

الحوكمة في المطارات : دراسة حالة مطارات الجزائر Airport governance: the case of Algeria's airports

د. زقاي وليد

Oualid ZAGAYE

جامعة وهران 2 أحمد بن محمد، mag_man2012@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2020/06/30

تاريخ القبول: 2020/03/30

تاريخ الاستلام: 2019/09/28

ملخص:

تلعب المطارات دورا محوريا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مما يدفع الى تطوير طرق تسييرها بما يكفل ضمان طرق تمويلها الذاتية، عصرنه الهياكل و عقلنة مصاريفها التشغيلية. إن ما تمثله الحوكمة الرشيدة في قطاع المطارات من تحسين للأداء و الفاعلية يمكن أن يشكل رافدا من روافد خلق القيمة و ذلك بالقضاء على محدودية القطاع العام على تخفيض التكاليف، زيادة أرباح الإنتاجية و بالتالي تحقيق تنمية أكثر فاعلية و أقل كلفة. انطلاقا من برنامج الاتحاد الأوروبي لإصلاح وتنمية المطارات، فإن هذا البحث يهدف إلى إبراز دور حوكمة المطارات في خلق القيمة وتحسين مؤشرات الأداء، وكذا الآليات المتاحة لتجسيد حوكمة رشيدة للمطارات في الجزائر. إن إصلاح المنظومة القانونية في المطارات يفتح الباب أمام القطاع الخاص من أجل المساهمة في تحسين النوعية والأداء الكلي من خلال ضبط الإطار التشريعي والمؤسسي.

كلمات مفتاحية : حوكمة المطارات، مؤشرات الأداء، آليات الحوكمة، ملكية المطارات ، الإصلاح القانوني، برنامج الاتحاد الأوروبي لإصلاح وتنمية المطارات، أشكال مشاركة القطاع الخاص في المطارات.

تصنيف JEL: G32, L98.

Abstract:

Airports play a central role in economic and social development which leads to developing ways to manage them in order to ensure self-financing, structures modernization and operating expenses rationalization. Good governance, as a tool for enhancing performance and efficiency in the airport sector, can be a source of value creation by putting an end to the public sector inability to reduce expenses, increasing productivity gains and thus achieving a development which is more effective and less expensive. Based on the European Union program for airports reform and development, this research aims to highlight the role of airport governance in creating value and improving performance indicators as well as the available mechanisms in the application of good governance in Algerian airports. Reforming the legal system at airports paves the way for the private sector to contribute to improving quality and overall performance by controlling the legislative and institutional framework.

Keywords: Airport Governance, Performance Indicators, Governance Mechanisms, Airport Ownership, Legal Reform, EU Airport Reform and Development Program, Private Sector Participation in Airports.

JEL classification code: G32, L98.

المؤلف المرسل: زقاي وليد، الإيميل: mag_man2012@yahoo.fr

1. مقدمة:

لقد دفع تحرير سوق النقل الجوي إلى تحول في ديناميكية صناعة المطارات من خلال ظهور المنافسة و التحول في الملكية (نزعة الخصخصة و التسويق المطاري)، تعارض مصالح شركات الطيران و الهيئات التشريعية فيما يخص الرسوم المطارية، الضغوط الحكومية من أجل استقلالية المطارات، و بروز تعددية الزبائن و الخدمات، الشيء الذي انعكس على تسيير المطارات¹.

إن تحرير قطاع النقل الجوي، الخصخصة و زيادة المنافسة بين شركات الطيران، أدى إلى إعادة هيكلة شبكة النقل الجوي² من خلال الانتقال من الخطوط الجوية من "نقطة إلى نقطة" إلى منطقتي مطارات المحور hubs and spokes. إن البحث عن المردودية وتنوع مصادر الدخل وسط تصاعد نزعة الخصخصة، دفع³ إلى تحول مطارات المحور من مجرد مورد للبنى التحتية إلى مراكز للتسويق والأعمال، بينما ساهمت القدرات العقارية في تحول المطار إلى مدن حقيقية، أو ما يطلق عليه بالمدن المطارية airport city.

إن وضع هياكل مطارية ذات نوعية لخدمة الاقتصاد يقتضي ضرورة وضع نظام حوكمة مناسب لتحقيق أداء و نجاعة القطاع المطاري خاصة مع تراجع التمويل الحكومي للاستثمارات المتعلقة بالخدمة العمومية على المدى الطويل (الأزمة المالية). إن تقلبات المحيط المطاري تضغط نحو اعتماد المطارات على سياسة أكثر استقلالية على الصعيد المالي و أقل اعتمادا على الدعم الحكومي مما يفسر نزعة الخصخصة المعتمدة على سياسة تجارية فعالة، تحسين الأداء ونظام تشريعي و اقتصادي عقلائي. إن تعقيد تسيير المطارات في ظل تحول المطار إلى مؤسسة تجارية، أدى إلى ضرورة تكيف المطار مع شبكة الأطراف المعنية و تنوع الخدمات لتستجيب لمتطلبات كل فئات الزبائن والانتباه إلى المنافسة الدولية، تطور و اختلاف المحيط الذي يحدد كفاءتها و قدرتها. إن التسويق و الخصخصة كان لهما أثر على اشتداد المنافسة و الضغوط التجارية على المطارات.

1.1 اشكالية و فرضيات الدراسة

مما سبق يمكننا طرح التساؤلات التالية: ما هو الأثر الذي تمثله الحوكمة على أداء المطارات، و ما هي اليات تطبيقها في المطارات الجزائرية ؟ و عليه فإننا وضعنا الفرضيات التالية:

- نفترض أن اصلاح نظام حوكمة المطارات له أثر ايجابي على خلق القيمة و تحسين مؤشرات الاداء.
- هناك العديد من طرق اصلاح حوكمة المطارات، حيث أن تطبيقها يتوقف على خصوصية المطار.

2.1 أهداف البحث

هذا البحث يهدف الى ابراز دور حوكمة المطارات في خلق القيمة وتحسين مؤشرات الأداء، و كذا الليات المتاحة لتجسيد حوكمة رشيدة للمطارات في الجزائر.

3.1 منهجية الدراسة:

من خلال تحليل أدبيات تسيير المطارات و التجارب الدولية حول حوكمة المطارات في العالم، نحاول ابراز أهم اليات الحوكمة المنتهجة و اثرها على الفعالية الاقتصادية و التسييرية للمطارات، بينما نركز على رؤية البرنامج الأوروبي لدعم النقل من أجل بلورة رؤية لإصلاح نظم حوكمة المطارات في الجزائر.

وبناء على ما سبق، تم تقسيم هذه الدراسة إلى قسمين رئيسيين: الأول يعنى بالجانب النظري الذي يقدم مفاهيم حول الحوكمة في المطارات وأثرها على الأداء وخلق القيمة، بينما خصص القسم الثاني لدراسة حالة مطارات الجزائر في ضل برنامج الاتحاد الأوروبي لدعم النقل.

1. الاطار النظري للدراسة : حوكمة المطارات والإصلاح القانوني

حتى نهاية الثمانينات كانت ملكية و استغلال المطارات في العالم تابعة للحكومات المحلية أو الوطنية إلى أن تم خصخصة ثلاث مطارات في لندن و أربع أخرى في المملكة المتحدة من طرف الشركة المسجلة في البورصة (British Airport Authority (BAA) والتي تم الاستحواذ عليها سنة 2006 من قبل اتحاد consortium اسباني- كندي- سنغافوري. هذا التحول شمل خصخصة العديد من المطارات في العالم (Copenhagen, Vienne،...) و إعادة هيكلة البعض الآخر من أجل زيادة فاعلية المطارات و تعظيم المداخيل الغير جوية(ظهور البعد التجاري للمطارات).

1.2. الحوكمة و ملكية المطارات:

1.1.2 مفهوم الحوكمة:

إن مصطلح الحوكمة أو إدارة المؤسسات هو مصطلح انجليزي يعني تقنية التسيير الخاصة التي توائم بين مصالح المساهمين و المسيرين في إطار نظام متوازن بين السلطة و المراقبة. مثل ظهور مفهوم الحوكمة انتقالا من النموذج التسييري(الإداري) إلى النموذج الإرتي ، حيث يستعمل هذا المفهوم لتحديد علاقات القوة الجديدة في المؤسسات الكبرى التي تتميز بتصاعد سلطة و تدخل المساهمين في القرار على حساب المسيرين.

