يحتاج المطار إلى العقار لمتطلبات التشغيل الخاصة به، أو عندما يكون ذلك لخدمة المصلحة العامة. وفي حالة إستعادة الملكية، يمكن أيضاً التطرق إلى مسألة التعويض، إذا كان مستحقاً.

مدة العقد

٤٨-٥ تتأثر مدة العقد بعوامل من قبيل نوع العمل التجاري أو نوع الإيجار، أو حجم استثمار المستأجر أو صاحب الإمتياز في الأصول الثابتة. لذلك، تُمنح العقود الطويلة الأجل في العادة عندما تكون مبالغ الاستثمارات كبيرة. وبصفة عامة، تتضمن العقود نصوصاً محددة فيما يتعلق بتجديدها.

٤٩-٥ وبالرغم من إختلاف مدد العقود من حالة لأخرى، فإن معظمها يتراوح بين سنة وخمس سنوات. وعادة ما يكون استئجار مباني المطار لفترات أقصر من ذلك إلى حد ما، وأكثرها شيوعاً تصل مدته إلى ثلاث سنوات أو أقل. وتتراوح مدد عقود إيجارات أراضي المطار التي يشيد المستأجر مبان عليها بين ١٠ و ٤٠ سنة، أما مدة العقود الأكثر شيوعاً فهي حوالي ٢٠ سنة. ويعني ذلك إعتراضاً بالحاجة إلى منح المستأجر لمواقع أعمال البناء مدة معقولة لكي يستهلك الإستثمارات التي عادة ما تكون كبيرة. ومن المهم أن تنص عقود الإيجار أو حقوق الإمتياز، باستثناء الحالات التي تكون فيها قصيرة الأجل، على إجراء المراجعة الدورية على الرسوم المفروضة (مرة كل سنة على سبيل المثال) في أثناء مدة العقد لضمان استمرار ملاءمتها.

عقود الإدارة

٥٠-٥ كما أُشير إليه في الجزء (باء) من هذا الفصل، هناك شكل خاص من العقود هو "عقد الإدارة" الذي يمكن أن يستخدمه المطار عندما يرغب في التعاقد مع جهة أخرى للحصول على الخبرة اللازمة للقيام بنشاط تجاري، مع احتفاظه بملكية النشاط المعني ودرجة كبيرة من الإشراف عليه. وتحدد هذه العقود نوع النشاط المزمع تنفيذه مقابل رسم إدارة، بينما تشترط أن يحصل المطار على صافي الإيرادات، ربما بعد خصم عمولة.

العقود المرتبطة بمشاريع المناطق الحرّة

٥١-٥ لم تطبق فكرة المنطقة الحرّة التابعة للمطار، حتى الآن، إلا على نطاق محدود. إذ أن طبيعة المنطقة الحرّة والترتيبات التعاقدية التي تنطوي عليها تعتمد اعتماداً كبيراً على الظروف المحلية. ومن المحتمل أن تتضمن العقود والإيجارات المبرمة مع المشاريع التجارية العاملة بالمناطق الحرّة مواداً محددة غير مألوفة بالنسبة لأنواع الأخرى من العقود المذكورة أعلاه. وعندما يتعلق الأمر بمشاريع أجنبية، فقد تتضمن مثل هذه المواد إشارة إلى الشروط التي تفرضها التشريعات أو اللوائح الحكومية.

٥٢-٥ وربما يخضع إنشاء منطقة حرّة والجوانب المختلفة لتشغيلها من جانب الكيان المكلف بإدارتها (سواء كان هذا الكيان هو المطار ذاته أو هيئة فرعية يُنشئها المطار) لتشريعات خاصة، بينما ستحدد حقوق والتزامات المشروع القائم في المنطقة الحرّة في الصك القانوني (مثل الميثاق، أو خطاب التأسيس) المنشئ للمشروع. أما الأحكام المنطبقة على مشاريع أجنبية، والمتعلقة بملكيتها، وتحويل رأس المال والأرباح إلى الخارج، وتوظيف المواطنين وغير ذلك، فلا تشملها عادة أي ترتيبات تعاقدية تعدها هيئة المنطقة الحرّة، حيث أن هذه الأمور تخضع بالفعل لأليات القانون الإداري أو قانون الشركات على المستوى الوطني أو مستوى الدولة أو أي جهة أخرى مختصة معينة بالأمر.

الفصل السادس

تمويل الهياكل الأساسية للمطارات

يتناول هذا الفصل الجوانب المختلفة للتمويل التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند البدء في مشروع استثماري خاص بالهياكل الأساسية للمطار قد يشمل إنشاء مطار جديد أو زيادة سعة مطار قائم.

ويتناول الجزء (ألف) أهمية تنبؤات الحركة الجوية في سياق إعداد المشروع وتمويله، كما يشير إلى السياسات ذات الصلة والإرشادات المتاحة.

ويحدد الجزء (باء) فئات الخبراء الذين من المرجح أن يشاركوا في مشروع تطوير الهياكل الأساسية.

ويركز الجزء (جيم) على أهمية وأغراض التحليلات الإقتصادية والمالية، كما يبرز عناصر مضمونها.

أما الجزء (دال) فيتناول أهداف خطط التمويل، ويتناول شروط العملات، ويناقش سداد القروض.

ويركز الجزء (هاء) أولاً على المصادر المحلية المحتملة، وثانياً على المصادر الأجنبية، وغيرها من المصادر، بما في ذلك التمويل المسبق الذي يمكن استخدامه في تمويل مشروع استثماري للمطار.

(ألف) — تنبؤات الحركة الجوية

١-٦ تعد تنبؤات الحركة الجوية السليمة عاملاً أساسياً لإعداد وتمويل أي مشروع لتطوير الهياكل الأساسية للمطار. والهدف الرئيسي من هذه التنبؤات هو التعرف على تطورات الحركة الجوية، وتحديد متطلبات السعة المرتبطة بها في المطارات. وينبغي أن تشمل التنبؤات العمر المقرر للمشروع المعني، فضلاً عن التنبؤات بالأحجام السنوية لحركة الرحلات الدولية والرحلات المحلية المنتظمة وغير المنتظمة، والحركة الجوية للركاب والبضائع. وينبغي أيضاً أن تشمل هذه التنبؤات، حسب الإقتضاء، الحركة الجوية للطيران العام، والرحلات الجوية المعفاة من رسوم المطار. وهناك حاجة أيضاً إلى توزيع الحركة الجوية على أساس شهري ويومي (وأثناء اليوم، إذا اقتضى الأمر)، وذلك من أجل معرفة إتجاهات الحركة وأنماط فترات الذروة، بالإضافة إلى الحاجة إلى البيانات المتعلقة بطرز الطائرات المتوقع تشغيلها.

٢-٦ ومن أجل الحصول على الإرشادات بشأن إعداد تنبؤات الحركة الجوية، يُشار إلى دليل الإيكاو الخاص بتنبؤات الحركة الجوية (Doc 8991). وتجدر الإشارة أيضاً إلى الوثيقة Doc 9082، حيث يوصى في الجزء الأول، الفقرة ١٩، بأن يوفر مستخدمو المطار، ومشغلو المطارات بصفة خاصة، لكل واحد من مقدمي الخدمات بيانات مسبقة عن التخطيط على أساس كل فترة تتراوح من خمس إلى عشر سنوات. وينبغي أن تشمل هذه البيانات طرز الطائرات المتوقع استخدامها في المستقبل وخصائصها، وعددها، والنمو المتوقع في حركة الطائرات، والركاب، والبضائع المنقولة.

(باء) — الإستعانة بالخبراء

٣-٦ أثناء عملية التخطيط لمشروع استثماري في المطار وأثناء تنفيذه، فقد يكون من المستصوب والمفيد للمطار الذي ليس لديه الخبرة الكافية في مجال التخطيط أن يستعين بخدمات خبير إستشاري أو أكثر من خبير من الخارج. وفي سبيل ذلك، من المهم بذل كل الجهود لضمان أن الخبير الذي يقع عليه الإختيار يتمتع بالدراية الكافية في مجال الخبرة المطلوبة. وفي ظل الظروف العادية، فمن المستصوب أيضاً ألا يكون الخبير تابعاً لمصرف رئيسي، أو مصرف استثماري، أو أحد المقاولين الرئيسيين، أو الشركات المصنعة لمعدات

المطار، إذ يمكن أن يؤثر ذلك على أي مواصفات فنية يعدها الخبير، أو يتم إعدادها إستناداً إلى تقريره. وينبغي أن تعمل إدارة المطار بشكل وثيق مع الخبير، وأن تتابع بانتظام عمله، وتستعرض تقريره بحرص، مع إجراء تقييم مثلاً لواقعية التقرير ومدى مراعاته الكاملة للظروف الوطنية والمحلية. وفيما يتعلق بالحصول على مساعدة الخبراء، يُشار أيضاً إلى الفقرة ٦-٥١، الجزء (هـ). وفيما يلي فئات الخبراء الذين يمكن أن يُستعان بهم عموماً في مشروع إستثماري في المطار:

- الإقتصاديون المدربون على تقييم تكاليف وفوائد الإستثمارات؛
- المستشارون الماليون من ذوي الخبرة في تمويل المطارات للمساعدة على التفاوض مع المصارف، ومقدمي التمويل الآخرين (وينبغي أن يتمتعوا بالإستقلالية عن الهيئة التي تقدم القروض)؛
- المحامون من ذوي الخبرة في صياغة الوثائق المتعلقة بمشاريع الإستثمار في المطار؛
- شركات إدارة المشاريع، وهي عموماً شركات هندسية ذات خبرة في التخطيط والتشييد.

(جيم) — التحليلات الإقتصادية والمالية

٤-٦ تواجه جميع المنظمات مسألة إتخاذ القرارات بشأن أفضل السبل لتحقيق أهدافها. ولتوجيه القرارات المتعلقة بالإستثمار، تستخدم هذه المنظمات تقنيات التقييم التي تركز على الخيارات والبحث عن الخيار الذي يحقق الحد الأقصى من الفوائد الصافية. وينبغي أن تساند كل قرار رئيسي يتعلق بالإستثمار يتخذه المطار التحليلات لتوضيح التكاليف والفوائد الناتجة عن الإستثمار في الهياكل الأساسية لمقدمي الخدمات، والمنفعين، والمجتمع المحلي على نطاقه الأوسع، عند الإقتضاء. وينبغي أن يساعد التشاور مع المنفعين الدول على توجيه قرارها المتعلقة بالإستثمار. وبالنسبة للتحليلات التي أُجريت، فمن المستصوب إتباع نهج يتسم بالتقارب على مستوى الدولة أو المنطقة.

٥-٦ وما برحت التحليلات الإقتصادية والمالية للمشاريع الرئيسية للمطار تصبح عنصراً متزايد الأهمية بالنسبة للعروض التي تسعى للحصول على التمويل الحكومي، أو التمويل الخاص. وتعتبر هذه الأنشطة بالغة الأهمية نظراً إلى أن المطارات يمكن أن تساهم مساهمة كبيرة في إقتصاد الدولة عن طريق توفير فرص العمل، والأنشطة الإقتصادية الأخرى، لا للمطار والمجتمعات المحلية المحيطة به فحسب، بل أيضاً للبلد برمته.

٦-٦ وتصف الفقرات التالية مختلف أنواع التحليلات التي ينبغي النظر فيها قبل البدء في أي مشروع إستثماري واسع النطاق. وهذه التحليلات هي تحليل الأثر الإقتصادي، والمنافع والتكاليف، ودراسات الجدوى، والتحليلات المالية. وكل تحليل من هذه التحليلات مصمم لغرض معين.

تحليل الأثر الإقتصادي

٧-٦ يحدد تقييم الأثر الإقتصادي لمشروع إستثماري رئيسي للمطار^١ الآثار الإقتصادية التراكمية للمشروع. ويتجاوز هذا التقييم الإيرادات والعمالة المتوقعة أو القائمة، ويُقيّم المساهمة الواسعة المقدمة أو التي يتوقع تقديمها للتنمية الإقتصادية الوطنية، أو الإقليمية، أو المحلية. وغالباً ما تُستخدم نتائج هذه التقييمات في عملية إتخاذ القرارات لتحديد الجدوى الإقتصادية للإستثمار في الهياكل الأساسية للطيران.

٨-٦ ويمكن تقييم مساهمة المطار في الإقتصاد الوطني على أساس العوامل التالية التي يمكن أن تُستمد منها الأنشطة التجارية المباشرة وغير المباشرة والناتجة بسببها، وهي إيرادات المبيعات، ودخل العمل، وإيرادات الضرائب، والعائد من الإستثمار في رأس المال، والعمالة. وبناء على ذلك، يمكن صياغة تقييمات الأثر الإقتصادي بغية جمع معلومات عن مجموعة كبيرة من الأنشطة الإقتصادية في المطار أو خارجه، أو في المنطقة المجاورة، أو حتى في كل أنحاء الدولة.

^١ يمكن أن يكون هذا المشروع مطاراً جديداً، أو توسعاً كبيراً في مطار قائم.

٩-٦ وتشمل عمليات تقييم الأثر الاقتصادي معلومات عن عدد الوظائف التي يوفرها مباشرة مشغلو المطارات، والناقلون الجويون، وغيرهم من أصحاب العمل المرتبطين بالمطار، مثل مقدمى خدمات الملاحة الجوية، والشركات التي تعمل في مجالات المشتريات، وخدمات الطائرات، والصيانة والإصلاح. ويمكن أن تحقق الوظائف مباشرة وغير مباشرة إيرادات عمل كبيرة، وتشكل قطاعاً رئيسياً من قطاعات اقتصاد الإقليم أو الدولة.

١٠-٦ وبخلاف الآثار الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة للمطار على الاقتصاد المعني، هناك الأثر الناتج عن إيفاق إيرادات العمل المتأتبة من الأنشطة الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة. وتطبق في حالة المطارات المتوسطة النطاق والواسعة النطاق، نماذج مدخلات-مخرجات لتحديد الآثار المضاعفة^٢ على نطاق صناعات توفير المدخلات، والصناعات المستهلكة. ويمكن لتحليل الأثر الاقتصادي أن يُظهر الفوائد التي يجنيها الاقتصاد المعني من السياحة والأنشطة المختلفة المرتبطة بها. أما الأنشطة الاقتصادية المنسوبة إلى قطاع السياحة التي تعتمد بشكل كبير على خدمات النقل الجوي، فيمكن اعتبارها آثاراً محفزة للطلب عند تطبيق نهج موسع لتقييم الأثر الاقتصادي.

١١-٦ ويمكن أن يُظهر تقييم الأثر الاقتصادي الحصة التي تساهم بها خدمات النقل الجوي، والآثار المضاعفة على الناتج المحلي الإجمالي للدولة. فمعرفة مساهمة المطار في الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن تؤثر إيجابياً على عملية إتخاذ القرارات بشأن الاستثمار في السعة الإضافية للمطار، أو في هياكله الأساسية.

١٢-٦ ومع أن الفقرات السابقة قد ركزت على الفوائد المحتملة لتطوير المطارات الجديدة أو الموسعة، ينبغي أيضاً أن ندرك أن هذه المشاريع عادة ما تتطوي على بعض المساوئ. فمثلاً، قد يتعين إستيراد المعدات المتخصصة اللازمة للأمن ومناولة الأمتعة، مما يؤثر المخاوف بشأن ميزان المدفوعات في الحسابات الوطنية للإقتصادات النامية. ويمكن لمشاريع التشييد أن تُنهك الإمدادات المحدودة من الموارد الوطنية البشرية والمادية والمالية على نحو يؤدي إلى تأخير أو تأجيل بعض المشاريع الأخرى. وقد يزيد المشروع أيضاً الطلب على الهياكل الأساسية الأخرى (مثل نظم الملاحة الجوية، وطرق الوصول، والإمداد بالطاقة) بما يفوق طاقة هذه الإقتصادات، ويؤدي من ثم إلى تخفيض الخدمات المقدمة للمتفعين الآخرين، أو إلى إجراء عمليات توسيع أخرى باهظة الكلفة. بالإضافة إلى ذلك، قد يتسبب المشروع في خلق مشاكل بيئية وإيكولوجية، مثل التلوث الناجم عن ضوضاء الطائرات، والانبعاثات الأخرى. أما مسألة تحديد، وحيثما أمكن، إجراء تقدير كمي لبعض هذه المساوئ، فيجب معالجتها بشكل منفصل، بينما يمكن تحليل بعض المساوئ الأخرى عن طريق تقييم تكميلي للأثر البيئي.

١٣-٦ ويمكن أن تساعد دراسة الأثر الاقتصادي الإيجابي الجيدة الإعداد والبحث في الحصول على التمويل، أو على شروط مالية أفضل لمشروع المطار. وفي الواقع، فإن عدم إجراء تقييم للأثر الاقتصادي قد يزيد من صعوبة الحصول على التمويل من موارد أجنبية من قبيل المصارف والصناديق الإنمائية حيث تُؤخذ في الاعتبار آثار المشروع المقترح على الاقتصاد الوطني عند إجراء عملية التقييم.

١٤-٦ وفي الختام، ينبغي التأكيد على أن الجمع بين عوامل من قبيل الربط السليم بين خطط المطار وخطط التنمية الإقليمية مع إدراك و إبداء الإهتمام بالشواغل البيئية، وتقديم تحاليل الأثر الاقتصادي المستندة إلى البحث الوافي، يوفر وسيلة تخطيط وأدوات إدارية مفيدة يمكن أن تشجع على الإستثمار. وهذا النهج يقدم رسالة واضحة للسلطات العامة، والشركاء التجاريين، والمستثمرين قد تشجع على المزيد من الإستثمارات التي تترتب عليها الفوائد لإقتصاد الدولة المعنية.

