طرق إدارة المرفق العام

المرافق تختلف من حيث وضع يد الدولة عليها، فأحيانا نجد الدولة هي من تحتكر النشاط وهي من تنفق الأموال وتعين الموظفين وتراقب سير المرفق ونشاطه وغيرها. وهو ما اصطلح عليه **بطريقة الاستغلال المباشر**، وأحيانا أخرى نجد الدولة تكلف وفي إطار القانون أحد أشخاص القانون الخاص للقيام بإدراة المرفق على نفقته وأن يتكفل بتوفير اليد العاملة وكل ما يلزم لقيام المرفق بالخدمة للجمهور على أن يتقاضى رسوما من هؤلاء. وهذا ما أطلق عليه **بطريقة الامتياز**. وبين الطريقة الأولى والثانية هناك طرق أخرى.

وانطلاقا مما قلناه يمكن تقسيم طرق إدارة المرافق العامة إلى قسمين. فإما أن يدار المرفق بواسطة جهاز حكومي أو أن يدار بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص.

أولا: إدارة المرفق العام بواسطة جهاز حكومي.

وهذه الطريقة بدورها يمكن تقسيمها الى قسمين ادارة المرفق بطريقة الإستغلال المباشر وادارة المرفق عن طريق مؤسسة عامة.

1- الإستغلال المباشر :

ويقصد به أن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها وموظفيها ومستخدمة وسائل القانون العام.

ولا تقتصر طريقة الإستغلال المباشر على المرافق الإدارية، بل تمتد أحيانا للمرافق التجارية والصناعية فالنقل بالسكك الحديدية يعد نشاطا تجاريا ورغم ذلك قد تقوم به الدولة بمفردها خاصة وقد ثبت عجز الأفراد على القيام بهذا النوع من المشروعات حتى في الدول الليبيرالية ويترتب على طريقة الإستغلال المباشر خضوع المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو أحد هيئاتها و يخضع لقواعد المحاسبة العمومية ويستفيد من ميزانية سنويا، كما يخضع للقانون العام خاصة إذا كان المرفق إداريا.

□ **الإستغلال المباشر في القانون الجزائري:**

أجاز المشرع للبلدية بموجب المادة 134 من قانون البلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات المتعلقة بهذا الإستغلال ضمن ميزانية البلدية، طبقا لقواعد المحاسبة العمومية، ونفس الرخصة نجدها في قانون الولاية وهو ما أعلنت عنه المادة 122 وما بعدها إذ مكنت الولاية أن تستغل أحد المصالح العمومية استغلالا مباشرا تسجل إيراداته و نفقاته في ميزانية الولاية.

وتجدر الإشارة أن الإستغلال المباشر لا يتمتع بوجود قانوني متميز ومستقل. ولا يكتسب الشخصية المعنوية. وليس بامكانه التعاقد. ولا يملك حق التقاضي. فهو عبارة على تنظيم داخلي لا غير، يخضع في نظامه القانوني لما يخضع له الشخص العام الدولة الولاية البلدية....).

2- أسلوب المؤسسة العامة :

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها شيوعا وانتشارا وتتميز عن الأسلوب الأول أن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي،وتعتبر قراراتها قرارات ادارية وعمالها موظفون عموميون لا أجراء وأموالها أموال عامة. وقد أطلق الفقه عليها باللامركزية المرفقية كمقابل للامركزية الإقليمية. ويترتب على استقلالية المؤسسة عن الدولة ما يلي:

- أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة.

- أن يكون لها حق قبول الهبات و الوصايا.
- أن يكون لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة.
- أن يكون لها حق التقاضي و أن تتحمل نتائج أعمالها وتسأل عن الأفعال الضارة التي تلحق بالغير.

وقد ضبط هذا الإستغلال بقيدين هما قيد التخصص وقيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية.

- قيد التخصص: ويقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص انشائها هي ملزمة بأن لا تحيد عنها وتمارس نشاطا آخر غير النشاط المذكور تشريعا أو تنظيما.

- قيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية:

إذا كانت المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فان ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها و بين سلطة الوصاية. بل تظل المؤسسة خاضعة لنظام الوصاية. فمن حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها.