أ. تعريف الحوكمة

اعتبرت النظرية الاقتصادية الحوكمة تمفصلا بين الدولة، المجتمع و السوق، و الذي يسمح بتحقيق نجاعة الهياكل الاقتصادية، تحقيق الحاجات الاجتماعية و ترقية رفاهية الفرد، بينما قامت المدرسة الاقتصادية المؤسسية النيوكينيزية بإضافة العناصر المؤسسية للتفكير الاقتصادي من خلال التركيز على التحكم في التكاليف(التكاليف المؤسسية خاصة)، وضع أنماط تسيير الأعمال العامة و ميكانيزمات تنظيم النشاطات الاقتصادية، بما يضمن مشاركة حقيقية للمجتمع المدني في اتخاذ القرار والقضاء على عدم كفاءة القطاع العام⁴. إن الحوكمة تحدد النصوص التي تطبقها المؤسسة لإجراء التنسيق الفعال بين الأطراف المعنية على مستويين⁵: البروتوكولات الداخلية التي تضمن الاندماج(التنظيم و السلم الإداري)، و العقود و تطبيق المعايير التي تنظم العلاقة مع الشركاء الخارجيين، بما يعني أن هذا المفهوم يتعلق بالإجراءات التي تسمح للشركات الكبرى بتسهيل التبادلات.

حسب تعريف مركز الدراسات حول الحوكمة بأتاوا الكندية "فإن الحوكمة هي العملية التي تقوم من خلالها المنظمات (عامه، خاصة، مدنية) بتسيير نفسها في ضل تعدد الأطراف المعنية بعملية اتخاذ القرار، أو البناء المشترك للمشروع من خلال وضع أنماط جديدة للقيادة(السياسات و تطبيقاتها) أو التنظيم المرن المؤسس على الشراكة المنفتحة و الشفافة بين مختلف الأطراف المعنية على المستوى المحلي و الدولي(تنظيم الصراعات و تنمية سياسات مشتركة). حسب Yvon Pesqueux⁶ فإنه يوجد تصوران رئيسيان لمفهوم الحوكمة : الأول إدارة الشركات Corporate Governance يحد مسألة الحوكمة في التمثيل على مستوى مجلس الإدارة من خلال تمثيل المساهمين و طرق عمل المؤسسة، و الثاني مفهوم موسع Global Governance يطرح البعد السياسي لنشاط المؤسسة الذي يتعدى الإطار الجغرافي إلى القواعد التشريعية ذات الطبيعة المؤسسية، السياسية و

التسييرية. بشكل عام، فإن الحوكمة تعني كيفية قيادة، تنظيم وإصلاح الأنظمة والإجراءات الأكثر تعقيدا مع إدماج نمط التسيير الخاص في المؤسسات العامة (إدارة الأعمال العامة الجديد).

ب. الحوكمة الرشيدة

ظهر مفهوم الحكم الرشيد للمؤسسة كوسيلة لنشر أحسن ممارسات الحوكمة، فهو عبارة عن⁷ "فلسفة تسييرية ومجموعة من التدابير العملية الكفيلة، في آن واحد، لضمان استدامة وتنافسية المؤسسة بواسطة تعريف حقوق وواجبات الأطراف الفاعلة في المؤسسة، وتقاسم الصلاحيات والمسؤوليات المترتبة على ذلك". إن الحكم الرشيد يعني نمطا تسييريا عقلانيا للموارد مؤسسا على التحكم في سيرورة القرار و معرفة معمقة بدوافع جميع الفاعلين، كما يحوي على الصعيد الدولي (المؤسسات العالمية كصندوق النقد) جميع القواعد المتعلقة بتسيير مشاريع التنمية بكل شفافية سواء على صعيد البلورة، التنفيذ أو التقييم. إن الحكم الرشيد يحوي البلورة المعيارية لتسيير الأعمال العامة، التسيير الأمثل لصراعات المصالح، ضمان الترابط الاجتماعي و السماح بتحرير القدرات و الإمكانيات الاقتصادية، مما يسهم في النمو الاقتصادي و التحسين النوعي للعلاقات بين الأعوان الاقتصاديين.

هناك أربع محددات لحوكمة فعالة و خالقة للقيمة⁸: شرعية و مصداقية المسيرين و الإداريين، سيرورة فعالة للتخطيط والتسيير الاستراتيجي، وضع نظام نوعي للمعلومات الاستراتيجية و المالية، و نظام للتحفيز و المكافآت لتشجيع الزيادة في الأداء. إن نوعية الحوكمة تعتبر رافدا من روافد خلق القيمة و التنافسية من خلال إبراز صورة شفافة لنشاط المؤسسة، تسهيل العلاقات الإجرائية للمؤسسة مع الأطراف المعنية لتحقيق النمو الدائم، و توفير الشروط المناسبة لتمويل فعال لمشاريع التنمية. إن دورة التسيير تتبع دورة القرارات، حيث أن العلاقة بين الأطراف المعنية تؤثر على أنماط القيادة الاقتصادية من خلال تحديد المسؤوليات، الاتصال الجيد و سيولة المعلومات.

إن الحوكمة المطارية الجيدة⁹ تستوجب بناء رؤية مشتركة تضمن التفاهم الممكن رغم تعدد الفاعلين، صراعات المصالح و المنافسة بين الأقاليم و المشاريع، كما تضمن تداخل و اندماج الكفاءات و المجالات مما يؤدي إلى تثمين صورة المطار لفائدة الاقتصاد الجهوي و الإقليم، تقليل الفوارق الاجتماعية و المنطقية (عدالة توزيع المنافع و تعويض الأخطار و الأضرار)، و الاندماج في المحيط (التنسيق بين تخطيط المشروع و حاجات الإقليم).

2.1.2 ملكية المطارات:

تختلف ملكية المطارات باختلاف البيئة المحلية لكل مطار، و ذلك من أجل خلق المرونة الكافية للتسيير الأمثل للأنشطة التجارية و حماية مصالح الأطراف المعنية وفقا لمبادئ اقتصادية قوية و المساعدة في عملية الاستغلال. تتعدد نماذج الملكية¹⁰ من الإدارة الحكومية المباشرة إلى خلق سلطات مطارية مستقلة أو الشراكة عام-خاص إلى الخوصصة الكلية للمطار، إلا أنها تجتمع على تحقيق أهداف كبرى كالإسهام في التنمية المحلية و تقديم البنى التحتية الفعالة و المبتكرة.

حاول¹¹ Oum, Ader et Yu قياس الفاعلية و المردودية ل 116 مطارا في العالم (منها 6 مطارات كندية) من خلال تقسيمها إلى 6 أنواع من الحوكمة: الوكالات الحكومية أو الوزارية (أتلنطا، شيكاغو، ...)، الشركات الخاصة أو الشركات المختلطة (عام-خاص) التي يحوز القطاع الخاص الأغلبية (هاوتورن، روما، ملبورن، ...)، الشركات العامة أو الشركات المختلطة (عام-خاص) التي يحوز القطاع العام الأغلبية (بروكسل، هامبورغ، ...)، الإدارة المحلية الخاصة الحاصلة على عقد كراء على المدى الطويل حيث تبقى ملكية المطارات حكومية (بوسطن، مونتريال، ...)، إدارة محلية تابعة لعدة مستويات

حكومية (أمستردام، ميلان،...)، و المؤسسة العامة التابعة للحكومة ب 100% (برشلونة، باريس CDG،...) وضعت¹² Frank (2010) عدة خيارات للإصلاح القانوني من خلال استعراض 22 توليفة للملكية، الحوكمة و الاستغلال في المطارات عبر العالم حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 01: توليفة ملكية-حوكمة-استغلال المطارات

الملكية	المستغل	الإجراءات الإدارية
الدولة (الوزارات-غرف التجارة- الشركات القابضة)	الشركة ذات الشخص المجهول	قوانين – مراسيم- عقد التسيير
	الشركة العامة للتسيير المطاري	مراسيم-كراء-امتياز الخدمات
	الشركة الخاصة للتسيير المطاري	عقد التسيير-امتياز الخدمات-عقد الامتياز-الإيجار على المدى الطويل
	شركة الامتياز الخاصة	عقد التسيير-كراء-الرخصة-الامتياز المتعدد-
الجماعات المحلية (جهة، مدينة، مقاطعة)	الجماعات المحلية	ايجار على المدى الطويل
	الجماعات المحلية	قوانين – مراسيم
	الشركة العامة للتسيير المطاري	امتياز-كراء على المدى الطويل-امتياز الخدمات
	الشركة الخاصة للتسيير المطاري	تفويض بالتسيير-كراء-الرخصة-الامتياز المتعدد
القطاع الخاص (المؤسسات- اتحاد شركات خاصة)	مؤسسة الامتياز	عقد التسيير -امتياز الخدمات-كراء-الرخصة-الامتياز المتعدد
	اتحاد شركات خاصة- الشركة الخاصة للتسيير المطاري	المناقصات – بيع و امتلاك – كراء على المدى الطويل 99 سنة

المصدر: Franc 2011, P 155

لكل مطار حلوله الخاصة بتوزيع حق الملكية و التسيير إذ كثيرا ما تعطي الحكومات رخصة للقطاع الخاص قصد الاستغلال دون المساس بالملكية في كثير من الأحيان، و قد ينتج في كثير من الأحيان صراعات مصالح في حال الملكية المشتركة بين القطاع الخاص و العام.