تحليل التكاليف والفوائد

١٥-٦ عندما يمول القطاع العام مشاريع المطار، ينبغي مراعاة المنهجية التي توضح فوائد وتكاليف المشروع لكل من القطاعين العام والخاص على حد سواء. ويحدد تحليل التكاليف والفوائد الخيار الإستثماري الذي يناسب بشكل أفضل الغاية الإقتصادية الرامية إلى زيادة صافي الفوائد المجتمعية إلى أقصى حد. ومن الواضح أن ذلك يتجاوز عملية التقييم المالي (أنظر الفقرتين ٦-٢٨ و ٦-٢٩) التي تركز على الحسابات المالية والتدفقات النقدية للمشروع. فضلاً عن ذلك، هناك فروق بين التقييم المالي وتحليل التكاليف والفوائد عند معالجة التكاليف الرأسمالية. وفي حين أن التقييم المالي يعيد عادة إدراج التكاليف الرأسمالية في المصروفات السنوية المتعلقة بإستهلاك الأصول والفوائد، فإن

^٢ أنظر التعريف في مسرد المصطلحات لهذا الدليل.

تحليل التكاليف والمنافع يقيس التكاليف الرأسمالية على أساس المصروفات النقدية اللازمة في السنوات القادمة، وليس على أساس إستهلاك الأصول والفوائد. ويقارن التدفق النقدي للمصروفات بتدفق الفوائد، ويُخصم صافي المبالغ السنوية لحساب صافي القيمة الحالية^٣ للخيار الإستثماري.

١٦-٦ ولتوضيح المجالات المختلفة للتقييم المالي وتحليل التكاليف والفوائد، يمكن الأخذ في الإعتبار توسيع صالات الركاب في المطار. فالتقييم المالي ينظر في التدفقات النقدية المالية والرسوم المقررة للمنتفعين المرتبطة بهذا الإستثمار، بينما يهتم تحليل التكاليف والفوائد بالنظر في الفوائد والتكاليف لجميع الأطراف المعنية. ويشمل ذلك فوائد الناقلين الجويين من تحسين إجراءات تسجيل الركاب، والفوائد التي يجنيها الركاب من توفير الوقت. بالإضافة إلى ذلك، إذا أخذنا في الإعتبار الآثار الإجتماعية الأوسع نطاقاً، يتعين أيضاً مراعاة الآثار السلبية مثل الضوضاء والحركة الجوية المتزايدة التي يعاني منها الأشخاص الذي يقطنون أو يعملون بالقرب من المطار.

١٧-٦ وهناك أيضاً المكاسب المحتملة للمطار في مجال الإنتاجية التي يجب أخذها في الإعتبار. فمثلاً، يمكن أن يخفّض الإستثمار في نظام متطور لمناولة الأمتعة من عدد الوكلاء المطلوبين في المستقبل، مما يقلل من تكاليف التشغيل في المستقبل. وقد تعود فوائد كفاءة النقل أيضاً على الناقلين الجويين بحيث تشمل الوفورات الناشئة عن سرعة تجهيز الطائرات لمغادرة المطار، وربما زيادة القدرة على التنبؤ بالخدمات ومدى الإعتناء عليها. تنطبق أيضاً اعتبارات مماثلة لتلك التي لوحظت في الجملة الأخيرة من الفقرة السابقة.

١٨-٦ ويتطلب قياس فوائد السلامة إجراء تحليل لمخاطر السلامة التي هي مقياس مركب لقياس إحتمال وقوع حادث سلبي ومدى قوته. ويتناول تحليل التكاليف والفوائد العواقب التي يحددها تحليل المخاطر ويضع لها قيمة مالية محددة. وعندما تتطوي الحوادث على خسائر في سلع مادية مثل الممتلكات، فيمكن تقييم مخاطر الحوادث على أساس تكاليف الإستبدال والإصلاح. وعندما تكون للخسائر عواقب غير مادية مثل الإصابات الشخصية أو الخسائر في الأرواح، فإن التقييم السليم لمخاطر الحوادث يصبح أقل يقيناً وأكثر إستناداً إلى الأحكام الجرافية، ومن ثم، ينبغي توخي الحذر عند إجراء هذا التقييم. ونظراً إلى الصعوبات التي تتطوي عليها عملية قياس فوائد السلامة، فهي غالباً ما تُهمل في هذه التحليلات، إلا إذا كانت هذه الفوائد تختلف من خيار إلى آخر من بين الخيارات التي تم أخذها في الإعتبار، أو إذا ثبت أنها تشكل عاملاً حاسماً في تحديد صافي الفوائد الإيجابية لإستثمار واحد في الهياكل الأساسية. وإذا تعذر تبرير المشروع إستناداً إلى المنافع غير المتعلقة بالسلامة، فقد يكون من الضروري النظر فيما إذا كان المشروع سيؤدي إلى تحسين مستوى السلامة.

١٩-٦ وقد تكون للمشاريع آثار سلبية أو إيجابية على الأطراف الأخرى (مثلاً، الآثار البيئية). ولا يسهل التعرف ببسر على هذه الآثار وقياسها، وقد لا تكون لها قيمة سوقية واضحة. ومع ذلك، فمن المفيد بيان هذه الآثار وتحديد كمياً بإستخدام التقنيات التحليلية، إذا كان ذلك ممكناً.

٢٠-٦ ويعتبر التأثير على البيئة من أهم الآثار الناتجة عن العديد من المشاريع الكبيرة في مجال النقل. وسواء اعتُبرت هذه الآثار تكلفة أو فائدة سلبية (غالباً ما تكون الآثار على البيئة غير مقصودة، وعادة ما تكون سلبية)، فمن الصعب قياسها بدقة. ومع ذلك، فمن المهم تحديدها وتقييمها بعناية. وقد أُجريت بحوث مستفيضة في مجال القياس الكمي للآثار البيئية.

٢١-٦ وبمجرد تحديد كل الفوائد والتكاليف والتنبؤ بها من أجل معرفة ما إذا كان المشروع مجدياً من حيث التكلفة، أو تقييم أي من الخيارات يمكن أن يحقق أكبر قدر من صافي الفوائد، يخصم صافي التدفق النقدي للفوائد والتكاليف من القيمة الحالية للحصول على صافي القيمة الحالية الفردية. وسيكون الخيار المفضل، من الناحية الإقتصادية، هو الخيار الذي يحقق أعلى معدل من صافي القيمة الحالية. وتستند ضرورة الخصم إلى حقيقة أن قيمة الإيرادات والنفقات تعتمد على الزمن الذي تحدث فيه. فقيمة وحدة واحدة من العملة التي يتم استلامها بعد عام من الآن، تقل عن قيمة الوحدة الواحدة من العملة التي تكون في رصيد الشخص اليوم، نظراً للفرص الضائعة في أثناء العام.

^٣ صافي القيمة الحالية هي القيمة المخصومة من الإيرادات (أو الفوائد) المستقبلية التي يحققها استثمار معين ناقصاً القيمة المخصومة للتكاليف المتوقعة. ويشير صافي القيمة الحالية الإيجابي إلى مدى جدوى مشروع الاستثمار. ويستخدم أيضاً في هذا السياق معدل العائد الداخلي، وهو معدل الخصم الذي يجعل صافي القيمة الحالية لمشروع الاستثمار يساوي صفرًا. ويعتبر هذا الأخير طريقة تقييم الإستثمار المستخدمة على نطاق واسع، لأنه يأخذ في الإعتبار توقيت التدفقات النقدية.

٢٢-٦ ولا تخضع بالضرورة الفوائد والتكاليف لنفس توزيع التدفقات النقدية الناتجة عن التقييم المالي. علاوة على ذلك، فإن الفوائد التي تعود على مستخدمى الطيران قد لا تكون كافية لتغطية التكلفة الإجمالية للمشروع.

دراسة الجدوى

٢٣-٦ أحد الأهداف الهامة لدراسة الجدوى هو تيسير التنسيق مع جميع الأطراف المشاركة، ودعم المفاوضات مع المؤسسات المالية. وغالباً ما تكون عملية إعداد دراسة الجدوى عملية معقدة وتتضمن عدداً من الافتراضات والتقييمات. وأهم جزء في دراسة الجدوى هو التحليل المالي (أو التقييم المالي) الذي تم تناوله سابقاً. وكثيراً ما تشمل دراسة الجدوى، من جملة عناصر، قسماً لتحليل التكاليف والمنافع وإدارة المخاطر. وتتجاوز المعلومات اللازمة لدراسة الجدوى نطاق الميزانية وخطط الأعمال (أنظر الفصل الثالث، الجزء (ألف)).

٢٤-٦ وتضع دراسة الجدوى الإطار وتحدد القضايا التي يتعين معالجتها، كما تقدم وصفاً مفصلاً عن المقترح الذي يتم إختياره، فضلاً عن مبررات إختياره من بين خيارات أخرى، كما تشمل تقييماً شاملاً للفوائد والتكاليف والمخاطر التي ينطوي عليها المقترح. وينبغي أيضاً وصف الخيارات الأخرى إلى جانب فوائدها وتكاليفها ومخاطرها. كما يمكن أن تقدم دراسة الجدوى تحليلات ومعلومات تتعلق بالمنتجات، والخدمات، والأسواق، والموظفين، والتقنيات، والمرافق، والمعدات، ورؤوس الأموال، والتمويل، وخطط الطوارئ، وما إلى ذلك. وتجري دراسة الجدوى تقييماً للأداء والإنتاجية، وتحدد عوامل النجاح الحاسمة وتتاقشها. كما يتم تحديد العوامل الرئيسية للمخاطر إلى جانب المؤشرات التي توضح التغيرات في النتائج. وينبغي تحديد تدابير التخفيف لكل عامل من عوامل المخاطر. وهناك حاجة إلى تقييم الآثار على المنظمة والموارد البشرية فيما يتعلق بالتوظيف، وإعادة التوزيع، والتدريب، والفصل.

٢٥-٦ وينبغي أن تحدد دراسة الجدوى الأنشطة التجارية للمطار وعملياته التي ستتأثر، ويتعين تقييم هذه الآثار وإقتراح التدابير الملائمة لمعالجتها. فعلى سبيل المثال، في حالة تشييد محطة جديدة للركاب، أو توسيع محطة قائمة، قد تحاول دراسة الجدوى تحديد مدى الآثار التي ستلحق بالمتنفعين بالمطار، مثل مشغلي الطائرات، والركاب، ووكلاء الشحن، فضلاً عن مقدمي الخدمات، مثل مقدمي الخدمات الأرضية، وخدمات المطاعم، والخدمات الأخرى. وتحلل دراسة الجدوى أيضاً الأثر على الموارد البشرية من حيث التوظيف، أو التسريح، أو إعادة التوزيع، أو التدريب.

التحليل المالي

٢٦-٦ بالنسبة للمطارات التي تسعى للحصول على تمويل إستثماري من موارد شبه خاصة أو خاصة، فمن الضروري إجراء تقييم مالي لضمان تمويل المشروع المقترح. ويقدم التحليل المالي المكتمل تقييماً شاملاً للتدفقات النقدية، بما في ذلك مخاطر الإيرادات المنخفضة المرتبطة بكل خيار من خيارات الإستثمار، ويساعد أيضاً على الإختيار بين الحلول البديلة. أما كيفية إجراء التقييم فتعتمد بشكل كبير على الجمهور المستهدف. ومع ذلك، تبدأ معظم التقييمات بتقدير التكلفة الرأسمالية للمشروع، والمخرجات المتوقعة مثل عمليات صعود الركاب إلى الطائرة، أو عمليات الطائرات، والإيرادات والمصروفات والتخفيضات السنوية. وكثيراً ما تُستخدم مقاييس من قبيل صافي القيمة الحالية، ومعدل العائدات الداخلية، وفترات السداد لتقديم موجز عن الجاذبية المالية للمشروع المقترح وبدائله الممكنة. ويتم في العادة إعداد بيانات الإيرادات المتوقعة وجدول سداد الديون وبيانات التدفقات النقدية.

٢٧-٦ ويُقترح أحياناً إجراء تحليل مالي لكل مشروع مطار يمول من القطاع العام. ومع ذلك، فإن هذا التحليل لا يقيس التكاليف والمنافع الإقتصادية الكاملة للمشروع، وبالتالي، فإن قيمته تكون محدودة بالنسبة للدولة في هذه الظروف. وقد تؤدي العوامل التالية إلى فرق في الفوائد العامة مقارنة بالفوائد التي يتوخاها صاحب المشروع والمشغل:

— أحياناً تحقق الجهات المنتجة (المطارات) منافع لجهات إقتصادية أخرى، ولكنها لا تستطيع الحصول على مدفوعات مقابل هذه المنافع، أو بدلاً من ذلك قد تتسبب في خسائر لجهات أخرى دون الاضطرار لدفع التكاليف الكاملة. وتُسمى هذه الأحداث بالعوامل الخارجية. ومن العوامل الخارجية السلبية المتصلة بعمليات المطار التي كثيراً ما يُشار

- إليها عامل ضوضاء الطائرات. وفي حالة العوامل الخارجية، لا يكون قياس صافي الفوائد للجهة المنتجة هو نفس قياس صافي الفوائد للجمهور.
- وقد لا يكون من الممكن تحقيق التكاليف والفوائد العامة بالكامل في المعاملات السوقية بسبب المعلومات غير الدقيقة. وربما لا يفهم الركاب القيمة الكاملة للوقت الذي يتوفر للراكب، أو تحسين السلامة الجوية التي تنسب إلى الإستثمار، وبالتالي قد يكون من الصعوبة إسترداد هذه القيمة عن طريق زيادة أسعار تذاكر الطيران، أو رسوم المطار.
- تُعتبر بعض المطارات، بحكم الواقع، جهات محتكرة لتقديم خدمات المطارات الإقليمية لبعض طُرز الطائرات. وقد لا تتوفر لمستخدمي هذه المطارات بدائل معقولة في حال قيام المطارات بزيادة رسومها لتغطية تكاليف مشروع ما، رغم أن المشروع قد تكون أو لا تكون له فوائد تعادل زيادة معدل هذه الرسوم. وبالتالي، فإن قدرة المطار على تغطية تكاليف مشروع ما عن طريق زيادة معدل الرسوم لا تعني بالضرورة أن للمشروع مزايا إقتصادية من وجهة نظر الجمهور.
- قد تكون لإنشاء مشروع ما داخل المطار بعض الفوائد الهامة، ولكن إذا كان بوسع بعض المنتفعين منع قيام المشروع، فإن هذا المشروع الهام قد يتوقف. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تعارض شركة طيران مهيمنة إضافة ساعات جديدة قد يستفيد منها بطريقة غير متناسبة منافسوها، أو يمكن، بسبب المشاكل المالية على الأجل القصير، أن ترفض أي مشروع له فوائد مستقبلية من شأنه أن يزيد من التكاليف الحالية.

(دال) — خطة التمويل

أغراض ومحتوى خطة التمويل

- ٢٨-٦ قبل البدء في مشروع إستثماري للمطار، وقبل توفير التمويل اللازم له، ينبغي تجميع العديد من البيانات. وبالتالي يتعين إعداد تقديرات عامة لتكاليف المشروع، ويتعين كما هو وُرد في الجزء (ألف) أعلاه إعداد تقديرات سنوية للحركة الجوية خلال فترة تتجاوز العمر الافتراضي للهيكل الأساسية للمطار التي أنشأها المشروع. كما يتعين تحديد المصادر الممكنة لتمويل المشروع والمصادر المحتملة للإيرادات المطلوبة فيما بعد للإيفاء بالتزامات خدمة الديون التي يكون المطار مسؤولاً عنها. وتعتبر كل هذه المعلومات مناسبة لإعداد التحليلات المشار إليها أعلاه.
- ٢٩-٦ وبمجرد إتخاذ القرار بالمضي قدماً في مشروع المطار، يصبح من الضروري إعداد خطة أكثر تفصيلاً، وهي خطة التمويل التي تقوم بتوفير معلومات أساسية من قبيل ما يلي:
- (أ) تقديرات لتكاليف المكونات (مثل العمالة، والمواد، والمعدات، والطوارئ وغيرها) لكل جزء بعينه من أجزاء المشروع الشامل؛
- (ب) التدفقات النقدية المطلوبة للإتفاق على المراحل المختلفة لتقدم المشروع، بما في ذلك تكاليف التشييد، وسداد الديون المرتبطة بذلك؛
- (ج) العملات التي ستُسَدَّدُ بها المدفوعات؛
- (د) المصادر التي ستأتي منها الأموال، سواء من:
- (١) المصادر التي يوجد لها المطار نفسه من عملياته (مثل الإيرادات المحتجزة)؛
- (٢) مصادر أخرى، بما في ذلك معلومات عن الشروط المنطبقة (سعر الفائدة وفترة السداد مثلاً).

٣٠-٦ ومن الضروري أيضاً التأكيد على أهمية توفر البيانات التي توضح اتجاه الوضع المالي للمطار خلال السنوات الأخيرة، وكذلك التطورات المتوقعة خلال فترة سداد الديون. وتوجد في حسابات المطار البيانات المالية التاريخية التي توضح بيانات من قبيل البيانات التي تم وصفها في الفصل الرابع، الجزء (ألف) — المحاسبة. ويتم تسجيل الإيرادات والمصروفات على أساس كل بند من البنود الرئيسية بأهمية خاصة. أما المصدر الذي يمكن الحصول منه على التطورات المالية في المستقبل فهو موازنات المطار والخطط المالية الأطول أجلاً. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى نص عملية إعداد الموازنة في الفصل الثالث، الجزء (ألف) — الجوانب الأساسية للإدارة المالية. ودون توفر هذه البيانات المالية، ستواجه من هم خارج المطار صعوبة أكبر في إتخاذ قرار بشأن منح أو عدم منح القرض، أو التمويل المطلوب، وتحديد الشروط في حالة منح القرض أو التمويل.