☐ **أنواع المؤسسات العامة:**

✔ المؤسسة العامة الإدارية (ذات الطابع الإداري). و تتميز بـ :

- تمارس نشاطا اداريا.
- تخضع هذه المؤسسة لقيد التخصص ولنظام المحاسبة العمومية وتخضع للقانون العام
- يعتبر عمالها موظفون عموميون وقراراتها قرارات إدارية

أمثلة : الوكالة الوطنية لحماية البيئة، المدرسة الوطنية للإدارة

✔ المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري. و تتميز بـ :

- حديثة النشأة نسبيا
- تتمكن من تمويل أعبائها الإستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري
- لا يمكن اعتبار العاملين في هذه المؤسسات موظفين عموميين
- لا يمكن اعتبار قراراتها بالقرارات الإدارية
- تُلزم بمسك محاسبة على الشكل التجاري

أمثلة : الشركة الوطنية للكهرباء والغاز ،مؤسسة الجزائرية للمياه

✔ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي. و تتميز بـ :

- المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي
- الغرض من انشائها تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي
- خضوع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البعدية

✔ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني. و تتميز بـ :

- مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي

اشكالها: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس والمعاهد

ثانيا: إدارة المرفق العام بواسطة أشخاص القانون الخاص.

☐ أسلوب الإمتياز أو عقد الإلتزام:

✔ **تعريف الإمتياز:**

يقصد بالإمتياز ان تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية الى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بادارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق.
ولقد عرف القانون 83- 17 المؤرخ في 16 جوان 1983 والمتضمن قانون المياه المعدل بموجب الأمر 96- 13 المؤرخ في 15 جوان 1996 وتحديدا المادة 4 منه عقد الإمتياز بأنه عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء ذات منفعة عمومية.

✔ **خصائص عقد الإمتياز:**

- لا إمتياز إلا بموجب دفتر للشروط تحدد فيه الإدارة سلفا سائر الأحكام المتعلقة بإدارة المرفق بما في ذلك الأحكام التي تمتد أثارها لفئة المنتفعين.
- يلزم المتعاقد مع الإدارة بأن يعمل شخصيا على تنفيذ ما تعهد به. وفي حالة اخلاله بالتزاماته تقع عليه المسؤولية كاملة. وهذا القيد يمنع الملتزم من أن يعهد للغير القيام ببعض المهام المتعلقة بموضوع العقد.
- يلتزم المتعاقد مع الإدارة بأن يقدم الخدمة للمنتفعين على سبيل الإستمرارية والتواصل وأن يوفر من الإمكانات المادية والبشرية لضمان توافر هذا المبدأ.
- الحصول على مساعدات من جانب الإدارة
- الحصول على المقابل المالي.
- حق الإدارة في الرقابة والإشراف و حق التعديل
- حق الإدارة استرداد المرفق قبل نهاية المدة.
- حق أو سلطة توقيع الجزاء من قبل للإدارة

- **<u>أسلوب الإمتياز في التشريع الجزائري</u>:**

قد يمنح الإمتياز في التشريع الجزائري من جانب السلطة المركزية باعتبارها ممثلة للدولة أو من جانب الإدارة المحلية (الولاية و البلدية).

ثالثا : ادارة المشروع من طرف شركة مختلطة (الإستغلال المختلط):

قد تقتضي متطلبات التنمية الوطنية توجيه الدعوة للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي للتعاون مع القطاع العام في اطار قانوني يتجسد في شركة مساهمة يكون رأس مالها مشتركا بين أحد أشخاص القانون الخاص وأحد الهيئات العامة، وغالبا ما يتعلق موضوع النشاط بالمجال التجاري أو الصناعي.
ويعتبر أسلوب الإستغلال المختلط حديث نسبيا، ولقد عمدت الى اتباعه كثير من الدول النامية في الفترة الأخيرة خاصة بعد ظهور عيوب أسلوب الإستغلال المباشر والمتمثلة أساسا في بطء وتعقيد اجراءاته وعدم ملائمتها لقواعد السوق وأحكام المنافسة. وحتى أسلوب الإمتياز لم يخلو هو الأخر من عيوب تمثلت في اهتمام الملتزم فقط بتحقيق الربح وعدم تقييده في الغالب بالشروط التي تحددها الإدارة.
ومثال هذا النوع من ادارة المرافق ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 96 -118 المؤرخ في 06 أفريل 1996 المعدل والمتمم للمرسوم 87- 159 والمتعلق بتدخل الشركات

الأجنبية في مجال التنقيب حيث جاء فيها أن شكل الشراكة بين المؤسسة الوطنية والشريك أو الشركاء الأجانب يتخذ صورة شركة مساهمة وتخضع للقانون الجزائري.