2.2. مشاركة القطاع الخاص في تسيير المطارات:

بعد موجة التحرير في قطاع الطيران، خرجت المطارات تدريجيا من التسيير العمومي منفتحة على المبادرة الخاصة من خلال اشراك القطاع الخاص في عمليات التشييد و التسيير:

1.2.2 أهمية الشراكة بين القطاع الخاص و العام في المطارات:

إن "الشراكة عام-خاص"¹³ تمثل تعاونا بين المؤسسات، المنظمات ذات الطابع الغير ربحي، أو - و الحكومات، حيث يتم تقاسم المخاطر، الموارد و الكفاءات ضمن مشاريع ذات مردودية اقتصادية و موجهة لخدمة الصالح العام". إن الأهداف المرجوة من الشراكة بين القطاع العام و الخاص¹⁴ تتمثل في اكتساب معارف جديدة و تقاسم الموارد، الاقتصاد و تقليل الكلف و زيادة الفاعلية العامة، تقاسم المخاطر، و البحث عن المصدافية و الشبكات. إن الشراكة تحدد التعاون الناشئ بين القطاعين الخاص و العام مما يخفف العوائق و الحواجز بين القطاعين، و يمثل تكاملا مع مفهوم الحوكمة.

تكتسي مشاركة القطاع الخاص¹⁵ في تنمية و تسيير المطارات أهمية متزايدة في إطار يتميز بسعي الحكومات لتقليص المديونية، توسيع القدرات الاستيعابية للمطارات و تطوير الخدمات من خلال احترام المعايير الدولية الخاصة بالتنوع، السلامة

والأمن. يمكن أن نميز نموذجيين من الشراكة في قطاع المطارات¹⁶ : النموذج المؤسساتي الذي يخص المؤسسات ذات رأس المال المشترك (عام-خاص) أو النموذج التعاقدى النموذجي مثل عقود الامتياز و العقود الأخرى. وضع Manambahoaka Valéry 2007 3 أبعاد لنجاح الشراكة بين القطاعين: عوامل النجاح، ميكانيزمات التنظيم و الترابط، و أنماط الحوكمة.

تري Laurence Franc, 2012¹⁷ ضرورة التركيز على مقاربتين متكاملتين حول الشراكة عام -خاص تركّز على الأبعاد الإدارية و المشروع ذاته، في خلق القيمة من خلال تطوير نظام بيئي متحد قادر على وضع تعاون و توازن اجتماعي. من خلال متابعة هذه الاتفاقات، فإن الباحثين لاحظوا صعوبة تقييم منافعتها في تنمية المطارات بالنظر إلى غياب المعلومات و دور كل طرف في تشارك المشروع و المخاطر (الشفافية و الرقابة العامة) ، مما دفع Marques et Brochado 2008 إلى التوصية بضرورة إنشاء مرصد أوروبي قادر على مراقبة المطارات (هيكل الملكية، خصائص الازدحام بالمطارات، إعادة هيكلة شركات الطيران، الممارسات المحاسبية...)، منع الممارسات التعسفية داخل السوق، نشر أحسن الممارسات و متابعة اتفاقات الشراكة العام الخاص في الاتحاد الأوروبي.

2.2.2 أشكال مشاركة القطاع الخاص في المطارات:

هناك العديد من أشكال الحوكمة في القطاع المطاري و التي تتأرجح بين ضمان تحكم قوى السوق أو نظام الملكية العامة، عقود التسيير مع القطاع الخاص، الامتياز، التشريعات التقديرية أو المؤسسات العمومية. تمثل هذه الأشكال سيوررة الانتقال من ملكية و عرض القطاع العام إلى ملكية و عرض القطاع الخاص بداية من نقل التسيير (عقد النجاعة و عقد التسيير) إلى حقوق الامتياز (الإيجار، رخصة الامتياز و عقد الامتياز) إلى BOO تشييد-استغلال-امتلاك و أخيرا إلى الخوصصة و الملكية الخاصة¹⁸ :

أ. المقاولة من الباطن La sous-traitance: هي شكل من أشكال الشراكة بين القطاع الخاص و العام من خلال إسناد بعض الأنشطة لمقاولين متخصصين من خلال مناقصات، مع بقاء مسير المطار مسئولاً عن التنسيق و الرقابة على هذه النشاطات و متحملاً لغالبية الأخطار و الاستثمارات (البناء، صيانة و إصلاح البنى و الهياكل، النشاطات التجارية كالإطعام و كراء السيارات...). تسمح المقاولة من الباطن من تلبية حاجات الخدمات المتخصصة و تقليل نفقات الاستغلال. يمكن تحويل المستخدمين في المطارات الجزائرية إلى مؤسسات المقاولة من الباطن أو إلى نشاطات أخرى (عمال موقف السيارات).

ب. عقد التسيير: يتضمن التسيير، الاستغلال و الصيانة اليومية الموكلة لمسير مطار محترف بشكل كلي أو جزئي (عن طريق المناقصات) من أجل الرفع من قدرات و كفاءة التسيير مقابل حصوله على تعويض عن الخدمة المؤداة سواء كان تعويضا ثابتا أو متغيرا بحسب الأداء. إن الهدف من هذا العقد (لمدة قصيرة عامة) هو تحسين النجاعة العمالية و الحالة المالية مما يدفع نحو ربط معادلة المكافئة حسب الأداء، في حين المتعامل مسؤول عن مخاطر تجارية محدودة بحيث تحافظ الحكومة على الملكية و مراقبة الأصول (كتسيير المطارات في الولايات المتحدة و كندا). يمكن أن نميز نوعين من عقود التسيير: عقد التسيير الايجابي الذي تمول فيه الدولة فقط جزءا أو كل الحاجات الاستثمارية بينما عقد التسيير السلبي فان الدولة تمول جزء من مصاريف الاستغلال و كل الحاجات الاستثمارية. رغم وجود تجربة مطار الجزائر الوحيدة لعقود التسيير¹⁹ ، إلا أن هذه العقود يجب أن تخضع للقانون التجاري و المدني الجزائري مما يوجب تكييف قانون الطيران المدني مع قواعد المنافسة من أجل تحضير المطارات للتحويل نحو أشكال أخرى من مشاركة القطاع الخاص.

ت. الامتياز Concession: منح حق شغل أو استعمال بعض الهياكل و التجهيزات لأغراض تجارية (الهياكل الكبرى كالمحطة الجوية، مطار جديد أو موجود...) لمدة معينة(تنتهي بمدة الامتياز) مما يسمح بإزالة العبء المالي و الإشكال القانوني عن الدولة حيث يعتبر صاحب الامتياز مسؤول عن الاستثمار، الاستغلال و الصيانة من خلال تسيير الممتلكات و تقبل المخاطر التجارية و الاستثمارية لمدة عادة محددة، تعود بعدها هذه الممتلكات للحكومة أو لإعادة الامتياز. يمكن أن نميز ثلاث أشكال للامتياز: الامتياز الكلي باستثمارات 100% خاصة، الامتياز النسبي أو الإيجار باستثمارات مشتركة، والامتياز النسبي أو الإيجار باستثمارات عمومية. كما يمكن أن نميز رخصة الامتياز Franchise أين تقوم الحكومة بتحديد الخدمات و يمكنها مراقبة الوظائف المشتركة(التسويق): المتعاملون مسئولون عن المخاطر التجارية و تكاليف الاستثمار، و امتياز الاستغلال الذي يتم به تسيير و استغلال المطار بصفة جزئية أو كلية لمدة محددة لصالح الشركات الخاصة.

ث. الكراء/الإيجار Location/affermage: تقوم المؤسسة الخاصة بكراء أصول الهياكل والاستغلال، بحيث تقبل مبدأ المخاطرة و تأخذ جميع القرارات التجارية و التسويقية، حيث أن الخواص ليسوا مطالبين بالاستثمار بل بتحسين نوعية الخدمات و القدرات التسييرية.

ج. تشييد-استغلال-امتلاك B.O.T: المتعامل الخاص يشيد، يستغل ويمتلك هذه الأملاك خلال فترة معينة. إن الاستثمارات الكبرى تمول عن طريق أموال مشتركة على أساس الامتياز و الذي يمنح تحويلًا للقطاع العام في نهاية العقد. إن القطاع الخاص يمكن أن يقوم بإنشاء المطارات مقابل حصوله على رسوم المستعملين، التنازل عن تسيير البنى التحتية لفائدة القطاع الخاص لمدة 30 سنة أو أكثر مقابل بقاء الملكية عامة ثم استرجاعها بعد نهاية هذه الفترة.