٣١-٦ وينبغي إدراك أنه بخلاف عمليات الإستعراض المنتظمة قبل إتخاذ القرار بالمضي قدماً في تنفيذ مشروع المطار، وبمجرد إتخاذ هذا القرار، يتعين مراجعة وإستكمال تقديرات التكاليف والإيرادات الأصلية. وينبغي أن تستمر هذه العملية طوال فترة إنشاء المشروع وتنفيذه.

شروط العملات

٣٢-٦ يعتبر الطلب على العملات الأجنبية، وإلى أي مدى يمكن دفع التكاليف بالعملية المحلية عنصراً هاماً، وفي بعض الحالات حاسماً، في تحديد إمكانية المضي قدماً في تنفيذ المشروع الإستثماري في المطار. وعندما تتطلب تكاليف المشروع السداد بالعملات الأجنبية، وتكون العملة المحلية غير قابلة للتحويل، وغالباً ما يكون الحال كذلك، فمن الضروري أن تحدد في مرحلة مبكرة مدى إمكانية الحصول على العملات الأجنبية اللازمة. ويتعين بحث توفير هذه العملة مع السلطات المالية الحكومية المختصة، ولهذا الغرض، ينبغي إعداد بيانات تتناول، بصورة كاملة، قدر الإمكان وعلى حد سواء، تفاصيل المدفوعات بالعملية الأجنبية المعنية، وإلى أي مدى يمكن توقع إتزام مصادر التمويل المحتملة للمشروع بشروط النقد الأجنبي. ورغم أن ترتيبات الحصول على قرض بتمويل أجنبي، أو حتى توفير بضائع وخدمات أجنبية بشروط انتمان ممدد تؤدي في البداية إلى الحد من المشاكل المرتبطة بالعملية، تظل هذه الترتيبات شاعلاً مشروعاً للسلطات المالية في الحكومة، نظراً لأن سداد هذه الديون يشكل في نهاية المطاف طلباً على إحتياطيات النقد الأجنبي.

٣٣-٦ وتتوقف إمكانية سداد تكاليف المشروع بالعملية المحلية، أو ما إذا كان السداد يشمل عملات أجنبية، على العوامل الكثيرة والمتنوعة الخاصة بكل حالة. ولذلك، لا يمكن سوى تقديم الدليل العام التالي فيما يتعلق بنوع التكاليف التي يمكن توقعها عادة لكل فئة.

التكاليف التي تدفع عادة بالعملية المحلية

٣٤-٦ قد تشمل هذه التكاليف ما يلي:

- (أ) أعمال التشييد والخدمات الأخرى التي يقوم بها المقاولون والشركات المحلية؛
- (ب) حيازة الأرض، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بحقوق الإرتفاق (على سبيل المثال، حقوق المرور بممتلكات الآخرين)؛
- (ج) المرتبات والأجور والتكاليف المرتبطة بالموظفين الوطنيين؛
- (د) المواد والإمدادات والمعدات المحلية التي لا يكون البلد مستورداً صافياً لها؛
- (هـ) الفائدة على الائتمان المحلي؛
- (و) الضرائب.

التكاليف التي تدفع عادة كلياً أو جزئياً بالعملية الأجنبية

٣٥-٦ قد تشمل هذه التكاليف ما يلي:

- أ) أعمال البناء والخدمات الأخرى التي يقوم بها المقاولون الأجانب أو الشركات الأجنبية؛
- ب) المعدات والمواد والإمدادات المستوردة؛
- ج) الأجور والمرتبات والبدلات، والتكاليف الأخرى المرتبطة بالموظفين الأجانب؛
- د) الفائدة على الائتمان الأجنبي.

وتجدر الإشارة إلى أن التوجيهات المتعلقة بالسياسة العامة والترتيبات التعاقدية التي تسعى إلى تحقيق الإستخدام الأقصى للعمالة والمواد المحلية قد تشكل قيوداً فعلية على الإحتياجات من العملة الأجنبية.

سداد القروض

٣٦-٦ ينبغي في بداية مراحل التخطيط تحديد قدرة المطار في المستقبل على خدمة إلتزامات القروض. ويمكن أن يتعاون الإقتصاديون والمستشارون الماليون مع المطار لتحديد قدرته على سداد إلتزامات القروض. وتعتمد هذه القدرة إلى حد كبير على قدرة المطار على تحقيق الإيرادات التي قد تزداد بصورة كبيرة نتيجة لتوفر مرافق المطار الجديد أو المطار المحسن الممولة بواسطة القرض المعني. وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى أن عدداً من المطارات لا يزال غير قادر على استرداد تكاليفه الكلية، وأن المطارات ذات الحركة الجوية القليلة لديها فرصاً ضئيلة أو تكاد تكون معدومة لتحقيق ذلك. وعندما يكون الأمر كذلك، فإن عبء توفير الأموال لخدمة القرض سيقع في العادة على عاتق الحكومة المعنية. ومع ذلك، ما برح التركيز يوجه بشكل متزايد، كلما ساحت الظروف، إلى قيام المطارات بتولي مسؤولية توفير الأموال اللازمة لسداد جزء من الفوائد والأقساط بالنسبة للقروض الممنوحة لتمويل تطوير الهياكل الأساسية للمطار.

٣٧-٦ وعندما توكل هذه المسؤولية للمطار، ينبغي إعداد جدول يوضح لكل قرض أو جزء من قرض موعد سداد كل قسط وفائدة والمبالغ التي ينبغي دفعها، بالإضافة إلى أي إيراد أو دخل آخر يعتزم المطار التعهد به مقابل هذه الإلتزامات. وقد يتطلب توفير الأموال المطلوبة لخدمة إلتزامات الديون استخلاصها من التدفقات العامة لإيرادات المطار، وبالأخص الإيرادات المتأتية من رسوم الحركة الجوية، وحقوق الإمتياز والإيجارات.

٣٨-٦ ويتطلب سداد القروض الأجنبية في العادة أموالاً بعملة قابلة للتحويل. وبالقدر الذي يكون فيه المطار مسؤولاً عن أي خدمة لهذا النوع من القروض، فقد يكون من المستصوب أن تتاح له إمكانية الحصول على هذه العملة القابلة للتحويل التي قد تتحقق عن طريق عملياته. وقد يتضمن ذلك فتح حساب (أو حسابات) بالعملة القابلة للتحويل التي يحتفظ بها المطار، أو وكيل، لهذا الغرض رهناً بأن يخضع ذلك، إذا اقتضى الأمر، للمراقبة من قبل سلطات النقد الأجنبي في الدولة المعنية لضمان استخدام الحساب على النحو المستهدف.

(هـ) — مصادر التمويل

٣٩-٦ وينبغي إجراء دراسة إستقصائية عن مصادر التمويل المحتملة لمشروع المطار، والنظر في إختيار واحد من هذه المصادر في أقرب وقت ممكن من مراحل عملية التخطيط. ويمكن أن يساعد المستشارون الماليون في تحديد مصادر التمويل لتطوير الهياكل الأساسية للمطار. ومن الضروري القيام بذلك للحصول منذ البداية على مؤشر يحدد ما إذا كان التمويل متوفراً أم لا، ولإتاحة الوقت الكافي لإستكمال الإجراءات التمهيديّة السابقة لإكمال الترتيبات المالية المحددة التي عادة ما تستغرق زمناً طويلاً، وأيضاً من أجل الإلمام بالمتطلبات الإجرائية وغيرها من متطلبات هذه الترتيبات في الوقت المناسب بغية إدراجها مباشرة في عملية التخطيط ذاتها متى ما كان ذلك يبسر الإمتثال لهذه المتطلبات.

٤٠-٦ وتختلف مصادر التمويل المحتملة إختلافاً كبيراً من دولة إلى أخرى، وينبغي دراسة المصادر التي سيتم الإتصال بها وإتخاذ قرار بشأنها فيما يتعلق بكل مشروع على حدة. وتاريخياً فإن أكثر مصادر التمويل شيوماً لتطوير المطارات هي المصادر الحكومية. ويشمل ذلك الأموال التي تقدمها الحكومات إما مباشرة وإما عن طريق مؤسسات مالية تملكها أو ترعاها الدولة، بما فيها وكالات التنمية، أو وكالات

تشجيع الصادات. وقد تكون الحكومة الممولة حكومة وطنية، أو حكومة أجنبية واحدة أو أكثر. وقد تشارك في التمويل أيضا مؤسسة واحدة أو أكثر من المؤسسات أو الوكالات الحكومية الدولية. ومصدر آخر من مصادر التمويل هو الأرباح المحتجزة رغم أن ذلك لا يعني أن التمويل الذاتي يشكل أو سيشكل أكبر مصدر للتمويل. ولكن في السنوات الأخيرة إنخفاض الإعتماد على التمويل الحكومي إنخفاضا كبيرا مع الزيادة المستمرة في عدد الهيئات المستقلة لتشغيل المطارات. وبالمقارنة مع الوضع السائد قبل سنوات قليلة، فقد حقق استخدام القروض التجارية زيادة ملحوظة، مما يوضح، مرة أخرى، نمو عدد الهيئات المستقلة التي يتوقع أن توفر التمويل الخاص بها. وهناك إتجاه جديد جدير بالاهتمام وهو الأهمية المتنامية للسندات وأسهم رأس المال التي ترتبط أيضاً بوضوح بالهياكل التنظيمية الجديدة. ويعتبر التمويل المسبق للمشاريع الرأسمالية عن طريق رسوم المطارات مصدراً آخر من مصادر التمويل التي قد تستخدم في حالات معينة، وفي ظل بعض الظروف (انظر المرفق ٤).

المصادر المحلية

٤١-٦ يمكن تمويل التكاليف التي يتعين تحملها بالعملة المحلية بمختلف الوسائل المختلفة المتاحة في الدولة ذاتها، بما في ذلك القروض (وأحيانا المنح) من مصادر حكومية، والقروض التجارية التي يتم التفاوض عليها عن طريق المصارف والمؤسسات المالية المحلية الأخرى، وتمديد الائتمان الذي يقدمه المقاولون والشركات الأخرى المشاركة في المشروع. ومن الأمور ذات الصلة في هذا السياق، الدخل الناتج عن بيع أرض المطار، خاصة عندما يتم بناء مطار جديد محل المطار القائم الذي يمكن بيع موقعه. وإدراكاً للفوائد المحلية والإقليمية والوطنية التي يحققها وجود المطار وتطويره، يمكن طلب المساعدة الحكومية في شكل قروض بدون فوائد أو حتى منح. وعندما لا تكفي إيرادات المطار لتغطية إجمالي تكاليف التشغيل، بما في ذلك تكاليف إستهلاك الأصول والفوائد، فإن تنفيذ أي مشروع جديد لتطوير المطار سيعتمد حتماً على المساعدة الحكومية إلى حد ما، وفي هذه الحالة، يمكن للفوائد المذكورة سابقاً والمتوقع تحقيقها من إنشاء المطار وتطويره أن تؤدي دوراً كبيراً في الحصول على هذه المساعدة. وينبغي ألا نهمل تقييم هذه الفوائد، حتى وإن كان من غير الممكن إجراء هذا التقييم إلا بصورة عامة، فهذا التقييم هو هدف رئيسي من أهداف الدراسات الإستقصائية للأثر الإقتصادي التي وردت الإشارة إليها في الجزء (جيم) أعلاه. وإدراكاً للفوائد المذكورة، يمكن بالطبع طلب المساعدة المالية من الحكومات المحلية والإقليمية والوطنية، ولكن عند القيام بذلك، ينبغي أن يكون المطار مستعداً لإثبات أن المجتمعات المحلية المعينة الخاضعة لولاية هذه الحكومات ستجني في الواقع فوائد منفصلة بخلاف الفوائد التي ستحقق على المستوى الوطني.

٤٢-٦ وعندما يسعى المطار للحصول على قروض تجارية مباشرة من المصارف أو المؤسسات المالية المحلية الأخرى، يمكن أن يتوقع أن تُطلب منه تنبؤات بشأن تكاليف التشغيل والإيرادات في المستقبل بوصفها الأساس لتقييم قدرته على سداد هذه القروض. وعند الاقتناع بكفاية هذه القدرة، فمن المحتمل الحصول على هذا التمويل التجاري مقابل تعهد ملائم يكون في شكل إيرادات المطار في المستقبل، ولكن في حالة عدم الاقتناع بالقدرة على السداد، فمن المرجح ألا يُمنح القرض إلا بضمان الحكومة أو ضمان أي جهة أخرى مقبولة.

المصادر الأجنبية

٤٣-٦ بالإضافة إلى ما وردت الإشارة إليه في الفقرة ٦-٣٢، تشكل تكاليف المشاريع التي تسدد بالعملة الأجنبية طلباً على إحتياجات الدولة من النقد الأجنبي، وبالتالي عادة ما يتعين إعداد الترتيبات لتمويلها عن طريق السلطات الحكومية المختصة أو بموافقتها. ورغم أن تقلبات قيمة هذه الأموال قد تزيد من تكلفة مشروع تطوير المطار، يمكن إنشاء صناديق تحوطية للمساعدة في خفض شدة التقلبات والمخاطر المرتبطة باستخدام التمويل الأجنبي لتطوير المطار.

٤٤-٦ ورهناً بحجم التكاليف المترتبة على المشاريع وحالة إحتياجات النقد، فقد يثبت أنه من الممكن الحصول على التمويل اللازم من مؤسسات محلية من قبيل تلك التي ورد ذكرها آنفاً، ولكن غالباً ما لا يكون هذا هو الحال، ومن ثم يتعين البحث عن مصادر أجنبية. وعلى أية حال، وبغض النظر تماماً عن اعتبارات النقد الأجنبي، ينبغي دائماً إستكشاف هذه المصادر بطبيعة الحال، لأن التمويل قد يكون

متاحاً منهم بشروط أفضل من الشروط التي يمكن الحصول عليها من المؤسسات المحلية (أي سعر فائدة أقل، وسداد على فترة أطول، وما إلى ذلك).

٤٥-٦ وبالنسبة لمعظم الدول، وخاصة الدول النامية، تقوم الحكومات نفسها بإدارة التمويل من المصادر الأجنبية. وتركز الفقرات التالية أولاً على مصادر التمويل الحكومي الأجنبي، مثل التمويل من المؤسسات الثنائية والمصارف والصناديق الإنمائية، ثم تقدم ملاحظات عن المصادر التجارية الأجنبية مثل المصارف التجارية والمقاولين والموردين.

المؤسسات الثنائية

٤٦-٦ قد يكون التمويل الأجنبي متاحاً من الحكومات الأجنبية في شكل قروض يتم التفاوض بشأنها مباشرة مع حكومة الدولة المتلقية للفرض، أو بخلاف ذلك قد تيسر عملية الحصول على هذه القروض وكالات حكومية معينة أنشئت أساساً لغرض تنشيط تجارة التصدير في الدولة. وقد يشجع تطوير مرافق النقل، والفوائد التي يجنيها الاقتصاد الوطني بأسره من أي مشروع بعينه على تقديم هذه المساعدة لأسباب عديدة، من بينها الرغبة في تعزيز العلاقات التجارية والثقافية بين البلدين. علاوة على ذلك، وكما ذكر من قبل، فقد تكون الرغبة في تسهيل تصدير التكنولوجيا والمعدات اللازمة للمشروع، والمتوفرة في الدولة المانحة، سبباً آخر لهذا الاهتمام. وعادة ما يتعين أن تتابع هذه المساعدات، وأي مفاوضات لاحقة السلطات الحكومية المختصة في الدولة التي سيُنجز فيها المشروع.

٤٧-٦ وفي حالة البلدان النامية، يمكن أن تتوفر هذه المساعدة عن طريق برامج المساعدات الخاصة التي أنشأتها بعض الحكومات لتشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مناطق عديدة من العالم. وتقدم هذه البرامج المساعدة في شكل قروض بشروط تفضيلية، كما تُقدم اللوازم، والمعدات، والتكنولوجيا بشكل مباشر. وترد أمثلة، حسب الدول، عن مصادر هذه الأموال في الجزء (ألف) من المرفق ٥.

٤٨-٦ وفيما يتعلق بالمشاريع التي لا تفي بشروط المساعدة من هذه المصادر، قد يتيسر الحصول على المساعدة عن طريق وكالات تشجيع الصادرات التابعة لبعض الحكومات عند الوفاء بشروط التمويل الأجنبي. وتكون المساعدة من هذه المصادر في عدة أشكال، بما في ذلك القروض المباشرة التي تقدمها الوكالة نفسها، والضمانات التي تغطي القروض الخاصة، والتأمين ضد المخاطر التي تتحملها الشركات الوطنية عند تقديم السلع والخدمات بشروط ائتمانية. ومن أمثلة الوكالات التي تتسم بهذا الطابع المؤسسة الكندية لتنمية الصادرات، ومصرف التصدير والاستيراد في كل من اليابان والولايات المتحدة، والشركة الفرنسية لتأمين التجارة الخارجية، وبرنامج بحوث النظم الإيكولوجية الحارة على حواف البحار الأوروبية في ألمانيا، وإدارة ضمان ائتمانات التصدير في المملكة المتحدة.