ح. الخصخصة Privatisation: تمثل بيع الأصول المملوكة للقطاع العام (نقل الملكية) لفائدة القطاع الخاص، وتتمثل في بيع المطار إلى الشركات الخاصة أو عن طريق طرح أسهم المطار في البورصة.

خ. البيع المباشر: البيع عن طريق مناقصة مفتوحة و مقيدة بمجموعة إجراءات(كاملة أو نسبية) لشريك استراتيجي أو تجمع يضم مسيري مطارات ذات شهرة عالمية، شركات بناء عالمية من أجل إرساء مشروع للتطوير المطاري، هيئات مالية أو استثمارية تريد الاستثمار و تحسين عائد رأس المال. يعتبر البيع المباشر فرصة لتقليص دور الدولة، تشجيع المنافسة و أمثلة المداخل للحكومات كما هو عليه الحال في بريطانيا مع بيع 8 مطارات(كل الأسهم بيعت لشركاء استراتيجيين).

د. البيع عن طريق بيع الأسهم: بعد خلق الحكومات لمؤسسات مطارية عمومية و تملك كل أسهمها فإن الدولة تقوم ببيع جزء من أسهمها للجمهور أو مستثمرين مؤسساتيين بسعر غالبا ما يكون محدد سلفا(مطار روما 2000، فيينا 1992)

جدول رقم 02 : أشكال مشاركة القطاع الخاص في قطاعات المطارات

الخيارات / المعايير	المقاولة من الباطن	عقد التسيير	الكراء	الامتياز	البيع
حق الملكية	القطاع العام	القطاع العام	القطاع العام	القطاع العام	القطاع الخاص
تمويل الاستثمارات	القطاع العام	القطاع العام	القطاع العام	القطاع الخاص	القطاع الخاص
تمويل العمليات والصيانة	القطاع العام	القطاع العام	القطاع العام	القطاع الخاص- العام	القطاع الخاص
استقلالية القطاع الخاص	منخفض				عالي
الخطر المالي والتجاري	منخفض				عالي
المدة	1 إلى سنتين	3 إلى 5 سنوات	5 إلى 10 سنوات	20 إلى 30 سنة	إلى الأبد
مسؤولية تحديد الأسعار	القطاع العام	القطاع العام	المستأجر	صاحب الالتزام	المالك
طرق الدفع	العمل المنجز / السعر الوحدوي الموحد	التكلفة + أعباء التسيير + هامش الأداء	الإيجار	حقوق الامتياز	سعر البيع
الهدف الأساسي لمشاركة القطاع الخاص أو الخصوصية	تحسين فاعلية الاستغلال	تحسين فاعلية الاستغلال	تحسين فاعلية الاستغلال	تحسين فاعلية الاستغلال و تجديد رأسمال الخاص	تجديد رأسمال الخاص

المصدر: Richard LANTHIER, module 8, op.cit., P15.

3.2 أثر اصلاح حوكمة المطارات على الأداء:

إن التجارب والدراسات أثبت أن التحول من التسيير العمومي إلى التسيير المستقل يعتبر حيويا لتحسين الأداء والفعالية بغض النظر عن نموذج الأعمال المعتمد و نسبة مشاركة القطاع الخاص. إن العامل الاقتصادي²⁰ يعتبر المحدد الأكثر أهمية في الدفع بعملية الخصوصية، مما دفع الكثير من الأكاديميين و المهنيين إلى القيام بدراسات متعددة لتقييم نماذج تسيير المطارات: حاولت²¹ Frank 2011 من خلال توليفة الملكية، الحاكمة و الاستغلال، دراسة العلاقة بين الإصلاح القانوني و هيكلية نموذج الأعمال، بمعنى آخر أثر الإصلاح على عصنة الهيئات الحكومية و بالتالي خلق القيمة. إن ما تمثله الخصوصية من تحسين للأداء و الفاعلية يمكن أن يشكل رافدا من روافد خلق القيمة و ذلك بالقضاء على محدودية القطاع العام على تخفيض التكاليف، زيادة أرباح الإنتاجية و بالتالي تحقيق تنمية أكثر فاعلية و أقل كلفة.

في هذا الصدد، برزت عدة مشاريع للإصلاح في النظام الفيدرالي للولايات المتحدة²² بغية تحسين فاعلية و نجاعة التسيير الحكومي خاصة ما تعلق بتحسين عوائد الاستثمارات من خلال تحديد الشروط اللازم احترامها للوصول إلى هذه التحديات، حيث تم إنشاء وكالة تقوم بتحفيز الإصلاحات من خلال وضع مجموعة من ميكانيزمات الحوكمة التي تحفز المسيرين و تمكن من إدماج المكونات الداخلية بشكل مناسب في إطار منسق.

لقياس فاعلية المطارات، قام الكتاب باستعمال معايير للإنتاجية من خلال مقارنة المخرجات (عدد المسافرين، حركة الطائرات، و المداخل الغير جوية مع المدخلات (عدد الأجراء، النفقات خارج اليد العاملة و رأس مال)، أخذين بعين الاعتبار خصائص المطارات كالحجم، معدل المسافرين و الطائرات، طبيعة حركة المرور (داخلي و دولي) و القدرات الاستيعابية. من خلال تحليل الانحدار تم الوصول إلى النتائج التالية²³:

- إن المطارات الخاصة التي تستغل بإدارة محلية خاصة لديهم هوامش ربح أكثر ارتفاعا من بقية أنواع المطارات الأخرى.
- المطارات المستغلة من الشركات المختلطة أو تلك ذات الأغلبية العامة تشكل الأغلبية و هي أقل فاعلية من تلك المستغلة 100% من القطاع العام، مما يفتح النقاش حول الشراكة العام-الخاص (PPP).
- لا يوجد فارق في الأداء بين المطارات المستغلة من طرف الإدارة المحلية الخاصة في مونتريال و تورونتو و تلك المستغلة من قبل الوكالات العامة في الولايات المتحدة.
- لا يوجد تأكيد على أن المطارات المستغلة من طرف القطاع الخاص أكثر فاعلية من تلك المستغلة من طرف الوكالات الحكومية أو تلك المستغلة 100% من القطاع العام.

قام **Steven Craig 2005**²⁴ بمقارنة أداء و فاعلية المطارات المملوكة و المستغلة من طرف الحكومة و تلك المستغلة من طرف القطاع الخاص وفق عدة معايير (تكلفة الشحن حسب حركة الطائرات، التكلفة الوحودية للمسافر،...)، حيث وجد أن عدم فاعلية القطاع العمومي أمام القطاع الخاص يرجع بالأساس إلى عدم فاعلية سيرورة اتخاذ القرار، سياسة التوظيف واكتساب الكفاءات، و نقص الأفكار الخلاقة للأعمال و الخدمات المبتكرة.

حاول كتاب آخرون قياس أثر هيكل الحوكمة على أداء المطارات، بحيث لاحظ البعض أن المطارات الخاصة كانت أكثر توجهها نحو الزبائن و الموردين من خلال تقديم خدمات جيدة للمستعملين، في حين وضع البعض الآخر أن المطارات المعتمدة على التوجه نحو الزبون تحقق مستويات أعلى من الأداء²⁵. بعض الأبحاث المعتمدة على مخرج واحد (حركة الطائرات)، أظهرت أن المطارات الأمريكية المستغلة من طرف الإدارات المحلية أكثر نجاعة من تلك المستغلة من طرف الجماعات المحلية. أوضح **2008** **Tae-Hoon Oum**²⁶ أن المطارات الخاصة أكثر فاعلية من المطارات العامة وأن المطارات العامة التي تتمتع بالاستقلالية أكثر من تلك الأقل استقلالية للمملوكة للقطاع العام.

قام **ManujOhri, 2009**²⁷ بمقارنة أداء المطارات الهندية مع المعايير الدولية مما سمح بتحديد القطاعات التي يجب تحسينها كالمداخل الغير جوية، عقلنة الموارد البشرية و وضع نظام يقظة لتوقع الأخطار المحتملة. يرجع **Hsu-Hao Yang**²⁸ (2010) تراجع فاعلية المطارات في منطقة آسيا-المحيط الهادي خلال 1998-2006 إلى عدم الكفاءة التقنية الناتجة عن ضعف الاستثمارات المطارية و ليس ضعف الموارد البشرية. حاول **Mohamed Laaroussi, 2009**²⁹ تقديم حلول إدارية و تطبيقية للمطارات المغربية المسيرة على شكل سيطرة الخطوط الملكية المغربية، و ذلك من خلال تحليل العناصر القانونية، التقنية والاقتصادية الناشئة عن تفاعل العديد من الهيئات العامة من جهة، و اثار التسيير المطاري في ضل اللامركزية الكلية.

حاول **A. Assaf, 2010**³⁰ من خلال تحليل الأثر المحتمل للعوامل كالخصوصية، النمو الاقتصادي، تنظيم تسقيف الأسعار، نوعية الخدمات و رأس مال الاستثمارات على مستوى الكفاءة الحالي للمطارات الأسترالية، للفترة 2002 – 2007 أي فترة ما بعد الخصوصية. خلصت نتائج البحث إلى أن الخصوصية أدت إلى زيادة فاعلية المطارات الأسترالية لتصل إلى

90,08% سنة 2007، مما يدفع إلى تشجيع المؤسسات الخاصة على ضرورة تطوير تجارها في تسيير مختلف المطارات وتقديم خدمات أكثر نوعية ونجاعة.

وضع³¹ Hans-Arthur Vogel (2011) من خلال دراسة بيانات 10 مطارات مسجلة في البورصة بين 2003 و 2009 أن المطارات المخصصة تحقق قيمة مضافة اقتصادية سلبية بسبب النفقات الاستثمارية الناجمة عن حركة المرور التي تعتبر العامل الأكثر تأثيراً. إن تسيير المطار يمكن أن يحسن هامش القيمة المضافة بين معدل العائد الناتج عن رأس المال العامل بشكل دائم ومتوسط التكلفة المرجحة من خلال التخطيط الأمثل للنشاط الاستثماري، لوضع الميزانيات وتمويل النفقات الرأسمالية.

وضع³² Ming Hsin Lin (2013) مجموعة من السيناريوهات التي تركز على تعظيم المنفعة العامة لخصوصية المطار من خلال تحديد سعر أكبر من تكلفة الاستغلال و تنسيق أكبر في تسيير المطارات، حيث توصل إلى أن: أولاً: أن المطارات الخاصة المحلية المتصلة بالمحور تمثل بدائل إستراتيجية للمطار المحور عندما تكون تقييمات كلفة تأخير الازدحام و منافع ترددات المسافرين صغيرة الحجم، ثانياً العجز في ميزانيات المطار يدفع إلى سيناريوهين مسموحين: الأول يتعلق بخصخصة المطار "المحور" والاحتفاظ بالمطارات المحلية، و السيناريو الثاني المتعلق بالحفاظ على المطار المحور و خصخصة واحد أو عدة مطارات محلية، ثالثاً تقييمات المسافرين لخصخصة المطارات هي التي تحدد أولوية الخصخصة للمطار المحور أو المطارات المحلية.

حددت دراسة³³ Jia Yan, Clifford Winston (2014) على مستوى مطار San Francisco الشروط اللازمة التي تسمح للخصوصية في المطارات بزيادة الفاعلية من خلال التحكم في النفقات، زيادة المنافسة، عدد المسافرين و شركات الطيران، و رفاهية المسافرين من خلال تحسين النوعية و بالتالي زيادة مردودية المطار.

حاول³⁴ Nicole Adler (2014) دراسة التأثير المشترك لشكل الملكية، التنظيم الاقتصادي والمنافسة على أداء المطار وتحليلها باستخدام تحليل مغلف البيانات لقياس كفاءة التكاليف في المرحلة الأولى، و تحليل الانحدار لقياس أثر البيئة في المرحلة الثانية. إن النتائج التجريبية في المطارات الأوروبية والاسترالية على مدى فترة زمنية مدتها 10 سنوات تكشف:

- في ظل ظروف نسبية غير تنافسية، فإن المطارات العامة تعمل بكفاءة أقل من تكلفة المطارات الخاصة تماماً.
- بغض النظر عن شكل الملكية، فإن التنظيم ضروري لمحاكاة القوى التنافسية الأمر الذي يدفع بتسيير المطار نحو كفاءة التكاليف، المردودية وسياسات التسعير المعقولة.
- في ظل المنافسة الإقليمية، فإن التنظيم الاقتصادي للمطارات يمنع أي شكل من أشكال الملكية من الاستغلال والتسعير بكفاءة.
- على الرغم من أن المطارات العامة والخاصة تعمل بكفاءة متساوية في بيئة تنافسية إلا أن المطارات الخاصة تطبق رسوم طيران أعلى.
- وعلاوة على ذلك، فإن أشكال الملكية المشتركة مع عقود تضمن غالبية الأسهم للطرف العام لا تضمن التحكم في التكاليف ولا أسعار منخفضة وذلك بغض النظر عن مستوى المنافسة.

حاول³⁵ Romero, J., et al., (2016) شرح العوامل الأساسية لنجاح الخصوصية (الحوكمة، شركات الطيران، هيكل المداخل و الركاب، و الاستراتيجية) التي لها أثر على خلق القيمة و النجاح الاقتصادي للمطارات في المملكة المتحدة من خلال تحليل العلاقة بين نوع المطار والأداء والتنوع، والنجاح الاقتصادي المحتمل، حيث خلص إلى أن التنوع لا يلعب دوراً مهماً في المطارات الكبيرة، بينما نوع المطار والأداء (سواء الاقتصادي والتشغيلي) له أثره الكبير. حاول³⁶ (Catriona Cahill, et al, 2017)

تحليل أداء هيئة مطار دبلن من خلال تحليل النموذج التسويقي لاختبار التغييرات الداخلية و الخارجية، حيث بينت الدراسة أن هذه التغييرات أدت الى تسجيل معدلات نمو إيجابية مع تراجع للإنتاجية على المدى المتوسط و القصير بسبب البرنامج الاستثماري الضخم.

مما سبق يمكن أن نستنتج أن خصوصية المطار على المدى القصير قد تؤدي إلى إضعاف الرأسملة و تراجع المردودية sous-capitalisation، تراجع نوعية الخدمات، ارتفاع الأسعار، مما يوجب وضع آليات للمراقبة و التنظيم فيما يخص الخدمات والأسعار. إن أهم نقطة في إصلاح منظومة حوكمة المطارات هي القرار المتخذ حول إخضاع المطارات من عدمه للتشريعات الخاصة بأعباء استعمال المطارات و الممارسات التجارية. في الحقيقة، فإن خصوصية المطارات³⁷ كثيرا ما تدفع إلى إقرار تشريعات اقتصادية للحد من سلطات المالكين و المسيرين الخواص على مستوى السوق (سلطة احتكارية).

2. الدراسة الميدانية: حوكمة المطارات في الجزائر

انطلاقا من برنامج الاتحاد الأوروبي لإصلاح و تنمية المطارات، فإننا نقوم بتحليل واقع حوكمة المطارات في الجزائر، و كذا الآليات المتاحة لتجسيد حوكمة رشيدة للمطارات.

1.3. الإطار التشريعي والتنظيمي في القطاع الجوي الجزائري:

إن الاتفاقية المتعلقة بالطيران المدني الدولي (شيكاغو 1944) تعتبر الإطار المرجعي لقطاع النقل الجوي في المجال التقني و التشريعي، خاصة الملحق 18 الذي صادقت عليه الجزائر في 17 ماي 1963، مما يجعلها مسؤولة عن تطبيق المعايير و توصيات OACI فيما يخص مراقبة العمليات الجوية، تصميم و استعمال المجال الجوي، نشاطات صيانة الطائرات، إجراء التحقيقات حول الحوادث الجوية، ضمان السلامة للرحلات الجوية في الأرضيات المطارية.

1.1.3 الإطار المؤسسي و العمالي:

يحكم قطاع النقل الجوي من قبل عدة وزارات مرتبطة بينها بلجان: وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الأشغال العمومية، ووزارة النقل علما أن قرارات الاستثمار تتخذ على مستوى وزارة الأشغال بدلا عن وزارة النقل. رغم أن مهمة مديرية الطيران و الملاحة الجوية³⁸ DACM هي المراقبة التقنية إلا أنها تعتبر الجهة الوصية على مسيري المطارات و نشاطات القطاع (مراقبة أداء السوق، المراقبة الإدارية و الإشراف على الهياكل المطارية). رغم وجود هيئة مستقلة للتنظيم و تقديم الخدمات إلا أن الدولة تبقى منظما و مسيرا في نفس الوقت مما يجعل عمليات القطاع تعتمد على الإعانات و إمكانية خلق الموارد الاقتصادية محدودة جدا.