المصارف والصناديق الإنمائية

٤٩-٦ ربما تكون من أهم مصادر التمويل الأجنبي المتوفر للدول النامية المصارف والصناديق الدولية التي أنشئت للمساعدة في تمويل وتنفيذ المشاريع الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية الوطنية. ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذه المشاريع تشمل مجموعة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية ولا تشكل المطارات منها سوى مجال واحد. ومن أبرز هذه المصارف والصناديق البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسات التابعة له، والمؤسسة الإنمائية الدولية، والمؤسسة المالية الدولية (رغم أن الهدف من الأخيرة هو تشجيع التنمية عن طريق منح القروض للقطاع الخاص)، ومختلف المصارف والصناديق الإنمائية الإقليمية. وترد قائمة بهذه المؤسسات في الجزء (باء) من المرفق ٥.

٥٠-٦ كما هو الحال بالنسبة للتمويل عن طريق الحكومات الأجنبية، فإن احتمالات الحصول على المساعدة المالية من المؤسسات السابقة لأي مشروع محدد من مشاريع تنمية المطارات، والإجراءات المتبعة لطلب الحصول على هذه المساعدة، تتطلبان بالضرورة إشراك حكومة الدولة التي يقام فيها المشروع. وهناك سببان لذلك، فالأول هو أن أي قرض يمكن تمديده أو منحة يمكن تمديدها يُقدم إما للحكومة، وإما لوكالة حكومية، أو هيئة خاصة بدعم وضمنان من الحكومة؛ أما السبب الثاني فهو أن الإختبار الأول لملاءمة المشروع يكون عادة لمعرفة هل قطاع الاقتصاد الذي يقع في نطاقه المشروع، والمشروع ذاته يشكلان أولوية قصوى من أولويات التنمية، ومُعترف بهما على هذا الأساس في خطط التنمية الحكومية.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٥١-٦ ينبغي للدول النامية أن تضع في الإعتبار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كمصدر من مصادر المساعدة عند سعيها لتمويل مشروع أو مشاريع المطارات. ويمكن طلب مختلف أنواع الخبرات اللازمة لبحث مشاريع تنمية المطارات، وتخطيطها وتنفيذها، والخبرات المطلوبة لإعداد دراسات الجدوى، والتكاليف والفوائد، فضلاً عن الخبرات الضرورية لإعداد الخطط الرئيسية، والمطلوبة في مرحلة التشييد الفعلي من برنامج الدولة الممول من المساعدة التقنية التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبالإضافة إلى هذه الخبرات، يمكن أيضاً الحصول على تمويل معدات المطار الثانوية الضرورية عن طريق البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. وفي حالة السعي للحصول على هذه المساعدة التقنية لأي مشروع من مشاريع تنمية المطارات، يتعين إعداد الاحتياجات المحددة وتقديمها للحكومة الوطنية للموافقة عليها في إطار البرنامج العام للمشاريع الإنمائية التي تُطلب المساعدة التقنية من أجلها. ولكن ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن الدور الرئيسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو توفير الخبرة وليس الأموال اللازمة لتمويل بناء المطار أو توسعته.

المصادر التجارية

٥٢-٦ وإحدى أبسط الطرق للتعامل مع التكاليف المستحقة بالعملة الأجنبية هي إسناد مسؤولية الترتيبات التمويلية إلى المقاولين والموردين الأجانب الذين يستفيدون مباشرة من المشروع. فبالنسبة للمعاملات التجارية الخارجية، غالباً ما يُطلب من الموردين، كجزء من تقديم العطاء، بيان ترتيبات التمويل التي يستطيعون توفيرها، أما المقاولون فتسند إليهم مسؤولية توفير التمويل بأفضل الشروط. ولا يساعد تطبيق هذه الإجراءات على الحد من مشاكل التمويل التي تواجه مشاريع المطارات فحسب، بل يساعد أيضاً على تقييم مقبولية العطاءات من جميع الجوانب، بما في ذلك جانب التمويل. ولتحقيق هذا الغرض الأخير، ينبغي بالطبع أن يشترط في العطاءات أن تتضمن أسعار الإمدادات منفصلة عن رسوم التمويل المعنية، بحيث يمكن مقارنة هذه الرسوم بتكلفة التمويل من مصادر بديلة. غير أن تمويل التكاليف بهذه الطريقة ينطوي على مخاطر يتعين التحفظ إزاءها، وهي أنه في أثناء عملية إختيار العطاءات، قد تولى لخدمة شركة ما على التمويل أهمية لا تتناسب مع أهمية الإعتبارات الأخرى التي تكون أساسية بدرجة أكبر لتنفيذ المشروع بنجاح.

٥٣-٦ وللحصول على المساعدة في التمويل، يمكن بالطبع اللجوء مباشرة إلى المصارف وشركات الإستثمار، ومؤسسات الائتمان التجارية التقليدية الأخرى في القطاع الخاص في بلد المقاول الذي يوفر المعدات، أو الإمدادات، أو الخدمات لمشروع المطار. ولكن من المرجح بصفة عامة أن تكون التكلفة والشروط الأخرى للإقراض بهذه الطريقة أكثر إرهاقاً من تلك التي يمكن الحصول عليها من مختلف المصادر الحكومية المشار إليها في الفقرات السابقة. وتوجد المؤسسات التجارية من النوع المشار إليه هنا بأشكال متنوعة في مختلف الدول، وبالنسبة لكل دولة بعينها، تكون المؤسسات التي من المرجح أن تقدم المساعدة لمشاريع المطارات هي المؤسسات التي يمكن التأكد منها على نحو أفضل من الحكومة المعنية مباشرة.

تمويل الديون

٥٤-٦ إتخذ تمويل تحسينات الهياكل الأساسية للمطارات مسارات مختلفة في جميع أنحاء العالم. ففي الولايات المتحدة، ومؤخراً في كندا وأستراليا، أصبح استخدام الديون الطويلة الأجل عن طريق السندات لتمويل التحسينات الكبيرة ممارسة شائعة. وغالباً ما تُستخدم الديون القصيرة الأجل لسد العجز في التمويل في أثناء فترات إرتفاع أسعار الفائدة، أو في مرحلة التشييد حيث يتم تعويض مخاطر إرتفاع تكلفة الفائدة عن طريق العائد على أصل رأس المال المستثمر لهذه الديون. وفي الغالب تحتفظ المطارات التي لديها برامج تشييد كبيرة بجزء من حافظة ديونها في شكل دين قصير الأجل، مما يحقق التوازن بين مخاطر إرتفاع أسعار الفائدة. وفي أجزاء أخرى من العالم ما برحت المطارات تستخدم القروض المصرفية أو آليات التمويل الأخرى التي تدعمها الحكومة في تمويل تطوير المطارات. ومع آفاق تنامي عدد المطارات التي تتجه نحو الإكتفاء المالي الذاتي الجزئي أو الكامل، أصبح يُنظر بشكل متزايد إلى التمويل عن طريق الديون الطويلة الأجل والقصيرة الأجل بوصفه بديلاً جذاباً. وبطبيعة الحال، فإن الشروط التي يجب منح الدين بموجبها ليصبح هذا الدين قابلاً للتسويق، فضلاً عن تكلفة إصداره، تحدد في كل حالة ما إذا كان التمويل عن طريق الدين أكثر فائدة من أشكال التمويل الأخرى.

٥٥-٦ ويمكن قياس مدى جاذبية الديون لتمويل مشاريع المطارات بالنسبة للمستثمرين في الأسواق المالية عن طريق المؤشرات التقليدية الثلاثة التالية لنوعية الإستثمار، وهي:

- (أ) تقدير الجدارة الإئتمانية — وهي نظام بسيط تستخدمه شركات خدمات الإستثمار الكبرى في تصنيف السندات حسب نوعية الإستثمار؛
- (ب) تكلفة الفائدة — وهي الفائدة التي يدفعها المطار لجذب المستثمرين مقارنة بالفائدة التي تدفعها جهات إصدار السندات المنافسة؛
- (ج) يمكن أن تكون الإعفاءات الضريبية (الإعفاء من ضريبة الدخل على سعر شراء السندات و/أو الفوائد المدفوعة على سبيل المثال) في كثير من الحالات عاملاً هاماً عند تحديد جاذبية الدين لمستثمر محتمل.

٥٦-٦ ولا ينبغي تخطيط لإلتزامات الديون والتعهد بها دون مشاركة الخبراء مشاركة فعالة، نظراً للعديد من الأحكام اللازمة على الصعيدين الكمي والنوعي، والمعرفة العميقة المطلوبة للسوق، والأموال الضخمة نسبياً المطلوبة في إطار إصدار الديون، وتكاليف هذا الإصدار. وعموماً يقدم المستشارون الماليون المستقلون عن مقدمي القروض ضمانات أكبر لجهة إصدار الديون بشأن المخاطر والمكاسب التي تتطوي عليها عملية تمويل مشروع ما.

تقدير الجدارة الإئتمانية

٥٧-٧ تقدير الجدارة الإئتمانية هو مقياس للتاريخ والقدرة على سداد الإلتزامات القروض. وهناك عدد من الشركات متخصصة في تقييم الإلتزامات الديون الجديدة وتقوم بمراقبة الديون المستحقة على كيان ما باستمرار. وتستعرض وكالات تقييم الجدارة الإئتمانية التاريخ الإئتماني للمطار وتحلل بياناته المالية التاريخية. وتبحث هذه الوكالات في العديد من جوانب التاريخ المالي والتشغيلي للمطار، فضلاً عن التنبؤات لتقييم قدرة المطار على سداد إلتزامات ديونه، وفيما يلي بعض المعايير التي تقيّمها هذه الوكالات:

- (أ) القوة المالية؛
- (ب) المركز التنافسي؛
- (ج) تنوع شركات الطيران؛
- (د) مراقبة المرافق؛
- (هـ) الموقع الجغرافي؛
- (و) الخصائص الديمغرافية؛
- (ز) المسائل البيئية؛
- (ح) هيكل الملكية/الإدارة.

٥٨-٦ ويمكن إستخدام النسب المالية مثل الدين عن كل راكب، وتغطية خدمة الدين، والتكلفة عن كل راكب لتقييم المركز المالي للمطار. أما النسب التشغيلية مثل إستخدام البوابات، والإستخدام النسبي من جانب أفراد الناقلين الجويين، فيمكن إستخدامها لتحديد المركز التنافسي للمطار. ونظراً لتزايد تعقيدات هيكل إلتزامات الديون والإدارة، عادة ما تستعرض وكالات تقدير الجدارة الإئتمانية الوثائق القانونية الأساسية للتمويل عند عملية تقدير الجدارة الإئتمانية.

٥٩-٦ ولتقديم لمحة سريعة عن الجدارة الإئتمانية لكيان تجاري مثل المطار، قامت وكالات تقدير الجدارة الإئتمانية بوضع مقاييس ومعايير مختلفة للتقييم. وبمرور الوقت، قامت كل وكالة بتصميم نظام للتصنيف خاص بها، ولكن يظل الغرض هو نفسه. فعلى سبيل المثال، تصنف إحدى شركات تقدير الجدارة الإئتمانية الرائدة الديون الطويلة الأجل على النحو المبين في الجدول ٦-١. وتصنف الديون الطويلة الأجل التي يرى أنها ذات أعلى نوعية بدرجة (AAA)، يليها تصنيف الديون التي يرى أنها ذات نوعية عالية بدرجة (AA). وتصنف الديون التي يرى أنها ذات نوعية أعلى من المتوسط بدرجة (A) تليها الديون المصنفة بدرجة (BBB). أما التصنيفات دون هذا المستوى فتخصص للديون التي تُعتبر ديون مضاربة أو عرضة لمخاطر التخلف عن السداد.

٦٠-٦ وتقتصر مخاطر الديون القصيرة الأجل على طول الفترة الزمنية التي يحتفظ فيها المستثمر بالديون، والتي تتراوح من يوم واحد إلى سنة.

الجدول ٦-١ - مقياس التصنيف الائتماني للسندات

أعلى نوعية نوعية عالية نوعية أعلى من المتوسط نوعية متوسطة	AAA AA A BBB	درجة الاستثمار
مضارب مضارب بدرجة منخفضة مخاطر التخلف عن السداد	BB B CCC	درجة المضاربة
مشكوك في قيمته	D	تخلف عن السداد
يختلف مقياس التصنيف لكل شركة على حدة اختلافاً بسيطاً، وقد يشير إلى فرق بسيط من المعيار القياسي باستخدام علامة "4" أو "-".		

التمويل المسبق للمشاريع بواسطة رسوم المطار

٦١-٦ في حالة عدم توفر مصادر التمويل التقليدية بقدر أكبر، يمكن أن يكون استخدام التمويل المسبق وسيلة مقبولة لتمويل تطوير المطارات في ظل ظروف معينة. وترد المبادئ التوجيهية للتمويل المسبق عن طريق رسوم المطار في المرفق ٤.

المصادر الأخرى

٦٢-٦ وجدت بعض المطارات أنه من المفيد بيع رأس مال المساهمين في المطار كوسيلة لجلب الأموال لمشاريع تطوير المطارات. وبإصدار هذه الأسهم، يشترك أصحاب الأسهم في المنافع والمخاطر التي تنطوي عليها عملية تشغيل المطار.

٦٣-٦ ويوجد خيار آخر، رغم أنه نادر نسبياً، لتمويل تطوير المطار، وهذا الخيار هو ترتيبات التصميم والتشييد والتشغيل والنقل. وبموجب هذه الترتيبات، تتولى شركة ما تشييد وتشغيل مرفق من مرافق المطار، مثل مبنى الركاب، لعدد من السنوات المحددة مسبقاً تنتقل بعدها الملكية للمطار.

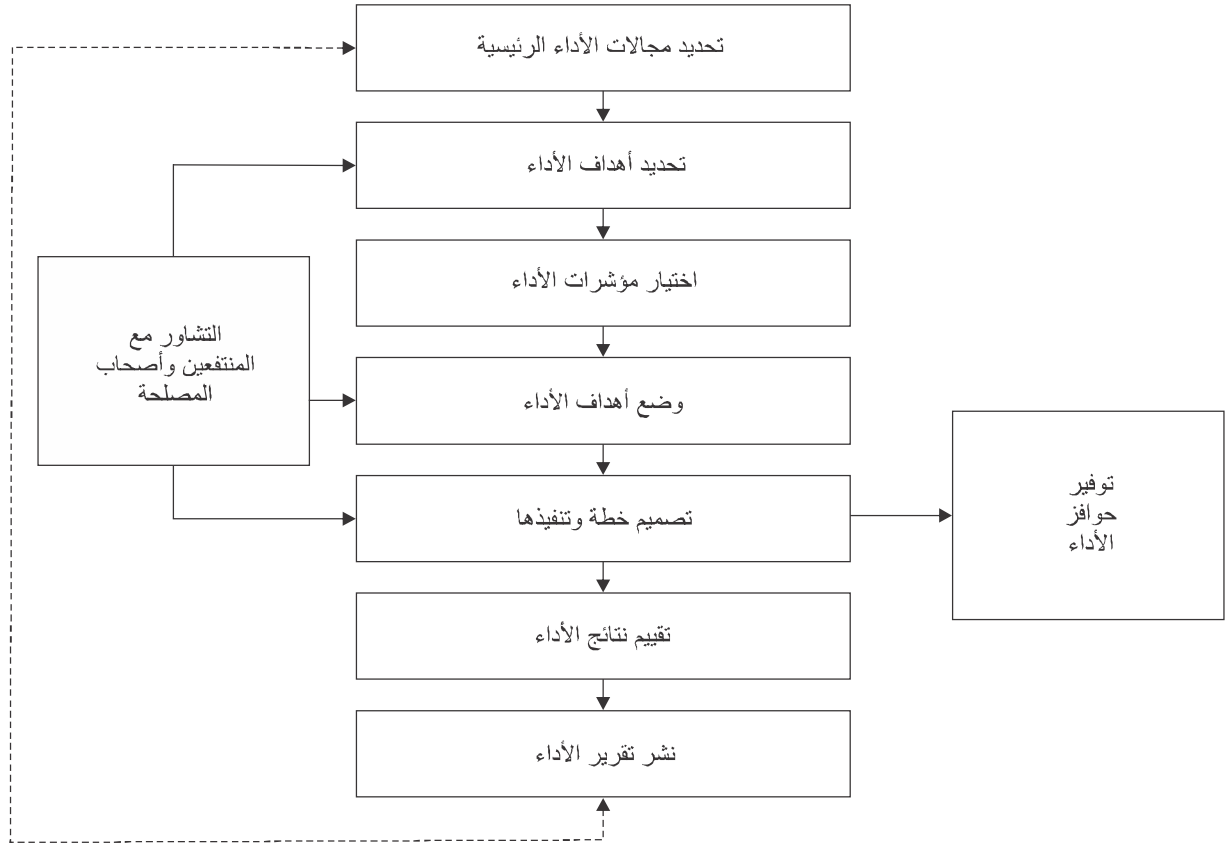
٦٤-٦ وفي بعض الأحيان قد يوفر الإيجار، بدلاً من الشراء المباشر، بديلاً جذاباً في حالة المركبات والآلات على سبيل المثال. والفائدة التي يجنيها المطار هي استخدام الصنف (أو الأصناف) المستأجرة دون أن يضطر إلى تحمّل نفقات مالية كبيرة. كما أن استخدام هذه الأصناف يتم عادة في فترة أقصر مما لو كان يتعين الحصول على التمويل لشرائها. علاوة على ذلك، لا يؤثر الإيجار بصورة كبيرة على الدين الشامل الذي يجب أن يقوم المطار بخدمته، كما أن ترتيبات الإيجار لا تخضع لعمليات الموافقة على الشراء التي عادة ما تكون طويلة ومستهلكة للوقت.

٦٥-٦ أما الجانب السلبي فهو أن المطار لا يتمتع بفوائد الملكية، بما في ذلك الإضافة إلى الأصول الكلية للمطار. وقد يكون ذلك مناسباً عندما يسعى المطار لتمويل مشاريع أخرى من مشاريع الاستثمار ويتعين تحديد الأصول التي يمكن إعتبارها كضمان. والأكثر أهمية من ذلك هو أن الإيجار غالباً ما يكون أكثر تكلفة للمستأجر في المدى الطويل نظراً لأن مدفوعات الإيجار يجب أن تغطي النفقات العامة للمؤجر فضلاً عن أرباحه. وفي بعض الأحيان، قد تكون هناك عوامل تعويضية، فعندما يتم مثلاً تجديد الأصناف المؤجرة بصورة متكررة، فقد تتخفف مصروفات الصيانة التي يتحملها المطار. كما أن القوانين الضريبية في بعض الدول قد تشجع على اللجوء إلى ترتيبات الإيجار.

المرفق ١

قياس الأداء الاقتصادي للمطار

١- ترد العناصر الأساسية لعملية إدارة الأداء التي يمكن تطبيقها على الجوانب الاقتصادية والإدارية للعمل التجاري للمطار في الشكل ١-١ من هذا المرفق. وتحتوي الصفحات الآتية على اعتبارات مفصلة.



الشكل ١-١ رسم تخطيطي لسير عملية إدارة الأداء للجوانب الاقتصادية والإدارية للمطارات

مجالات وأهداف الأداء الرئيسية

تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية

٢- إن نقطة البداية لإعداد عملية ناجحة لإدارة الأداء هي تحديد مجالات الأداء الرئيسية. وفيما يتعلق بالأداء الإقتصادي والإداري للمطار، ينبغي التشديد، على النحو الموصى به في سياسات الإيكافو بشأن الرسوم الواردة في الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ١٦ ((١)، على أربعة مؤشرات أداء رئيسية، هي السلامة، ونوعية الخدمات، والإنتاجية، وفعالية التكاليف. ولكن ينبغي أن يفهم أنه يجوز للدول إختيار مجالات أداء رئيسية إضافية وفقاً لأهدافها والظروف الخاصة بها.

٣- ولكل مجال من مجالات الأداء الرئيسية، هناك مجموعة من المؤشرات التي يمكن أن تكون ملائمة للنظر فيها رهناً بظروف كل مطار (أنظر الفقرات من ٦ الى ١٢ أدناه). فعلى سبيل المثال، قد يكون من الملائم التركيز على مجال ما تكون قد حددت فيه حاجة آنية أو متوقعة للعمل أو التحسين.

تعريف أهداف الأداء

٤- يُعبر هدف الأداء عن غاية تفضي إلى تحسين الأداء الحالي بطريقة نوعية ومركزة (على سبيل المثال، تقليل العدد الكلي لحالات التأخير). وينبغي تعريف هدف واحد على الأقل لكل مجال تم إختياره من مجالات الأداء الرئيسية. ويُعتبر إختيار بعض الأهداف الرئيسية ذات المستوى العالي والقابلة للتحقيق قاعدة جيدة لإتباعها. وعندما تكون للمطار تجربة سابقة قليلة، فيسكون من المستصوب البداية بمجموعة محدودة من الأهداف القليلة المخاطر.

٥- وغالباً ما تكون أهداف الأداء مرتبطة بعضها ببعض، وبالتالي قد تكون هناك بعض المقايضات فيما بينها. وعند تحديد هذه الترابطات، ينبغي وضع الأولويات لمعالجة أي حالات تضارب بين الأهداف. وفي هذا الصدد، ينبغي إعطاء الأولوية القصوى للأهداف المتعلقة بالسلامة. وتدعم إدارة لمخاطر عملية تحديد الأولويات، الأمر الذي يساعد على تحديد المخاطر الأكثر إلحاحاً أو التي يجب تفاديها، والأهداف التي ينبغي تحويلها أو تقليلها، فضلاً عن الأهداف التي يتعين الإحتفاظ بها. ويتعين أيضاً ربط الأهداف على مختلف مستويات المنظمة لضمان الاتساق الشامل، والتركيز على الأولويات على نطاق المطار. ومن شأن ذلك أن يعزز روح الفريق، ويسهل التواصل الفعال.

مؤشرات الأداء

إختيار مؤشرات الأداء

٦- تُعتبر مؤشرات الأداء وسيلة للقياس الكمي للأداء الحالي والماضي والمتوقع في المستقبل، فضلاً عن قياس درجة تلبية أهداف الأداء، وإلى أي درجة ينبغي تحقيق هذه الأهداف. ومؤشرات الأداء التي تمثل مستوى المعرفة الرفيع لأداء المطار غالباً ما تسمى مجالات الأداء الرئيسية. ولكي تكون هذه المؤشرات ملائمة ينبغي أن تبرز مقاصد أهداف الأداء ذات الصلة على الوجه الصحيح، ومن ثم، لا ينبغي تحديدها دون أن تُؤخذ في الإعتبار أهداف أداء معينة.

٧- وينبغي أن يكون عدد مؤشرات الأداء لكل هدف من أهداف الأداء محدوداً لتخفيف عبء الرصد (جمع البيانات الإحصائية وتجهيزها)، ولكن ينبغي أن تكون هذه المؤشرات ذات صلة وكافية لإتاحة الإستعراض المستمر للأداء. وتوصي سياسات الإيكافو بشأن الرسوم، الوثيقة 9082 Doc، الجزء الأول، الفقرة ١٦ (٢)، بأنه يتعين إختيار مؤشر أداء مناسب واحد، على الأقل، كما يتعين الإبلاغ بشأن كل مجال من مجالات الأداء الرئيسية يتم إختياره.

نماذج للمؤشرات

٨- ترد أدناه مجموعة من مؤشرات الأداء المحتملة لمجالات الأداء الرئيسية الأربعة التي تُستخدم في العديد من الإختصاصات والتي يمكن أن تكون ذات فائدة في وضع نظام لإدارة الأداء. وفي حالة عدم قياس مؤشرات الأداء بطريقة مباشرة، ينبغي حسابها على أساس

القياسات المساندة وفقاً لصيغ محددة بوضوح. وتحدد القياسات المساندة نوع البيانات التي يتعين جمعها لحساب القيم الخاصة بمؤشرات الأداء.

السلامة

٩- تعتبر حوادث المدرج وحالات إقحامه من الشواغل الأساسية للمطارات. ويُعرف إقحام المدرج في الغالب على أنه أي حدث في مطار يشمل طائرة، أو مركبة، أو شخص، أو أي جسم على الأرض يؤدي إلى خطر التصادم، أو ينتج عنه فقدان للفصل لطائرة تكون في حالة إقلاع، أو تنوي الإقلاع، أو في حالة هبوط، أو تنوي الهبوط. وتشتمل المؤشرات المحتملة ما يلي:

- (أ) حوادث المدرج في كل ألف عملية؛
- (ب) حوادث المدرج المميّنة في كل ألف عملية؛
- (ج) الحوادث في كل ألف ساعة عمل؛
- (د) حوادث إقحام المدرج في كل ألف عملية؛
- (هـ) حوادث الإصطدام بالطيور في كل ألف عملية.

نوعية الخدمة

١٠- يمكن قياس نوعية الخدمة من منظور مشغلي الطائرات والمنتفعين. وتشتمل المؤشرات المحتملة ما يلي:

- (أ) متوسط السعة اليومية للمطار (حركة الطائرات في اليوم)؛
- (ب) عدد حالات التأخير وأسبابها؛
- (ج) متوسط فترة التأخير لكل رحلة.
- تشتمل إستقصاءات الركاب عن نوعية خدمات المطار ما يلي:
- (د) الوقت المستغرق في صفوف الفحص الأمني؛
- (هـ) نسبة الوقت المتاح أثناء ساعات العمل لنظام مناولة الأمتعة المغادرة والأمتعة القادمة؛
- (و) سهولة معرفة الراكب لطريقه؛
- (ز) دقة المعلومات المعروضة على الشاشات؛
- (ح) نظافة الحمامات؛
- (ط) إرضاء الراكب بصورة عامة.

الإنتاجية

١١- تنتظر مؤشرات أداء الإنتاجية في العلاقة بين نواتج المطار (على سبيل المثال، عدد حركة الطائرات، وعدد الركاب، والبضائع المنقولة بالأطنان) ومدخلاته (الموظفون، والبوابات، ومرافق المطار على سبيل المثال). وتشتمل المؤشرات المحتملة ما يلي:

- (أ) حركة الطائرات حسب الموظف الواحد؛
- (ب) حركة الطائرات حسب كل بوابة؛
- (ج) عدد الركاب حسب الموظف الواحد؛

(د) حمولة البضائع حسب الموظف الواحد.

فعالية التكاليف

١٢- تقيس مؤشرات فعالية التكاليف التكلفة المالية (على سبيل المثال، إجمالي تكاليف المطار، وتكاليف المرافق، والتكاليف التشغيلية) للمدخلات المطلوبة لإنتاج أحد النواتج (على سبيل المثال حركة الطائرات، وخدمة الركاب، ومناولة البضائع). وتشمل المؤشرات المحتملة ما يلي:

(أ) إجمالي التكاليف لحركة كل طائرة؛

(ب) إجمالي التكاليف للراكب الواحد؛

(ج) إجمالي التكاليف لكل ١٠٠٠ وحدة من وحدات الحركة الجوية؛

(د) تكاليف الموظفين كنسبة من رقم الأعمال.

جمع البيانات وتجهيزها

١٣- تُعتبر النوعية الجيدة للمعلومات ضرورية لمجمل عملية إدارة الأداء، ويجب أن يؤخذ عند تصميم نظم إدارة الأداء نوعية النظم القائمة لجمع البيانات، أو النظم التي يمكن وضعها. ومن المهم للغاية أن توفر نظم المعلومات الجيدة كل البيانات ذات الصلة. غير أن عملية جمع البيانات وتجهيزها، (فضلاً عن تخزينها وتحليلها)، ليست عملية تتم دون تكلفة إذ قد تتطلب إستثمارات يمكن أن تكون كبيرة في بعض الأحيان. وينبغي أن تنتبه المطارات دائماً إلى أن فوائد جمع البيانات وتحليلها تبرر التكاليف المتكبدة، وأن ما يُبدل من جهود وما ينفق من أموال في سبيل جمع البيانات وتجهيزها تستخدم في الواقع لتحسين فعالية عملية إتخاذ القرار. والجدير بالذكر أن المطارات لا تحتاج إلى نظم معلومات متطورة لكي تبدأ قياس الأداء، ولكن ثمة مخاطر في الإعتتماد على قياسات جزئية ومبسطة للإنتاجية. وبالتالي يمكن أن تضيق الإدارة المزيد من البلورة عند الإقتضاء.

١٤- ولكي تكون إدارة الأداء فعالة وذات مصداقية، فمن المهم الإلتزام ببعض الإرشادات بشأن جمع البيانات وتجهيزها. أولاً، ينبغي أن تكون البيانات المستخدمة متحصّل عليها من مصادر موثوق بها. ثانياً، ينبغي أن يتم تجميع البيانات تجميعاً دقيقاً وأن تشمل هذه البيانات تعاريف واضحة للخدمات ووحدات القياس، وإذا استُخدمت إجراءات تقدير من قبيل أخذ العينات، فينبغي ألا تتسم هذه الإجراءات بأي تحيز يقدر الإمكان. ثالثاً، ينبغي استخدام منهجيات متسقة وشفافة لتجميع النتائج أو تقديرها. ومن دون الاتساق، فمن غير الممكن تفسير التغيرات التي تطرأ على الأداء بصورة هادفة. (على سبيل المثال: هل التغير الملاحظ كان بسبب إختلاف في طريقة القياس، أم بسبب إختلاف حقيقي في الأداء؟)

أهداف الأداء

وضع أهداف الأداء

١٥- ينبغي أن تكون لكل مؤشر من مؤشرات الأداء، متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية، قيمة فريدة مستهدفة يتعين تحقيقها أو تجاوزها في فترة زمنية محددة مسبقاً لتحديد ما إذا كان هدف الأداء قد تم تحقيقه بالكامل أم لا. ويمكن تحديد أهداف الأداء كدالة زمنية (أي السرعة المطلوبة لتحقيق الأهداف) وأيضاً على مستويات مختلفة من التجميع (أي على أساس كل مطار على حدة، أو على أساس نظام المطارات، أو على أساس شبكة المطارات). كما أنها يمكن أن تختلف حسب المنطقة الجغرافية.

١٦- وينبغي للمطار تصميم أهداف أداء تكون واقعية وقابلة للتحقيق. ويعتبر تحديد خط أساس للأداء (أي مستوى الأداء الأولي) شرطاً أساسياً لتحديد أهداف الأداء. وعند وضع خط الأساس للأداء، ينبغي مراعاة أداء العام السابق، وأفضل الأداء للأقران (أسس المقارنة)، وتوقعات الدولة (أو هيئة الإشراف الإقتصادي) للأداء، ومواصفات التحسينات المحتملة للأداء، والمقايضات. ويمكن أن توفر المعرفة

المكتسبة، عن طريق أداء خط الأساس ووضع النماذج للسيناريوهات المستقبلية، الإرشادات بشأن القيم المستهدفة القابلة للتحقيق بالنسبة لمؤشرات الأداء.

١٧- وتُعتبر المطارات بيئات معقدة تقدم فيها عناصر متباينة من الخدمات لمشغلي الطائرات أو الركاب أو الشاحنين، وتُقدم هذه الخدمات في بعض الأحيان عن طريق أطراف مختلفة^١. ولذلك، تشكل نوعية الخدمات في مجملها مجموعة من العناصر. وفي حالة وجود هذه المجموعة من مقدمي الخدمات، ينبغي أن تتنظر سلطات الإشراف الاقتصادي المعنية ما إذا كان ينبغي أيضاً وضع أهداف لمقدمي الخدمات، بخلاف سلطة المطار، كما ينبغي أن يكون هناك إلتزام من جانب مقدمي الخدمات بالوفاء بالأهداف التي تم وضعها على هذا النحو. وإذا رأت سلطات الإشراف الاقتصادي المعنية أن هذه الأهداف ملائمة، ينبغي أن تتنظر في الطرق المناسبة لضمان الوفاء بهذه الأهداف التي قد تشمل دعم المطار، بوصفه الهيئة المسؤولة عن المراقبة الإدارية الشاملة، وأن تتخذ الإجراءات التي تكفل إلتزام مقدمي الخدمات. وينبغي أن تدعم الهياكل التنظيمية أو الإشراف الاقتصادي هذه الأنشطة الإدارية لضمان حماية مصالح المنتفعين، بمن فيهم المستخدمون النهائيون.

١٨- وتعتمد عملية تحديد الأهداف على طبيعة الغايات المنشودة وبعض الظروف الأخرى. وفي بعض الأحيان، قد تكون أهداف الأداء مفروضة بسبب بعض الظروف الخارجية، مثل خفض التكلفة بمبلغ أو نسبة محددة إستجابة لتراجع صناعة ما، أو بسبب خفض الميزانية المفروض على مطار تملكه الحكومة، أو بسبب ضغوط المنافسة من قبل مطارات منافسة. وبصورة عامة، يتعين ربط الغايات بجهود المطار المستمرة الرامية إلى التحسين بمرور الزمن. وفي هذه الحالة، قد تكون الأهداف أكثر دقة، (أي تُحدد، على سبيل المثال، على أنها "تُلبي الغايات المنشودة" أو "تتجاوزها" أو "تتجاوزها بكثير").

تخطيط كيفية تحقيق الأهداف

١٩- قد يتطلب تحقيق أهداف الأداء مبادرات جديدة في الوقت الذي لا تتوفر فيه للمطارات عادة سوى موارد محدودة. لذلك تعتبر عملية وضع الأولويات فيما يتعلق باستخدام الموظفين، والموارد المالية، والهياكل الأساسية مهمة لضمان تحقيق الأهداف. وفي هذا الصدد، يتعين أن يكون لصانعي القرارات الفهم الجيد للتوافق الإستراتيجي، والفوائد، والتكلفة، وجدوى كل مبادرة لتحسين الأداء. ولتخطيط طريقة تحقيق الأهداف، يُقترح بأن يقوم المطار بالآتي:

- أ) تحديد أي المبادرات التي يتعين إتخاذها لسد الفجوات القائمة في الأداء، أي نقص الأداء حسب خط الأساس مقارنة بالهدف من هذا الأداء؛
- ب) تقدير الميزانية، وعدد الموظفين، والوقت الإداري المطلوب لكل مبادرة؛
- ج) وضع الأولويات لكل مبادرة لسد الفجوات في الأداء بصورة أكثر فعالية؛
- د) إذا كان هناك عدد كبير من المبادرات الجديدة، تُحدد الأعمال غير البالغة الأهمية التي يمكن وقفها أو تأجيلها لتحرير الموارد المطلوبة لتحقيق الأهداف؛
- هـ) وضع إلتزام داخلي لكل مبادرة، والتعاون مع مشغلي الطائرات، والمستخدمين النهائيين، والأطراف الأخرى ذات المصلحة عن طريق التشاور.

^١ نظراً لأن هناك خدمات عديدة ذات أهمية بالغة لأداء المطار يوفرها موردين، أو يضطلع بها مقدمو خدمات آخرون، عن طريق الإستعانة بالمصادرة الخارجية، غالباً ما تُدرج هذه الخدمات أيضاً في نظام قياس الأداء.