إن تسيير المطارات يكشف العديد من التناقضات كفصل الجانب الخاص بالطائرات (مسؤولية المؤسسة الوطنية للملاحة الجوية ENNA) عن ذلك الخاص بالمسافرين (مؤسسة تسيير المصالح المطارية EGSA). في هذا الصدد، تم إنشاء 3 مؤسسات لتسيير المصالح المطارية EGSA (الجزائر-وهران- قسنطينة) كنتيجة لإعادة هيكلة قطاع المطارات في الجزائر، لترث بعض مهام المطارات التي كانت بحوزة شركة الجوية الجزائرية و المؤسسة الوطنية للاستغلال و الأمن الطيران (ENESA). تم تحويل هذه المؤسسات الاقتصادية EGSA إلى مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري EPIC وفقا للمرسوم رقم 91.150 المؤرخ في 18 ماي 1991، غير أنها تبقى تحت وصاية وزارة النقل، حيث يبقى دورها محدودا في قطاع المطارات مقتصر على تسيير حركة الأفراد و النشاط التجاري، بينما مسؤولية تسيير حركة الطيران تبقى ل ENNA. إن الهدف من وجود مؤسسة تسيير المطارات يعود إلى الحاجة إلى ترشيد النفقات و اتخاذ القرار بطريقة مركزية بما يسمح بأتمتة المشاريع الاستثمارية بين المطارات المتقاربة.

تعتبر هياكل القرار و التخطيط³⁹ غير فعالة لغياب أي سلطة أو دور EGSAL في التخطيط المطاري خاصة التقني الذي يعتبر مسؤولية ENNA، حيث يتم التنسيق بينهما عن طريق لجنة غير فعالة نتيجة عدم وضوح المهام بينهما(خاصة السلامة الجوية). تعتبر المؤسسة الوطنية للملاحة الجوية ENNA المسير الطيراني المسؤول عن مراقبة كل الاعتبارات التقنية لعمليات الطائرات مقابل حصولها على إتاوات طيرانية و إعانات من ميزانية الدولة و يساعده في ذلك ONM الديوان الوطني للأرصاد الجوية. بما أن المطارات تعتبر ملكية عامة فإن وزارة الأشغال العامة تلعب دورا أساسيا في تصميم و تطوير المطارات، و كذا مراقبة تطبيق التشريعات التقنية و مراقبة نوعية الهياكل المطارية من أجل حماية الممتلكات المطارية الموجودة.

2.1.3. قانون الطيران المدني:

وضع القانون 06-98 المتعلق بالطيران المدني و المعدل لقانون 1966 الإجراءات العامة لعمل قطاع النقل الجوي، حيث جاء في ظرف طارئ لبدء تحرير القطاع، تشييد و استغلال المطارات. تم تعديل هذا القانون بالتتابع خلال سنة 2000 (قانون رقم 05-200 ل 6 ديسمبر 2000)، 2003 (الأمر رقم 10-03) و 2008 (رقم 02-08) من أجل تشجيع التنمية المتوازنة للنقل الجوي، الاستجابة لحاجات مستعملي المطارات في أحسن ظروف الكفاءة، الاقتصاد و الحماية، ضمان الاستغلال و تنمية خدمات الطيران الجوي و المطارات، و مراقبة المجال الجوي⁴⁰. هناك مجموعة من النقائص و النقاط المهمة في هذا القانون نذكر منها⁴¹: غياب آلية و هيئة التنظيم القادرة على التحكم في حالة النزاع بين الوكلاء، المستعملين، الناقلين و المنظمين، غياب سياسة للعلاقة البيئية بين وسائل النقل تنظم المنافسة و تنسق العمل بينها(قوة منافسة الطرق السريعة و السكك الحديدية للنقل الجوي)، السياسة الحالية sujétion لتقديم الخدمة العامة لا تسمح بالمنافسة لفائدة المستعملين و الجماعات المحلية نتيجة التعيين الأحادي للشركات(غياب آليات التنظيم) مما يعتبر مصدرا لغياب النجاعة. أمام النقائص المسجلة في قانون الملاحة الجوية، فإن السلطات العليا أصدرت القانون⁴² 15-14 المعدل و المكمل للقانون 06-98 المتعلق بقواعد الملاحة الجوية، لتؤكد على دور الدولة في المراقبة و الاشراف على الأنشطة الجوية بهدف تعزيز الحماية و الأمن الجوي و التكيف مع المعايير الدولية.

2.3 حوكمة المطارات في الجزائر

انطلاقا من رؤية البرنامج الأوروبي لدعم النقل في الجزائر، فإننا نستعرض أهم العناصر الأساسية التي يحتويها هذا البرنامج الهادف لإصلاح نظام حوكمة المطارات في الجزائر:

1.2.3 المحاور الكبرى لتنمية قطاع النقل الجوي:

إن تسيير المطارات يعتبر ميدانا جد ميسر لما للمطارات من رمزية سيادية و لارتفاع القلق الأمني خاصة بعد العشرية السوداء التي عاشتها البلاد. إن ارتباط الاقتصاد الجزائري بالربع المتأني من عوائد المحروقات(حوالي 98% من المداخيل سنة 2015) يشكل خطرا على تمويل الاستثمارات خاصة تلك المرتبطة بالمنفعة العامة، الشيء الذي تم تلمس آثاره مع انخفاض أسعار النفط مع بداية السداسي الثاني لسنة 2014(فقد سعر برميل النفط أكثر من 50% من قيمته).

لقد كان بحثي حول التنمية الاستراتيجية لمطار وهران فرصة لتلمس حقيقة مفادها غياب رؤية استراتيجية لدى مسيري المطار، خاصة و أن كل القرارات الاستراتيجية تتخذ على المستوى المركزي دون الأخذ بعين الاعتبار لخصوصية و طبيعة المطار و المحيط. لقد كان لزاما الاقتراب من مصدر صنع القرار لفهم عملية صياغة الاستراتيجية و تفسير التناقضات و عدم التنسيق بين الجانب الاستراتيجي و الجانب العمالياتي. لقد كانت مفاجأة كبيرة لي و أن أكتشف شح الوثائق و الدراسات حول المحاور

الكبرى لتنمية قطاع النقل الجوي، الشيء الذي دفع سنة 2009 إلى الاستجداد ببرنامج الاتحاد الأوروبي لوضع مخطط وطني للنقل، والتي كانت محاوره الاستراتيجية كالآتي⁴³:

■ **تقلد الوظائف الملكية Régaliennes:** من خلال إعادة النظر في قانون الطيران المدني 98-06 وفقا للمتطلبات الوطنية والاتفاقات الدولية، تعزيز دور و قدرة هيئة الطيران المدني في تحديث و بلورة التشريعات الاقتصادية و التقنية المناسبة للسوق، الفصل بين وظائف الاستغلال و الإشراف من خلال تنظيم مؤسساتي للقطاع، تعزيز التنظيم و الإشراف على الحماية الجوية من خلال تعديل المرسوم التنفيذي 10-98 و تعزيز التفيتش و التكوين.

■ **تطوير البنى و تحديث التجهيزات:** السهر على وضع مخططات لصيانة الهياكل و التجهيزات المطارية مع التنسيق مع وزارة الأشغال العمومية في محلات التطوير و التخطيط، الترقية و الاستغلال الأمثل لقدرات مطار الجزائر hub ، وضع عملية و أدوات ناجعة للتنبؤ بالحركة الجوية وفقا للحاجات الاستثمارية الخاصة بالهياكل لكل فئة مطارية على حدة، و مراجعة المخطط العام المطاري خاصة المطارات الرئيسية، يحقق تخطيط و برمجة مثلى لتنمية الهياكل و البنى التحتية للمطارات الوطنية.

■ **وضع إطار للتنظيم الاقتصادي و التقني:** تكملة البرنامج الوطني لتسيير الحماية و الأمن الجوي و الحصول على شهادات المطابقة الدولية لكافة المطارات و الملاحة الجوية في هذا المجال، وضع وظيفة التنظيم الاقتصادي للمطارات و خدمات الملاحة الجوية ، وضع آليات لضمان التمويل الكافي و المستقل لعملية الإشراف و الحماية من طرف الدولة، و وضع تشريعات مناسبة لحماية المحيط وفقا لمعايير المنظمة الدولية للطيران المدني.

■ **وضع أسواق تنافسية:** إنشاء منافسة حرة في ميدان النقل الجوي و التحرير التدريجي لسوق النقل الجوي ابتداء من 2016 مع وضع قواعد ضابطة للخدمة العمومية و متناسبة مع السوق التنافسي، تحفيز دور التسويق في تنمية الشبكة الوطنية للنقل الجوي مع إشراك القطاع الخاص في تسيير و استغلال المطارات، و فتح رأس مال شركات الطيران الوطنية.