حوافز الأداء

٢٠- يجوز إدراج الحوافز في عملية إدارة الأداء للمساعدة في تحقيق أهداف الأداء. وتجدر الإشارة إلى أن الحوافز يمكن أن تنطبق على المطارات والمنتفعين على حد سواء، لا سيما في الحالات التي لا يكون فيها المطار مشاركاً بصورة مباشرة في عملية بعينها (مثل أن يقدم خدمات المناولة لطائرة مقاول طرف ثالث تتعاقد معه شركة الطيران، أو أن تقدم هذه الخدمات شركة الطيران بنفسها). وتركز الفقرات التالية على الحوافز المادية للمطارات، أما الحوافز الخاصة بالمنتفعين، فيرد وصفها في الفصل الرابع من هذا الدليل في إطار الرسوم التفضيلية.

٢١- وهناك مجموعة متنوعة من الحوافز المحتملة التي يمكن للمطارات أن تبادر بها من تلقاء نفسها. وتشتمل هذه الحوافز دون أن تقتصر على ما يلي:

(أ) ربط مستحقات موظفي المطار بتحقيق أهداف الأداء؛

(ب) تقاسم توفير التكاليف/الأرباح مع موظفي المطار لتلبية أهداف الأداء؛

(ج) إتفاقات مستوى الخدمة مع المنتفعين.

٢٢- هناك أيضاً حوافز محتملة يمكن للدول وضعها للمطارات عن طريق بعض أشكال الإشراف الإقتصادي. ومثال النموذج الأصلي هو تنظيم سقف الأسعار (أنظر الفصل الأول، الجزء (جيم))، الذي يمكن أن تُوضع في إطاره أهداف الأداء الخاصة بالإنتاجية وفعالية التكلفة عن طريق إستخدام عامل التحفيز "س". وفي إطار وضع سقف مباشر للرسوم، يتحمل المطار جميع مخاطر الحركة والتكلفة. وتوجد بعض نماذج التنظيم الأخرى التي تستخدم آلية تقاسم المخاطر بين المطارات والمنتفعين حيث تتحمل المطارات بعض المخاطر، كما يتحمل المنتفعون بعض المخاطر أيضاً.

٢٣- وعند إستحداث حوافز لتقليل التكاليف، ينبغي للدول أن تضمن عدم تأثر السلامة، فضلاً عن المحافظة على نوعية الخدمة في مستوى مقبول خدمة لمصلحة المنتفعين الحاليين والمحتملين، بمن فيهم المستخدمون النهائيون.

٢٤- وتجدر الإشارة إلى أن الحوافز المالية لا تتوافق بالضرورة مع مبدأ إسترداد التكاليف بالكامل، وهذا يعني، بطبيعته، أن المطار ينبغي أن يسترد كل التكاليف التي يتكبدها. وفي إطار مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، يتعين إعتبار أي عقوبة تطبق على المطار بوصفها تكلفة إضافية ينبغي أن يتحملها المنتفعون. ونتيجة لذلك، فإن أي تأثير للحوافز سيتبدد. وعلى العكس، فإن أي مكافأة ممنوحة للمطار ينبغي إعتبارها كفاوض إيراد، ومن ثم، ينبغي إعادته للمنتفعين مرة أخرى عن طريق تخفيض الرسوم، إذا كانت هناك آلية قائمة لتعديل الرسوم. وسيقوض التطبيق الصارم لمبدأ إسترداد التكاليف كاملة في ظل هذه الظروف الهدف من هذه الحوافز الرامية إلى الحد من التكلفة.

تقييم وتقرير الأداء

التقييم وتطبيق النتائج

٢٥- يمكن الشروع في تقييم الأداء أو قياسه بمجرد توفر البيانات المطلوبة لمؤشرات وأهداف الأداء، فضلاً عن النتائج الفعلية للأداء، والحصول على هذه البيانات في فترات زمنية منتظمة، سنوياً على الأقل. والهدف من تقييم الأداء هو تتبع الأداء والرصد بصورة مستمرة لمعرفة التقدم المحرز في تحقيق أهداف وغايات الأداء.

٢٦- والخطوة البالغة الأهمية في عملية تقييم الأداء هي التوصل إلى فهم حقيقي لأسباب الأداء (الجيد أو الرديء)، وشرح هذه الأسباب لصانعي القرار الرفيعي المستوى. ولهذا الغرض، يتعين على المديرين المسؤولين مقارنة نتائج الأداء الفعلي بأهداف الأداء، وتحليل الإتجاهات التاريخية لنتائج الأداء. وينبغي أيضاً أن ينظروا للأداء بكامل أبعاده (على سبيل المثال، المجاميع والمتوسطات السنوية ونتائج الأداء)، وأن يبحثوا التفاصيل أيضاً بقدر الإمكان. وإذا أحرز المطار نتائج أفضل من المتوقع، يتعين أن يحدد مديرو المطارات العوامل التي تؤدي إلى تحسين الأداء، وتحليل إمكانية تطبيق هذه العوامل على المجالات الأخرى. وإذا كانت هناك أوجه قصور في الحالات التي يكون

فيها الأداء دون المتوقع رغم تطبيق الحوافز المصممة لتحقيق أهداف الأداء، فينبغي أن يحدد المديرون الأسباب الحقيقية للمشكلة وكيفية معالجتها. ومن الضروري الإشارة إلى أن الغرض من التقييم ليس هو العقاب، بل المساعدة في تحقيق تحسينات الأداء المزمعة.

٢٧- والجزء الذي لا يتجزأ من عملية تقييم الأداء هو تقديم التوصيات، متى ما كان ذلك ممكناً ومفيداً من حيث مستوى التحليل الذي تم إجراؤه. وعادة ما تصنف التوصيات على النحو الوارد أدناه (على سبيل المثال لا الحصر):

- أ) توصيات ذات صلة بضرورة تحسين جمع البيانات الخاصة بالأداء؛
- ب) مبادرات مقترحة تهدف إلى سد الثغرات التي يتم تحديدها في الأداء؛
- ج) مقترحات لتعجيل أو تأخير إجراء التحسينات بناء على النمو المتوقع للطلب على الحركة الجوية، وإتجاهات مؤشرات الأداء المتوقعة؛
- د) توصيات ذات طبيعة تنظيمية (تكوين فرقة عمل، أو تحديد عمل، الخ) بغرض الشروع الفعلي في تنفيذ التوصيات الأتفة الذكر.

٢٨- وفي حالة اكتشاف أي تناقضات بين التوقعات وأهداف وغايات الأداء، يجوز أن تشمل التوصيات ضرورة إعادة تحديد أهداف الأداء و/أو ضرورة وضع أو تغيير مؤشرات وأهداف الأداء.

مقارنات الأداء والأسس المرجعية للمقارنة

٢٩- كثيراً ما يُناقش أداء المطارات بعبارات نسبية يمكن أن تكون داخلية أو خارجية.

٣٠- يعني القياس الداخلي (أو القياس الذاتي) النظر في أداء المطار مقارنة بإمكانياته بمرور الوقت. وفي المطار الواحد قد يشمل ذلك إستعراض متوسط أداء مرافق من نوع معين، أو أداء مرفق بعينه عند نقطة زمنية محددة. ففي الحالة الأولى، تتم مقارنة أداء كل مرفق على حدة بمستوى متوسط الأداء، وفي الحالة الثانية، تتم مقارنة التغييرات في أداء مرفق واحد بمرور الوقت بأدائه في فترة الإستعراض.

٣١- ويعني القياس الخارجي المقارنة بين المطارات بعضها ببعض. ويُفهم مصطلح "أسس المقارنة بين المطارات" على أنه يعني بصورة عامة عملية مقارنة أحد المطارات "بالمطار المرجعي"، وهو تقدير لأفضل أداء يمكن توقع تحقيقه بشكل معقول في ظل مجموعة معينة من الظروف، وذلك على أساس الأداء المحقق في مجموعة من المطارات ذات الصلة والمماثلة. فمن المهم جداً الإشارة إلى أنه يجب إلزام الحرص الشديد في سياق إجراء هذه العملية، نظراً لصعوبة إجراء مقارنة بين أداء المطارات لأن هذه المقارنة غالباً ما تكون مضللة، ويصدق ذلك بصفة خاصة إذا استخدمت مؤشرات جزئية للإنتاجية. وقد لا تكون الإجراءات التي يستخدمها مطار ما ماثلة للإجراءات المتخذة في مطار آخر لأسباب تشمل، في جملة أمور، الإختلافات في طبيعة نموذج التشغيل، وبيئة التشغيل، ومرحلة دورة الإستثمار في المطار. وقد تختلف أيضاً التعاريف، والمحتوى، وعملية جمع البيانات، والممارسات المحاسبية. كما يُعتبر حجم المطار وطابعه التشغيلي المعقد من العوامل الأخرى التي ينبغي مراعاتها. ويقدر ما يتم إجراء هذه المقارنات، ينبغي توخي درجة كبيرة من الحذر في تفسير النتائج، وخصوصاً عندما تكون الأهداف هي فهم دوافع الأداء وأوجه قصوره، وتحديد أفضل الممارسات بناء على ذلك.

٣٢- وإذا حاول مديرو المطارات إجراء مقارنات أداء مع المطارات الأخرى، يجب أن يبرزوا بصورة كافية في تحليلاتهم الإختلافات في الظروف التشغيلية، والهيكلية، والتجارية، والتنظيمية. ولذلك فمن المهم للغاية أن تُوجد أولاً أرضية لمستوى المقارنة عن طريق مؤشرات الأداء الرئيسية. ولهذا السبب، ومن أجل التوصل إلى فهم أعمق لدوافع الكفاءة، غالباً ما تطبق المطارات عملية أسس مقارنة مستوى أنشطة معينة، لأن هذا يعتبر نهجاً أكثر فائدة في التعامل مع المسائل المتعلقة بتنوع البيانات والأعمال التجارية بدلاً من استخدام التحليل الجزئي للإنتاجية على النحو المذكور في الفصل الرابع، الجزء ألف، الفقرة ٤-٥٢ من هذا الدليل، فالمقارنة بين مراكز التكلفة في مطارات مختلفة قد تكون أكثر جدوى من المقارنة بين المطارات بكاملها.

٣٣- يجب أن تكون مقارنات الأداء ومقاييسه سهلة الفهم على مستوى صانعي القرار، كما يجب أن توفر أساساً للمناقشة والتوعية على مستوى جميع أصحاب المصلحة. ويمكن لهذه الأنشطة أن تُفسي إلى ما يلي:

- (أ) زيادة الشفافية في عملية إدارة الأداء؛
- (ب) توفير رؤية متعمقة لفرص تحسين أداء فرادى المطارات (فرص التعلم، وتحديد أهداف الأداء)؛
- (ج) تسليط الضوء على الممارسات لإجراء تحسينات على الأداء عن طريق تحديد المرافق و/أو العمليات ذات الكفاءة العالية، أو ذات الخدمات العالية الجودة؛
- (د) دعم المزيد من التنسيق والتخطيط الفعال على الصعيد الإقليمي، وبالتالي ترشيد الجهود وتقادي الإزدواجية؛
- (هـ) دعم الحوار البناء مع المنتفعين والأطراف الأخرى ذات المصلحة؛
- (و) تحقيق بُعد عالمي لتوسيع قاعدة المعرفة.

تحليل الإستثمار

٣٤- يمكن أن يساعد تقييم الأداء على دعم وتبرير القرارات الخاصة بالإستثمار. ومع زيادة تعقيد القرارات الإستثمارية المتعلقة بالتغيرات التي تطرأ على المطار، تزداد الحاجة إلى تقييم دقيق للزيادات في مجال الأداء. ويمكن أن يساعد تحديد أفضل الممارسات والمستويات المرتبطة بالنواتج والنوعية في تقدير الفائدة أو العائد المحتمل الذي يمكن تحقيقه عن طريق الإستثمار في المرافق والمعدات، فضلاً عن الحجم الأمثل للإستثمار.

التنبؤات

٣٥- يمكن إستخدام نتائج تقييم الأداء في التنبؤ بالإستثمارات المطلوبة في مجالي رأس المال والموظفين الضروريين لتطوير المطار. وتعتبر التنبؤات أحد المدخلات الهامة لتحليل التكاليف والفوائد المرتبطة بتطوير الهياكل الأساسية.

الكشف عن المعلومات وتقرير الأداء

٣٦- يُعتبر الكشف عن المعلومات أحد العناصر الهامة من عناصر عملية إدارة أداء المطارات. ورغم أن الكشف عن المعلومات غالباً ما يكون إلزامياً مفروضاً على الإحتكار القانوني مقابل حقوقه الاحتكارية، وعلى شركات القطاع العام التي تكون أوراقها المالية المسجلة متداولة في السوق، فهو أيضاً عنصر أساسي في عملية إدارة الأداء لجميع المطارات. ويمكن للنشر الملائم للمعلومات عن الأداء على أساس دوري أن يساعد على بناء ثقة الجمهور في المطار، وأن يساعد أيضاً على إجراء حوار فعال بين جميع الأطراف المعنية (أنظر الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرة ١٦ ٤)). كما يمكن أن يدعم عملية تحديد الأهداف/الغايات، وأن يشجع على التفكير المستمر في ما يمكن أن ينجح لتحسين الأداء، فضلاً عن تحديد فرص التحسين التي ينبغي السعي إلى تهيئتها عن طريق توفير وسيلة قابلة للقياس للتأكد من كيفية أداء المطار مقارنة بأهدافه وغاياته المنصوص عليها.

٣٧- وعادة ما تصف تقارير الأداء مؤشرات الأداء التي تم وضعها، والغايات المختارة والنتائج الفعلية. وتوصي سياسات الإيكاو بشأن الرسوم في الوثيقة Doc 9082، الجزء الأول، الفقرة ١٦ ٢)) بأنه ينبغي بالنسبة لكل مجال أداء رئيسي يتم إختياره، الإبلاغ عن مؤشر واحد على الأقل من مؤشرات الأداء ذات الصلة، فضلاً عن هدف هذا المؤشر. ولمساعدة القراء على تفسير نتائج التقرير، يتعين إدراج الإنحرافات عن تقييمات الأداء المستخدمة، بالإضافة إلى شرح الكيفية التي طُبقت بها هذه التقييمات، إما مباشرة في التقرير، وإما بالإشارة إلى وثيقة عامة. ويعتمد مستوى تفاصيل المعلومات التي ينبغي تقديمها على الظروف. فعلى سبيل المثال، إذا كان لا بد من إستخدامها لغرض وضع سقف لتنظيم الأسعار، فيمكن أن تكون عملية الكشف عن المعلومات عملية شاملة بقدر كبير.

٣٨- ولا ينبغي أن تقتصر محتويات تقارير الأداء على مجرد إستعراض الأداء السابق للمطار. ويمكن أن تكون هذه المحتويات تطلعية بقدر الإمكان، وأن تتوقع الإحتياجات المستقبلية في مجال سعة المطار.

٣٩- ولأغراض الشفافية، ينبغي أن تكون تقارير الأداء متاحة للحصول عليها بسهولة، كما ينبغي أن تكون متاحة في الوقت المناسب لجميع الأطراف ذات المصلحة (مثلاً وضع المعلومات عن الأداء على النحو الذي تكون فيه متاحة للعموم متى ما كان ذلك ممكناً أو عملياً). أما إخضاع أو عدم إخضاع تقارير الأداء لعملية تدقيق مستقلة، فهذا أمر متروك لتقدير الدولة.

المرفق ٢

إتفاقات مستوى الخدمة

مقدمة ولمحة عامة

- ١- ينبغي أن تميز المعايير العامة بين مستويات الخدمة، بالنسبة لمجالات الإستخدام العام، التي ينبغي أن يقدمها المطار لجميع شركات الطيران على قدم المساواة مقابل الرسوم التي تدفعها. وفي بعض الدول، تندرج المقاييس المرجعية العامة لنوعية وأداء الخدمات في أطر تنظيمية تنظم العلاقات بين المطارات والمنتفعين بها. وترتبط الأسعار الخاضعة للتنظيم أحياناً بمعايير النوعية وتقديم مستويات معينة من الخدمة. ففي الحالات التي لا تُستوفى فيها المعايير العامة المحددة، قد ينص التنظيم على تقديم خصومات للمنتفعين.
- ٢- وعادة ما تشير إتفاقات مستوى الخدمة إلى إتفاقات ثنائية، تطلب بموجبها شركات الطيران بمفردها أو مجموعة من شركات الطيران (مثلاً التحالفات) الحصول على خدمة تتجاوز المعايير العامة. ويمكن أن يتخذ اتفاق مستوى الخدمة أشكالاً عديدة، وقد يتضمن في بعض الحالات (مثلاً عندما تقدم شركة الطيران خدمة معينة في إحدى المطارات) إلترام من جانب شركات الطيران بتلبية مستويات الأداء المستهدفة للخدمات التي تقدمها للمطارات.
- ٣- ويستند إتفاق مستوى خدمة المطارات وشركات الطيران إلى مفهوم أن المطارات وشركات الطيران شركاء في تقديم خدمات إلى نفس المستهلك، وهو الراكب المسافر جواً. ويستخدم الراكب منتجاً مشتركاً بين المطار وشركة الطيران يؤثر على رأيه إزاء تجربة السفر ككل. وقد ينعكس عدم الرضا تجاه جانب من جوانب تجربته في المطار سلباً على المطار، أو شركة الطيران، أو الإثنين معاً، لأن الراكب غالباً ما يجهل المورد الفعلي لخدمة مقدمة من إحدى المطارات.
- ٤- ويُنظر إلى إتفاقات مستوى الخدمة على أنها أداة مفيدة لتحديد مستوى الخدمة وشروط التعامل، أو القواعد التي ستتنظم العلاقة بين شركات الطيران والمطار بشأن الخدمات المتفق عليها. وستحدد مسبقاً المطارات وشركات الطيران على حد سواء الخدمات ومستويات الأداء المقدمة مقابل الرسوم المدفوعة للاستفادة منها، وتبت في كيفية قياس مدى نجاح أو فشل ذلك. وعدم قدرة المطار على الوفاء بمستويات الخدمة المتفق عليها قد يعني تحقيق أموال أقل، بل تكبد غرامة مالية. أما تجاوز التوقعات فقد يجلب مكافآت مالية للمطار.
- ٥- ويمكن أن تأخذ إتفاقات مستوى الخدمة أشكالاً عديدة، فقد يكون في شكل تفاهم بسيط غير ملزم بين المطارات وشركات الطيران، أو وثائق أكثر تعقيداً، بما في ذلك الترتيبات التعاقدية.