2.2.3 السياسة المطارية:

إن الجزائر في حاجة إلى إعادة هيكلة شبكة مطاراتها قصد الحصول على استقلالية مطاراتها و أمثلية أداؤها العمالياتي و المالي و السماح بمشاركة القطاع الخاص. إن مطارات الجزائر يجب أن تتمتع بمعايير السلامة، الأمن، و تتبع قواعد تجارية تضمن المردودية و تلبية حاجات المستعملين، حيث أثبت التجارب الدولية أن إشراك القطاع الخاص في التسيير يمكن من الوصول إلى النتائج المتوخاة⁴⁴. إن السياسة المطارية المطروحة تقضي بتحويل مؤسسات تسيير المطارات EGSA إلى سلطات مطارية محلية⁴⁵ **Autorités Aéroportuaires Locales (AAL)** ، تتمتع باستقلالية تسييرية و مالية و أصول خاصة تحت وصاية وزارة النقل (التسيير التقني و التجاري)تضمن خلق مداخيل جديدة للمطارات، نوعية الخدمات و الأداء، و تفتح الباب نحو الإشراك التدريجي للمؤسسات العامة و الخاصة في تقديم الخدمات التجارية و مهام الاستغلال و الصيانة. هذه السلطات المطارية المحلية AAL تأخذ شكل مؤسسات شركات ذات أسهم EPE/SpA بالنسبة للمطارات التي تحقق مردودية مقابل دفع أرباح الأسهم للدولة، كما يمكن أن تجلب المستثمرين وتمهد نحو التمويل من خلال البورصة. في نفس الوقت تبقى المؤسسات العاجزة محافظة على الشكل القانوني للمؤسسات ذات الطابع التجاري و الصناعي EPIC و التي يمكن أن تطلب دعما للدولة للاستغلال، الحماية و الأمن.

3.3. مشاركة القطاع الخاص في تسيير المطارات:

إن مشاركة القطاع الخاص في تسيير المطارات لا بد أن تراعي خصوصية كل مطار، لدى تم تقسيم المطارات إلى 7 فئات وفقاً لاعتبارات تقنية، اقتصادية و مالية (الحالة المالية، الحركة الجوية، القدرات الاستيعابية...)، و من تم تحليل هذه الفئات بالنسبة لخيارات مشاركة القطاع الخاص المطروحة. إن مشاركة القطاع الخاص مرتبطة بتوافق والتقاء ثلاث أهداف و مصالح أساسية⁴⁶:

- **الأهداف الحكومية:** والتي تتمثل في دعم التنمية الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد (تهيئة الإقليم، التنمية الاجتماعية و السياحية)، تقلد الوظائف التقليدية للدولة، مشاركة القطاع الخاص، دعم التسويق المطاري، تحفيز المنافسة بين المطارات و تعزيز الحماية و الأمن.

- **ضمان حاجات المطارات:** من خلال تحسين نوعية الخدمات و الهياكل المطارية، تنمية الحركة الجوية، تنمية الطاقات التجارية، تعزيز الاستقلالية المالية و التسييرية، تحفيز المنافسة في الخدمات المطارية.

- **متطلبات الشركاء الخواص المحتملين:** سواء كانوا أجنب من خلال ضرورة ضمان الشفافية المالية للتبادل، وضوح الإطار التشريعي و القانوني، و المرونة في المفاوضات، أو سواء كانوا محليين (جمعية التجار، الفاعلين الاقتصاديين...) الدين يجب أن يتوفر لهم الهياكل المناسبة، الدعم الحكومي في تنمية المطار و الحركة الجوية، المساعدة التقنية و التأطير في عملية التسيير، ضمان حرية المنافسة ومستويات النشاط القادرة على خلق مداخيل معتبرة و جاذبة.

في حالة المطارات في الجزائر⁴⁷، فإن خيار بيع الأسهم غير قائم بسبب غياب البورصة و عدم البحث عن تعظيم مداخيل الدولة و كذا البيع المباشر للمطارات بسبب العائق القانوني الذي لا يسمح ببيع أكثر من 49% للقطاع الخاص. في المقابل فإن خيار المقاول من الباطن التي تعتبر شكلا بسيطا و سهل التطبيق في ميدان المطارات، عقد التسيير (إيجابي أو سلبي)، و عقود الامتياز (الإيجار، الامتياز دون أو مع استثمار خارجي، CET/BOT) يمكن أن تكون خيارات يمكن اعتمادها لإشراك القطاع الخاص. من الواضح أن فشل وضع آليات و قواعد واضحة لتحرير النقل الجوي أدى إلى فشل وضع تنظيم اقتصادي لقطاع الملاحة الجوية، و يوضح التكلفة الاقتصادية لغياب سلطة التنظيم و المنظم، كما أدى إلى إعاقة جهود إدماج القطاع الخاص في تسيير المطارات بسبب غياب قواعد المنافسة و هيئات الرقابة و تزايد المخاطر.

3. خاتمة

إن التغيير في نظم حوكمة و تسيير المطارات دفع الى ضرورة بناء نماذج أعمال موجهة نحو السوق تسمح بإعادة السلوك التسييري و رسم استراتيجيات جديدة في قطاع يعرف منافسة شديدة. إن الخصخصة و إشراك القطاع الخاص يعتبر أداة فعالة من أجل تقليص الدعم الحكومي و الرفع من المردودية المالية و الفعالية العمالية للمطارات.

تتعدد تقنيات و طرق الخصخصة بتعدد الاهداف المسطرة من قبل الحكومات، حيث يمكن التمييز بين تقنيتين أساسيتين: التنازل الكلي لصالح القطاع الخاص عن أصول و ممتلكات القطاع العام التابعة للدولة عن طريق المزايدات، المناقصات، بالتراضي، أو اللجوء الى الأسواق المالية، و تعزيز دور القطاع الخاص عن طريق تحويل الممتلكات العينية و المعنوية التابعة للقطاع العام لمدة معينة لفائدة القطاع الخاص على شاكلة عقد التسيير، الكراء، التنازل الجزئي عن رأس المال

لشركات المساهمة. إن أهم اشكال يعترض الخصوصية هو طبيعة و محتوى العقد بين السلطات الحكومية و القطاع الخاص، حيث من الصعب حصر كل العوائق و حالات النزاع التي تنشئ مع المستثمر الخاص.

ان إصلاح المنظومة القانونية في المطارات يفتح الباب أمام القطاع الخاص من أجل المساهمة في تحسين النوعية والأداء الكلي من خلال ضبط الإطار التشريعي والمؤسسي:

أ. **الأهداف الاستراتيجية:** إن أهداف مطار تندرج في إطار السياسة العامة للنقل الجوي و استراتيجية تطوير المطارات. إن هذه الاستراتيجية تركز أساسا على زيادة القدرات الاستيعابية والتكيف مع المعايير الدولية فيما يخص السلامة، الحماية ونوعية الخدمات، بالإضافة إلى زيادة المنافسة وتعزيز الكفاءة الاقتصادية و العمالياتية من خلال تحرير السوق و تفعيل دور التسويق في توسيع شبكة النقل الجوي.

ب. **حوكمة المطار:** إن خلق سلطات مطارية جديدة على شكل شركة ذات أسهم أو أي شكل آخر للحوكمة يجب أن يضمن استقلالية القرار لما لذلك من تأثير على بلورة الاستراتيجيات التجارية والبحث عن الفعالية الاقتصادية. إن النتائج المالية الإيجابية لمطارات الكبرى لا يجب أن تمول العجز في المطارات الأخرى مع ضرورة وضع نظام رقابي ومحاسبي قادر على ضمان الشفافية والحوكمة الرشيدة للموارد. إن الإصلاح المؤسسي المنشود يجب أن يرسم بطريقة واضحة العلاقة بين الدولة كمستثمر، ضابط للسوق و بين مسيري المطار في اطار تعزيز قوة المطار التفاوضية مع الأطراف المعنية.

ت. **إشراك القطاع الخاص:** في ضل المحيط المطاري الحالي، فإن الخصوصية الكاملة لمطارات غير قابلة للطرح، لدى فإن الخيارات المتاحة أمام اشراك القطاع الخاص تتلخص في عقود المقاوله من الباطن، عقد التسيير و عقود الامتياز. يبدو أن هناك نزعة لتعميم تجربة مطار الجزائر ، إلا أن هذا الخيار قد يكون عديم الفائدة إذا لم ترتبط جميع أشكال و خيارات العقود المبرمة بمعايير النجاحة التي تضمن تنمية فعالة للمطار (التحسين الكلي لمؤشرات الأداء)، احترام التشريعات و المعايير المطلوبة و ضمان نقل الخبرات و الكفاءات في نهاية العقد.

ان إدارة المطار يجب أن تحتفظ بالمهن المطارية الأساسية كعمليات الصيانة (قلب المهن المطارية)، وتعزز دوره في الإشراف على عمليات المطار والتنسيق بين كافة المتدخلين.