أهداف وخصائص إتفاقات مستوى الخدمة

- ٦- ينبغي النظر إلى إتفاق مستوى الخدمة على أنه أداة للتواصل وأداة لحل النزاعات لقياس فعالية الخدمات عند تقييم نوعية الخدمات. ولا ينبغي أن ينص الإتفاق على الخدمات المتوقعة فحسب، بل أيضاً على الإجراءات أو التدابير العلاجية التي ينبغي إتخاذها عندما لا تكون مستويات الخدمة على قدر التوقعات. ومن ثم، يمكن أن تسهم إتفاقات مستوى الخدمة في تقديم نوعية الخدمة بشكل متناسق وملائم وفي الوقت المناسب. ويمكن أن يشجع إتفاق مستوى الخدمة على إقامة شراكة قوية في مجال الخدمات عن طريق توضيح الأهداف التشغيلية الرئيسية، وتحديد المسؤوليات في إطار عمليات المطارات وشركات الطيران.
- ٧- ولكي يتسم إتفاق مستوى الخدمة بالفعالية، ينبغي أن تتوفر فيه العناصر التالية:

عناصر الخدمات

- وصف للتسهيلات والخدمات التي ينبغي تقديمها؛
- شروط توفير الخدمات؛
- مستويات الخدمات؛
- العلاقة بين التكلفة والمنفعة لمستوى الخدمة؛
- المسؤوليات الملقاة على عاتق الطرفين؛
- الإجراءات المتعلقة بتحسّن مستوى الخدمات، أو تدهورها مقارنة بمستوى الخدمات الحالية.

عناصر الإدارة

- وصف لكيفية رصد فعالية الخدمات؛
- وصف لطريقة الإبلاغ عن فعالية الخدمات وكيفية تناولها؛
- وصف لكيفية حل الخلافات المتعلقة بالخدمات؛
- وصف لطريقة إستعراض وتقييم الاتفاق.

وتتسم عوامل النجاح التالية بأهمية بالغة:

— ٨

- (أ) يلزم التشاور الوثيق بين الأطراف بشأن عناصر الخدمات وعناصر الإدارة على حد سواء طوال عملية تخطيط الاتفاق، وإبرامه، وتنفيذه.
- (ب) ينبغي الاتفاق بشأن مستويات الخدمات بين كل من المطار وشركات الطيران المعنية. ومن شأن إشتراك شركات طيران متعددة في حوار مع المطار بشأن اتفاق مستوى الخدمة أن يعقّد عمليات التشاور. وبالتالي يجب التوصل إلى توافق في الآراء بشأن العناصر الرئيسية للخدمات الواردة في اتفاق مستوى الخدمة لإطلاع مشغل المطار بشكل واضح على الخدمات المتوقعة.
- (ج) ينبغي إختيار مستويات الخدمات الواردة في اتفاق مستوى الخدمة بعناية لإبراز الأداء في المجالات الأساسية التي تتسم بالأهمية بالنسبة للمطارات وشركات الطيران على حد سواء، وتؤثر تأثيراً واضحاً على الركاب من حيث تقديم الخدمات.

تنفيذ إتفاقات مستوى الخدمة

ينبغي استيفاء الشروط التالية من أجل تنفيذ إتفاقات مستوى الخدمة:

— ٩

- (أ) يجب أن تتفق المطارات وشركات الطيران على مجالات/خدمات مطارات محددة (أنظر القائمة أدناه) يتم من أجلها تنفيذ إتفاقات مستوى الخدمة. ويجب أن تستعرض وتوضح شركات الطيران إحتياجاتها وأولوياتها في مجال الخدمات؛ وينبغي أن تنظر المطارات في سجل خدمتها، وتحدد مستوى الخدمات التي يمكن أن تقدمها. علاوة على ذلك، ينبغي أن تقوم شركات الطيران والمطارات بتقييم مستوى رضا الركاب عن الخدمات المقدمة من أجل فهم شواغل الركاب فهماً واضحاً، ووضع خط أساس لتقييم مستويات الخدمة.
- (ب) بعد التحديد الواضح للخدمات التي ينبغي قياسها، يجب تخصيص وقت كاف لجمع البيانات عن الأداء الفعلي.
- (ج) يجب الإتفاق على الأهداف المحددة الخاصة بمستويات الخدمة التي ينبغي تحقيقها (مثلاً، ينبغي أن تعمل السلاسل الكهربائية لكي يستخدمها الركاب بنسبة ٩٧ في المائة من اليوم التشغيلي).

- (د) يجب أن تتفق الأطراف على الفترة الزمنية لسريان إتفاقات مستوى الخدمة. وسيتوقف ذلك على مدى التعقيد والصعوبة التي ينطوي عليها تحسين خدمة معينة لتصل إلى مستوى الخدمة المتفق عليه.
- (هـ) ينبغي أن يشترك كل من المطار وشركات الطيران في وضع آلية لقياس ومتابعة الأداء مقارنة بالأهداف (مثلاً، ينبغي أن تقدم المطارات نظم معلومات الإدارة من أجل رصد الأداء)، وتقديم تقرير شهري لشركات الطيران. وقد تحتاج كل من المطارات وشركات الطيران إلى النظر في الآثار المالية الناجمة عن رصد الأداء إذا كان لابد من نظم متطورة ومكلفة لإنجاز عملية الرصد. وبالنسبة لإتفاقات مستوى الخدمة ذات الحوافز، (أنظر أدناه)، ينبغي معالجة مسألة تسوية العلوات والغرامات مع شركة/ شركات الطيران المعنية.
- (و) وبمجرد تنفيذ إتفاق مستوى الخدمة، سيكون من الضروري تحديد فترة قياس يتفق عليها الطرفان من أجل بلورة إتفاق مستوى الخدمة.

سيناريوهات إتفاقات مستوى الخدمة

- ١٠- يمكن أن تتخذ إتفاقات مستوى الخدمة أشكالاً عديدة:
- (أ) إتفاقات "ذات اتجاه واحد" — تبرز الإلتزام من جانب المطار بتقديم نوعية محددة من الخدمة لشركة/شركات الطيران؛
- (ب) إتفاقات "ذات اتجاهين" — تبرز الإلتزامات المشتركة من جانب المطار وشركة/شركات الطيران بتقديم مستويات محددة جيدة النوعية من الخدمات للأطراف الأخرى؛
- (ج) إتفاقات "بدون حوافز مالية" — يمكن أن تكون هذه الإتفاقات لإلتزامات طوعية من جانب المطار أو شركة/شركات الطيران لتبذل قصارى جهدها من أجل تقديم مستوى جيد من الخدمة في المطار، ولكن دون أن تترتب على ذلك أي عواقب مالية أو قانونية إذا لم يتحقق هذا المستوى من الخدمة؛
- (د) إتفاقات "ذات حوافز مالية" — يمكن أن تكون هذه الإتفاقات ملزمة جزئياً أو كلياً. وينبغي تطبيق الحدود المالية القصوى والدنيا للغرامات والمكافآت من أجل وضع حد لتعرض المطارات وشركات الطيران لمخاطر مالية. وفي هذا السياق، ينبغي أن يكون من الواضح أن المطارات وشركات الطيران تسعى لتحقيق مستوى من الأداء المستصوب والمتفق عليه من الطرفين، ولا تحاول فقط توفير الأموال أو زيادة الأرباح على التوالي. ومع ذلك، ينبغي أن تكون شركات الطيران مستعدة لدفع المزيد للحصول على أداء يفوق المتوسط عندما تكون لهذا الأداء قيمة مضافة.

قائمة غير شاملة لتسهيلات وخدمات المطارات التي

يمكن أن تخضع لإتفاقات مستوى الخدمة

- ١١- التسهيلات والخدمات التي يمكن أن تخضع لإتفاقات مستوى الخدمة قد تشمل، على سبيل المثال، ما يلي:

منطقة التحركات المراقبة

- الطاقة الكهربائية الأرضية الثابتة القابلة للتشغيل؛
- إتاحة مواقع مواقع الطائرات (المخصصة لهذا الغرض)؛
- أداء نظام التوجيه عن بعد.

صالات الركاب

- نظم القاطرات القابلة للتشغيل التي تنقل الأشخاص (السلام الكهربائية، والمصاعد، وأربطة نقل الركاب، وقطارات وحافلات نقل الركاب العابرين)؛

- معايير إنتقال الركاب من طائرة إلى أخرى - أداء التوجيه، والاصطفاف في طوابير للأغراض الأمنية؛
- نظم الأمتعة (الأمتعة القادمة والمحولة والمغادرة)؛
- معايير الاصطفاف في طوابير: الأمن؛
- سهولة إيجاد الطرق حول مباني الركاب، والحصول على المعلومات عن الرحلات الجوية؛
- صالات المغادرة - نوعية الخدمات (مثلاً توفر المقاعد)؛
- نظافة تسهيلات مباني الركاب.

خاتمة

- ١٢- يمكن أن تؤثر البيئة التنظيمية التي يعمل في إطارها المطار على تنفيذ إتفاقات مستوى الخدمة، فيمكن مثلاً أن تؤثر على المجالات والخدمات التي يمكن أن تطبق فيها إتفاقات مستوى الخدمة.
- ١٣- ويمكن أن تكون إتفاقات مستوى الخدمة آلية ابتكارية وبناءة لإدارة توقعات مستوى الخدمة، بل أيضاً لتحسين نوعية الخدمة المقدمة في المطار. وستتأثر هذه الآلية بالظروف المحلية، بما فيها درجة الازدحام في المطار في منطقة التحركات المراقبة، والمنطقة المفتوحة للجمهور على حد سواء، وعدد شركات الطيران التي تسعى للإلتزام بتقديم نوعية الخدمة، ودورة عمر تسهيلات المطار.
- ١٤- وفوق كل ذلك، ففي قطاع الطيران الذي يخضع للتغييرات الدورية في الأداء الاقتصادي، يمكن أن تتطوي إتفاقات مستوى الخدمة على مفهوم مفاده أن خدمات المطار تُقدم بفضل الشراكة بين المطارات وشركات الطيران، وتخلق عنصراً من عناصر الشفافية والاستقرار في علاقات تشوبها أحياناً روح العداة.

المرفق ٣

حساب متوسط التكلفة المرجح لرأس المال

نموذج تسعير الأصول الرأسمالية

١- تكلفة الأسهم

- ١-١ تكلفة الأسهم العامة هي تقدير معدل عائد معقول لإستثمار المالكين أو حملة الأسهم. ويتم تقديره في العادة بإستخدام نموذج خاضع لقوى السوق يطلق عليه (نموذج تسعير الأصول الرأسمالية)، وهو نموذج يحاول قياس العلاقة بين مخاطر الأسهم وعائداتها.^١
- ٢-١ تبين صيغة أو معادلة نموذج تسعير الأصول الرأسمالية أن تكلفة رأسمال المنظمة يساوي معدل العائدات الخالي من المخاطر (يكون عادة مثل عائد سندات الخزانة الصادرة لمدة عشر سنوات) زائداً علاوة تعكس المخاطر الإضافية للإستثمار، أو ما يعرف بـ"Beta". وسيعتمد معدل العائد المحدد للأسهم على فهم حاملي الأسهم للمخاطر ("Beta" أو "β").
- ٣-١ ويمكن التعبير عن المعادلة بصيغة جبرية على النحو التالي:

$$\text{تكلفة الأسهم} = R_f + [(R_m - R_f) \times \beta]$$

حيث تمثل R_f و R_m المعدل الخالي من المخاطر وسعر السوق على التوالي، بينما تمثل β مخاطر الصناعة أو الشركة. ويعتبر هامش عائد السندات الحكومية الصادرة لمدة عشر سنوات تمثيلاً جيداً للمعدل الخالي من المخاطر. وربما تحتاج المعادلة للتعديل لتلبية متطلبات الهياكل المختلفة لملكية المطار.

- ٤-١ ويمثل متوسط عائد السوق المتحصل عليه من مؤشرات الأسهم مثل مؤشر FTSE و DAX و S&P 500 وغيرها، العائد السوقي في دولة بعينها. ويمثل الفرق بين عائد السوق والعائد الخالي من المخاطر "علاوة مخاطر السوق". وتتم تسوية علاوة مخاطر السوق مع علاوة الصناعة بالضرب في Beta الصناعة.

٢- تكلفة الديون

- ١-٢ يعتبر تحديد تكلفة الديون عملية بسيطة نسبياً. ويتم تمثيل هذه التكلفة بأسعار الفائدة المرجحة التي يدفعها المطار مقابل صكوك ديونه. وسيعتمد سعر الفائدة للديون على سعر الفائدة السائد في السوق زائداً علاوة تستند إلى تصوّر مقدمي القروض لمخاطر المطارات. وبالتالي، يجب أن تعكس تكلفة الديون تكلفة الإقتراض الفعلي (مثلاً أسعار الفائدة المتصلة بالسندات والقروض) إضافة إلى أي عوامل مخاطر مساعدة أخرى "β" متصلة بالديون (عادة مخاطر عدم السداد).
- ٢-٢ ويمكن أن تقترب "بيتا" الديون من الصفر بالنسبة للمنظمات الكبيرة والمنظمات ذات المخاطر المنخفضة، ولكنها تكون مرتفعة في الشركات ذات الجدارة الائتمانية المتدنية. ويمكن أن تكون للمطارات أنواعاً مختلفة من الديون مثل السندات والقروض الطويلة الأجل، واحتياطيات صناديق التقاعد، أو القروض القصيرة الأجل. ويجب أن يؤخذ متوسط أسعار الفائدة المرجح على أنه السعر التمثيلي.

^١ تكلفة أسهم رأس المال هي الحد الأدنى للعائد الذي يشترط تحقيقه من أجل الإستثمار على المدى الطويل. وربما ينبغي أن يشمل الاسترداد الفعلي للتكاليف في أي سنة معينة تكلفة أسهم رأس المال علاوة على حساب نموذج تسعير الأصول الرأسمالية على أن تؤخذ في الإعتبار تقلبات السوق على نحو يتم فيه تحقيق التكلفة الحقيقية لأسهم رأسمال المال بمرور الزمن.

٣- متوسط التكلفة المرجح لرأس المال

١-٣ يعتمد متوسط التكلفة المرجح لرأس المال على الهيكل التمويلي للمطار، أي نسبة الأسهم والديون في إجمالي رأسماله، مثل:

$$\text{تكلفة رأس المال} = \text{تكلفة الأسهم} + \text{تكلفة الديون}$$

أو

$$\text{عائد رأس المال} = \text{عائد الأسهم} \times \frac{\text{الأسهم}}{\text{الديون} + \text{الأسهم}} + \text{عائد الديون} \times \frac{\text{الديون}}{\text{الديون} + \text{الأسهم}}$$

٢-٣ على نحو ما نُوقش أعلاه، فإن حساب متوسط التكلفة المرجح لرأس المال هو عملية متعددة الخطوات. فأولاً تُحسب تكلفة الأسهم؛ ثانياً يُحدد هيكل رأسمال المطار (أي النسبة المئوية لتمويل المطار بالديون مقابل التمويل بالأسهم)؛ ثالثاً يُحسب متوسط التكلفة المرجح.

٣-٣ يرد أدناه مثال لكيفية حساب متوسط التكلفة المرجح^٢. وهذا المثال هو مثال توضيحي، وليس الهدف منه أن يكون بمثابة قيمة مباشرة لتقدير متوسط التكلفة المرجح لرأس المال لأي مقدم خدمات بعينه. أنظر البارامترات التالية:

(أ) عائد السندات الحكومية الصادرة لمدة عشر سنوات ٢,٠٪

(ب) متوسط معدل عائد السوق ٧,٠٪

(ج) β مخاطر الصناعة ٠,٥٥٪

٤-٣ أولاً تُحسب تكلفة الأسهم. وإستناداً إلى الصيغة المذكورة أعلاه تُحسب تكلفة الأسهم على النحو التالي:

$$\text{تكلفة الأسهم} = R_f + [(R_m - R_f) \times \beta] = 0.02 + [(0.07 - 0.02) \times 0.55] = 0.0475 \text{ (or } 4.75\%)$$

٥-٣ ثانياً يُحدّد الهيكل الرأسمالي للمطار. ولأغراض هذا المثال لنفترض الهيكل الرأسمالي التالي:

(أ) الديون الطويلة الأجل € 1,400,000 ٤٠٪

(ب) الأسهم € 2,100,000 ٦٠٪

(ج) المجموع € 3,500,000 ١٠٠٪

٦-٣ ثالثاً، يمكن حساب متوسط التكلفة المرجح لرأس المال وفقاً للصيغة التالية:

$$\text{متوسط التكلفة المرجح لرأس المال} = (4.75 \times 0.60) + (2.0 \times 0.40) = 3.65\%$$

^٢ ينبغي أن يكون حساب تكلفة رأس المال إما بالقيم الإسمية وإما بالقيم الحقيقية، ولكن ليس بالجمع بين الاثنين.