قائمة المراجع

¹ Edgar Jimenez, JoãoClaroa, Jorge Pinho de Sousaa, The airport business in a competitive environment, Edgar Jimenez et al. / Procedia - Social and Behavioral Sciences 111 (2014), P. 949.

² Catharina Horn. Airports and territory : emergence of a new strategic actor in the air transport system. Architecture, space management. Universit_e Paris-Est, 2010.

³ Lucie-Emmanuelle Drevet-Demette, Quand l'aéroport devient ville : géographie d'une infrastructure paradoxale. Géographie, These de doctorat, Université de Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2015.

⁴ Nachida BOUZIDI, op.cit., P 109

⁵ Dominique Lorrain, Administrer, Gouverner, Réguler, les annales de la recherche urbaine N° 80-81, P85-86, http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/IMG/pdf/Lorrain_ARU_80-81.pdf , téléchargé le 15/12/2015.

⁶ Yvon PESQUEUX, Gouvernance, de quoi s'agit-il ? P 26, www.cnam.fr/lipsor. Consulté le 16/08/2014.

⁷ سليم عثمانى، ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر GOAL ، ص 116.

⁸ Y. Allaire et M. E. Firsirotu, Stratégie et moteurs de performance : les défis et les rouages du leadership stratégique, Chenelière–McGraw-Hill, 2004; Changing the Nature of Governance to Create Value, Institut C.D.

Howe, C.D. Howe Institute Commentary, n° 189, Novembre 2003.

⁹ Etienne Berthon, Politiques aéroportuares : Quelle gouvernance en IDF? Etat des lieux et références étrangères , Présentation pour Paris-Métropole IAU île-de-France (DUAT) - 9 février 2012

¹⁰ Conseil International des Aéroports, Genève, Manuel De Politiques Et Pratiques Recommandées 2009, septième édition / Novembre 2010, www.aci.aero, P 10.

¹¹ R T. OUM (CANADA) et X. FU (CHINE), influence des aéroports sur la concurrence dans le transport aérien : regard sur les performances des aéroports et les relations verticales entre aéroports et compagnies aériennes, concurrence et interactions entre aéroports, services de transports aériens et ferroviaires, 2009,P 62.

¹² Laurence FRANK, la gestion des aéroports aux lendemains des reformes publiques : des business models pour des aéroports en situation concurrentielle, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université de Strasbourg, soutenue publiquement le 20 octobre 2010, P168.

¹³ Manambahoaka Valéry Fitzgerald Ramonjavelo, les partenariats public-privé au canada : les facteurs critiques de succès, les mécanismes de coordination utilisés et le choix des modes de gouvernance , THÈSE présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en administration Université DU Québec À Montréal, Janvier 2007 , P 44

¹⁴Idem, P 43.

¹⁵ Commission Européenne, micro étude sur le partenariat public privé dans le secteur du transport, Projet EuroMed Transport, 2008 www.euromedtransport.org, P.17. consulté le 30/05/2015.

¹⁶ Carlos, Oliveira Cruz , Rui Cunha Marques, “Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation”, Elsevier Transport Policy18(2011), P.392

¹⁷ Laurence Franc, « Le partenariat public-privé dans un écosystème concilié. KEELY et la modernisation des aéroports valisiens » Management international, International Management, Gestion International, vol. 16, n° 2, 2012, p. 86.

¹⁸ Richard LANTHIER, « Cours de formation en commercialisation et participation du secteur privé (PSP) aéroportuaire : module 8 La participation du secteur privé dans les aéroports », programme européen d'appui au secteur des transports, cours de 5 jours du 24 au 28 octobre 2010.

¹⁹ لقد أدى فشل تمويل انشاء مطار الجزائر العاصمة في 2002 عن طريق القطاع الخاص باستعمال BOT الى منح امتياز من قبل وزارة النقل لمؤسسة لمطار باريس من خلال عقد تسيير لمدة 4 سنوات.

²⁰ ManujOhri, “discussion paper: airport privatization in India”, Springer Science + Business Media, 279–297, LLC 2009.

²¹ Laurence FRANK, op.cit, P169.

²² Morris Robert Bosin, Government-Wide Management Reforms : Vision, Obstacles, Remedies, International Journal of Applied Public Sector Management Volume 1 Issue 3, 1 19. www.managementjournals.com, consulté le 19/10/2015.

²³ Nicole Adler , Xiaowen Fu, Tae H. Oum, Chunyan Yu, “Air transport liberalization and airport slot allocation: The case of the Northeast Asian transport market”, Transportation Research Part A 62 (2014), P.17.

²⁴ Steven Craig, James Airola & Manzur Tipu, The Effect of Institutional Form on Airport Governance Efficiency, Nov. 2005.

²⁵N. Halpern, et R. Pagliari, « Governance Structures and the Market Orientation of Airports in Europe's Peripheral Areas », Journal of Air Transport Management, Vol. 13, No 6, 2007, p. 376.

- ²⁶ R T. OUM op.cit., P51.
- ²⁷ Manuj Ohri, op.cit., 280.
- ²⁸ Hsu-Hao Yang, "Measuring the efficiencies of Asia-Pacific international airports – Parametric and non-parametric evidence", Elsevier Computers & Industrial Engineering 59 (2010) 697–702.
- ²⁹ Mohamed Laaroussi, les aspects multidimensionnels de la complémentarité existant entre la gestion des aéroports marocains et la RAM, université de Perpignan, 2009.
- ³⁰ A. Assaf, The cost efficiency of Australian airports post privatization: A Bayesian methodology, Elsevier: Tourism Management 31 (2010) 267–273
- ³¹ Hans-Arthur Vogel, "Do privatized airports add financial value? ", Elsevier Research in Transportation Business & Management 1 (2011) 15–24.
- ³² Ming Hsin Lin, Airport privatization in congested hub-spoke networks, Transportation Research Part B 54 (2013) 51–67
- ³³ Jia Yan, Clifford Winston, "Can private airport competition improve runway pricing? The case of San Francisco Bay area airports", Journal of Public Economics 115 (2014) 146–157
- ³⁴ Nicole Adler , Vanessa Liebert, Joint impact of competition, ownership form and economic regulation on airport performance and pricing, Transportation Research Part A 64 (2014) 92–109
- ³⁵ Javier Romero, Juan Lafont, Javier Tafur, Santos Eguren, Performance and value creation at United Kingdom's airports using fsQCA, Journal of Business Research 69 (2016) 1442–1445.
- ³⁶ Cahill Catriona, Palcic Donal, Reeves Eoin, commercialization and airport performance: the case of Ireland's DAA, Journal of Air Transport Management vol 59, 2017, p.155-163.
- ³⁷ Allison Padova, Réformes de la gouvernance au Canada et à l'étranger, bibliothèque du Parlement, septembre 2007, P.28.
- ³⁸ Le Décret exécutif n° 89-165 du 29 août 1989 fixe les attributions du ministre des transports.
- ³⁹ Mohamed AKACEM, Brahim HADADENE, Organisation du système aéroportuaire en Algérie, Prévision de trafics et planification des infrastructures aéroportuaires: Expériences en Méditerranée Occidentale, 2004, P1. www.cetmo.org/pdf/gtmo_planaer_algerie.pdf, téléchargé le 12/03/2011.
- ⁴⁰ BENCHEMAM Messaoud, Législation Et Réglementation Algériennes, Euromed Aviation Working Group, BRUXELLES, 25 Avril 2012, P21.
- ⁴¹ Eddy Declercq, Rapport 3 : Les Variables Stratégiques, actualisation du plan national du transport, programme européen d'appui aux transport en Algérie, 11/04/2011., P48
- ⁴² Loi n° 15-14 du 28 Ramadhan 1436 correspondant au 15 juillet 2015 modifiant et complétant la loi n° 98-06 du 3 Rabie El Aouel 1419 correspondant au 27 juin 1998 fixant les règles générales relatives à l'aviation civile
- ⁴³ Eddy Declercq, op.cit.,P18.
- ⁴⁴ Idem, P76.
- ⁴⁵ Richard Lanthier , projet de rapport de mission expert court terme plan sous-sectoriel : coordination des activités, validation d'études récentes, actualisation du schéma directeur aéroportuaire, feuille de route du secteur, programme d'appui au secteur des transports, 31 janvier 2009, P.19.
- ⁴⁶ Idem, P.20.
- ⁴⁷ Stéphane BRETON, « Cours de formation en commercialisation et participation du secteur privé (PSP) aéroportuaire : module 10 Autres sources de revenus», programme européen d'appui au secteur des transports, cours de 5 jours du 24 au 28 octobre 2010, P23.