المرفق ٤

التمويل المسبق للمشاريع الرأسمالية عن طريق الرسوم

مقدمة

- ١- تعتمد سياسات الإيكاو بشأن رسوم المطارات وخدمات الملاحة الجوية (الوثيقة 9082 Doc) وهذا الدليل مبدأ إرتباط الرسوم بالتكلفة لتحديد رسوم المستخدمين. وبموجب هذا المبدأ يتم تمويل تطوير المطارات بإستخدام الأموال التي يتم الحصول عليها من الدول الراحية والإيرادات المحتجزة لهيئات المطارات المستقلة، والقروض التجارية، أو اصدار سندات ديون. وبمجرد الإنتهاء من المرافق والإذن بإستخدامها، يتم بصورة عامة استرداد تكاليف رأسمالها بإدراج تكاليف الإهلاك أو الاستهلاك ذات الصلة في أساس التكلفة لحساب رسوم المنتفعين. وبناء على ذلك، لا يتم تحميل مشغلي الطائرات سوى تكلفة الخدمات المقدمة فعلياً.
- ٢- ومع ذلك، تقر الوثيقة 9082 Doc في الفقرة ٢٣ من الجزء الأول بالإستخدام المحتمل للتمويل المسبق بغرض تطوير المطارات في ظل ظروف معينة وبموجب ضمانات مفصلة. وتشمل هذه الضمانات الإشراف الاقتصادي الفعال والشفاف على رسوم المنتفعين وعلى تقديم الخدمات ذات الصلة بهذه الرسوم، بما في ذلك إدارة الأداء والمحاسبة الشاملة والشفافة، والتشاور الموضوعي، وتطبيق الرسوم على مدى فترة زمنية محددة. و لا ينبغي إستخدام التمويل المسبق إلا إذا كان مشغلو الطائرات سيستفيدون من توفير الخدمات التي يحتاجون إليها، والمحسنة، وذات التكلفة الأقل والتي لا يمكن توفيرها بخلاف ذلك لأن موارد التمويل المنتظمة غير كافية، أو غير ممكنة، أو لأن الوصول إلى الأسواق المالية مكلف أكثر مما ينبغي. ويتعين أن تحدد الضمانات الإدارية والمحاسبية بوضوح الروابط بين رسوم التمويل المسبق وتكاليف المشاريع، وأن تربط الرسوم بالمنتفعين الذين سيستفيدون في نهاية المطاف من المشروع، وأن تشجع التشاور المسبق، وأن تضمن أن المبادئ المحاسبية الشفافة والمقبولة بصورة عامة قد تم تنفيذها في إطار المشروع المعني. ويرد فيما يلي المزيد من المعلومات عن معايير وإجراءات التمويل المسبق.

الإشراف الاقتصادي

- ٣- يقدم الفصل الأول من الجزء (جيم) إرشادات بشأن ضرورة الإشراف الاقتصادي والأشكال المحتملة لهذا الإشراف. ومن المسائل التي تتسم بأهمية خاصة، عند النظر في التمويل المسبق، ضرورة حماية المنتفعين من الإفراط في فرض الرسوم الذي قد ينجم عن إستغلال أي موقف مهيمن قد يتمتع به مقدمو الخدمات، فضلاً عن توفير آلية لحل النزاعات.

معايير المشاريع الرأسمالية

- ٤- ينبغي أن تكون إدارة المطار قادرة على أن تبين بصورة واضحة لمشغلي الطائرات وسلطات الإشراف الاقتصادي مزايا التمويل مقارنة بأساليب التمويل الرأسمالي التقليدي. ولا ينبغي النظر في التمويل المسبق إلا لمشاريع زيادة رأس المال التي بلغت مستوى عال من النضج في عملية التخطيط الرأسمالي، بما في ذلك مبررات ونطاق المشروع، والجدول المقترح للتنفيذ (بما في ذلك تواريخ بداية ونهاية المشروع)، وتقدير التكلفة، والمستويات اللازمة لإقرار المشروع. وفي حالة الدول النامية، يمكن النظر في تمويل مشاريع التجديد ذات رأس المال الواسع النطاق. ولا ينبغي إستخدام التمويل المسبق لإنشاء صندوق احتياطي رأسمال لا يسترد لمشاريع غير محددة، نظراً لأن سياسات استرداد التكلفة الحالية للإيكاو تسمح بإحتياطات رأسمال محدودة، كما لا ينبغي إستخدام التمويل المسبق لدفع تكاليف التشغيل.
- ٥- ويمكن إستخدام التمويل المسبق في سداد تكاليف التنمية والتنفيذ ذات الصلة بالمشاريع الرأسمالية، بما في ذلك إعداد الخطط الهندسية والمعمارية النهائية للمشاريع، والتكاليف التعاقدية والإدارية (بما في ذلك التكاليف المعقولة ذات الصلة بتحصيل رسوم التمويل

(المسبق)، والتشييد، وشراء المعدات، والتكاليف البيئية، والتكاليف الأمنية الخاصة بمواقع التشييد. وحيثما يكون من الممكن تمويل بعض، ولكن ليس كل تكاليف إعداد المشروع، لا ينبغي استخدام التمويل المسبق كمصدر تمويل وحيد لكل المشروع. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن تنظر إدارة المطار في النسبة المئوية من إجمالي تكاليف المشروع التي تكفل التوازن المقبول بين فوائد ومخاطر إتخاذ مبادرة التمويل المسبق، ويتعين أن تتشاور إدارة المطار مع المنتفعين، وسلطة الإشراف الإقتصادي، حسب الإقتضاء.

التشاور مع المنتفعين

٦- ينبغي للمطارات التي تفكر في استخدام التمويل المسبق أن تتشاور، قبل بداية المشروع، مع مشغلي الطائرات، والسلطات المسؤولة عن الإشراف الإقتصادي، حسب الإقتضاء. ويعتبر شرط التشاور الشامل قبل إنشاء، ومن ثم تشغيل حساب التمويل المسبق، تحدياً وعنصراً رئيسياً من عناصر نجاح أي مبادرة تمويل مسبق. والهدف من التشاور هو إطلاع المنتفعين على الفوائد المالية المنبثقة عن التمويل المسبق، ونصيب كل طريقة من طرق تمويل المشروع المزمعة على أساس متعدد السنوات، وتهيئة الفرصة لاستكشاف حلول تمويل أخرى. والوضع الأمثل هو أن المشاورات ينبغي أن تكون قادرة على أن تحدد بوضوح للمنتفعين فوائد المبادرة المقترحة للتمويل المسبق. ولا ينبغي فرض رسوم للتمويل المسبق إلا بعد إكمال عملية التشاور الشفاف والموضوعي مع مستخدمي المطار، وتلقي الموافقات المنصوص عليها في نظم الإشراف الإقتصادي لفرادى الدول. وينبغي إجراء المشاورات الملائمة، ووضع الأحكام الخاصة بالإخطارات بشأن أي تعديلات مقترحة على رسوم التمويل المسبق، بما في ذلك تغيير مستوى الرسوم، أو أي تغيير مادي في نطاق، أو وتوقيت، أو تكلفة المشروع المعين.

محاسبة الإيرادات والنفقات المتعلقة بمشاريع التمويل المسبق

٧- تُعتبر المحاسبة الشاملة والشفافة للتمويل المسبق للمشاريع الرأسمالية أحد الضمانات الضرورية للتأكد من أن الإيرادات المتأتية من رسوم التمويل المسبق قد تم تحصيلها وتخصيصها لمشروع معين بطريقة تتسق مع إطار التمويل المسبق، ومنهجية مشغل المطار لاسترداد التكلفة، وإطار الإشراف الإقتصادي للدولة متى ما انطبق ذلك. والهدف هو ضمان عدم حدوث أي حالات إستغلال لأي موقف مهيم قد يتمتع به المطار، وأنه قد تم إتخاذ كل الإجراءات المتاحة التي تساعد المطارات على زيادة الإنتاجية.

٨- وينبغي إنشاء حساب مخصص أو منفصل للتمويل المسبق للمشروع المعني. وسيفضي ذلك إلى قدر أكبر من الشفافية فيما يتعلق بالدرجة التي يتم بها توزيع الرسوم الخاصة بالمشروع على مستخدمي المطار، والقيود في الحساب والخصم منه فيما يتعلق بجدول تنفيذ المشروع. وسيساعد ذلك أيضاً الإدارة على أن تثبت بوضوح وقف الرسوم المفروضة على المنتفعين متى ما لم تعد هناك حاجة إلى حساب التمويل المسبق. وستكون المحاسبة الشفافة المقترنة بالتشاور الشامل مع المنتفعين بمثابة الأداة لضمان عدم فرض رسوم مزدوجة على المنتفعين بموجب النظم التقليدية لفرض الرسوم بمجرد بدء تشغيل المرفق.

٩- وينبغي استخدام أي فائدة متراكمة في إطار إنشاء حساب التمويل المسبق لتعويض أو تقليل تكاليف المشروع المعين الذي أنشئ من أجله الحساب.

١٠- وينبغي تقييم الرسوم التي تم تحصيلها عن طريق التمويل المسبق وفقاً للفصل الرابع، ولكن دون أن يُؤخذ في الإعتبار، في أساس التكلفة، سداد حصة التمويل المسبق للإستثمارات.

١١- وينبغي، عند الإقتضاء، إبراز العناصر الرئيسية لإطار التمويل المسبق، وموجز عمليات الإيرادات والمصروفات للعام المالي في التقارير السنوية، وفي وثائق المحاسبة العامة للمطار. وينبغي أيضاً أن يخضع الحساب المخصص للتمويل المسبق للبيانات المراجعة لمقدم الخدمات للسنة المالية، وأن يكون جزءاً من أي تدقيق مالي أو إداري محدد للمشروع الرأسمالي المعين المعني. ويمكن أن يشمل ذلك أيضاً أي وثائق أعدتها إدارة المطار تدعم فوائد تنفيذ استراتيجية التمويل المسبق مقارنةً بالاليب التقليدية وذلك قبل استحداث رسوم التمويل المسبق.

مصادر رسوم التمويل المسبق

- ١٢- ينبغي أن تُبرز أطر التمويل المسبق مبدأ الإيكاو الأوسع الخاص بربط الرسوم بالتكلفة، أي إستناداً إلى التوقعات المعقولة والحصيفة، لا ينبغي تحديد الرسوم بمستويات تقضي إلى تحقيق إيرادات تفوق متطلبات التمويل على أساس التكلفة. ويمكن أن تشمل مصادر التمويل المسبق رسماً يضاف إلى رسوم الطيران المعمول بها، أو استحداث رسم طيران جديد ولكنه خاص بمشروع محدد.
- ١٣- ويمكن لمشغلي المطار استخدام استراتيجية مختلطة للتمويل المسبق، حيث يمكن فرض رسوم جديدة على مختلف مستخدمي المطار بطريقة تتناسب مع التكاليف والفوائد للمستخدمين عند إكمال المشروع، وتتسق أيضاً مع منهجيات مشغّل المطار لفرض الرسوم. وسيتيح ذلك للمطارات قدراً أكبر من المرونة للاستجابة للبيئة التشغيلية الفريدة الخاصة بها. وفي إطار استراتيجية التمويل الشاملة، ينبغي النظر في مصادر تمويل خارجية مثل المنح والمساهمات، أو غيرها من الإعانات (المبالغ الأصلية والفوائد على حد سواء).
- ١٤- وينبغي أن تتسق رسوم التمويل المسبق مع إطار الإشراف الإقتصادي لكل دولة، وأن تُطبق في سياق هذا الإطار، كما ينبغي أن تكون هذه الرسوم وفقاً لمنهجية تحديد رسوم المنتفعين المقبولة لمشغل المطار. ويتعين أيضاً وضع إطار التمويل المسبق في سياق أي إتفاقيات قائمة لإسترداد التكاليف مبرمة مع مستخدمي المطار، ووفقاً لأي قيود محتملة تفرضها هذه الإتفاقيات. وينبغي أن يعترف إطار التمويل المسبق بفئات المنتفعين المعفية من رسوم المنتفعين.

التوقيت والقيود

- ١٥- ترتبط بداية فترة التمويل المسبق بدرجة تعقيد المشروع، والنضج المالي لمقدم الخدمات الذي يتولى إنجاز المشروع، وجزء المشروع الذي يكون التمويل المسبق مؤهلاً لتمويله، ومصادر التمويل الأخرى المتاحة للإدارة.
- ١٦- وينبغي أن يشمل أي إطار للتمويل المسبق أحكاماً تتعلق بوقف رسوم التمويل المسبق إذا لم يبدأ المشروع في فترة زمنية معينة، أو إذا توقف المشروع لفترة زمنية محددة، أو إذا اكتمل المشروع، أو إذا تم الوفاء بكل متطلبات التمويل عند النظر في جميع مصادر الإيرادات.

تحصيل رسوم التمويل المسبق

- ١٧- رهنأً بشكل رسوم التمويل المسبق (رسم إضافي إلى رسوم الطيران القائمة أو رسم طيران جديد خاص بمشروع معين)، سيكون لجوانب تحصيل هذه الرسوم نفس طابع الجوانب التي ورد وصفها في الجزء الأول من الفصل الرابع. ونظراً للمشاكل المحتملة الخاصة بالتسهيلات، وأيضاً من أجل القبول الأفضل من جانب جمهور المسافرين، ينبغي النظر، كلما أمكن ذلك، في الحلول التي لا تؤدي إلى المزيد من عمليات الاصطاف والتأخير في المطارات.

المرفق ٥

مصادر التمويل الثنائية والدولية

الجزء (ألف) — وكالات التنمية الثنائية

بلجيكا.....	وكالة التعاون الإنمائي البلجيكية — بروكسل
كندا.....	الوكالة الكندية للتنمية الدولية — غاتينو، كيبيك
الدنمارك.....	الوكالة الدنماركية للتنمية الدولية (DANIDA) — كوبنهاجن
فرنسا.....	الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD)، باريس
ألمانيا.....	وزارة التعاون والتنمية الاقتصادية — بون
مؤسسة لقروض إعادة التعمير (KfW) — فرانكفورت	
الوكالة الإنمائية للتعاون التقني (GTZ) — إيشبورن (فرانكفورت)	
إيطاليا.....	الإدارة العامة للتعاون الإنمائي (DGCS) — روما
اليابان.....	مصرف اليابان للتعاون الدولي (JBIC) — طوكيو
هولندا.....	وزارة الخارجية — لاهاي
النرويج.....	الوكالة النرويجية للتنمية الدولية (Norad) — أوسلو
الاتحاد الروسي.....	وزارة التنمية الاقتصادية — موسكو
اسبانيا.....	الوكالة الاسبانية للتعاون الدولي (AECI) — مدريد
السويد.....	الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (SIDA) — ستوكهولم
الولايات المتحدة.....	وكالة التنمية الدولية الأمريكية (USAID) — واشنطن العاصمة

(الجزء باء) — المصارف والصناديق الإنمائية

مجموعة مصرف التنمية الأفريقي (AfDB).....	أبيدجان، كوت ديفوار
مؤسسة تنمية الأنديز (CAF).....	كراكاس، فنزويلا
المصرف الآسيوي للتنمية (ADB).....	مانيلا، الفلبين
مصرف التجارة والتنمية لمنطقة البحر الأسود (BSTDB).....	تسالونيكى، اليونان
مصرف التنمية الكاريبي (CDB).....	سان ميشال، بربادوس
مصرف أمريكا الوسطى للتكامل الاقتصادي (CABEI).....	تيغوسيغالبا، هندوراس
مصرف التنمية لشرق أفريقيا (EADB).....	كمبالا، أوغندا

نيروبي، كينيا	.....	مصرف التجارة والتنمية لدول شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (مصرف منطقة التجارة التفضيلية)
لندن، المملكة المتحدة	.....	المصرف الأوروبي للإنشاء وإعادة التعمير (EBRD)
بروكسل، بلجيكا	.....	صندوق التنمية الأوروبي (EDF)
لكسمبورغ، لكسمبورغ	.....	المصرف الأوروبي للاستثمار (EIB)
سكري، بوليفيا	.....	الصندوق الاستئماني لتنمية حوض نهر لا بلاتا (FONPLATA)
لومي، توغو	.....	صندوق التعاون والتعويض والتنمية (صندوق الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS).
واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة	.....	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية (IDB)
واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة	.....	البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD)
واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة	.....	المؤسسة الإنمائية الدولية (IDA)
واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة	.....	المؤسسة المالية الدولية (IFC)
هلسنكي، فنلندا	.....	صندوق التنمية لبلدان الشمال الأوروبي (NF)
هلسنكي، فنلندا	.....	بنك الاستثمار لبلدان الشمال الأوروبي (NDB)
فيينا، النمسا	.....	صندوق التنمية الدولية التابع لمنظمة البلدان المصدرة للنفط، الأوبك (OPEC)

علاوة على ذلك، أنشأت الدول العربية ومولت بصورة رئيسية المؤسسات التالية:

أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة	.....	صندوق أبو ظبي للتنمية (ADFD)
الخرطوم، السودان	.....	المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا (BADEA)
مدينة الكويت، الكويت	.....	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (AFESD)
أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة	.....	صندوق النقد العربي (AMF)
جدة، المملكة العربية السعودية	.....	البنك الإسلامي للتنمية (IDB)
مدينة الكويت، الكويت	.....	الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية (KFAED)
الرياض، المملكة العربية السعودية	.....	الصندوق السعودي للتنمية (SFD)

— انتهى —

ISBN 978-92-9249-413-1



9

7 8 9 2 9 2 4 9 4 1 3 1