

كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية

قسم علوم التسيير

أ.بلواضح الجيلاني

مقياس:إدارة المرافق العمومية

تخصص سنة ثالثة LMD تسيير عمومي

طرق إدارة وتسيير المرافق العامة

تختلف طرق إدارة وتسيير المرافق العامة ، فهناك من المرافق ما يتم تسييرها مباشرة من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ، وهناك من المرافق ما يتم تسييرها من قبل أحد أشخاص القانون الخاص ، والذي يتولى مهمة إدارة المرفق على نفقته لقاء مقابل نقدي من المنتفعين من خدماته وهذا ما يعرف بعقد الإمتياز ، والذي يعد أحد الأساليب التي تلجأ إليها الدولة لإدارة المرفق العمومي.

قبل الحديث عن مختلف الطرق المتبعة في تسيير المرافق العامة لا بأس وأن نشير إلى معنى التسيير والتدبير في إطار تسيير المرفق العمومي كمفهوم هو مجموعة وسائل سياسية وإدارية من أجل تحقيق أهداف معينة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ...، فهو يعني كذلك مجموعة معاني مختلفة تميزه في إطار العمل الاقتصادي، الاجتماعي أو السياسي عن فعل (action) الإدارة. إن التدبير العمومي يعني أيضا في مجمله الحرية في التصرف والمغامرة زيادة على رصد الأهداف والسعي نحو الوصول إليها ولا يعير أي اهتمام للمخاطر عكس الفعل الإداري الصادر عن الإدارة بالمعنى التقليدي لمفهوم التسيير (gestion) ، فهذا المعنى الأخير هناك توخي للحذر سواء في الفعل أو القرار ، وعدم الحرية في النظر إلى الأشياء بحيث يكون الرجوع إلى السلطة العليا في الهرم الإداري هي السمة الغالبة ، مما يجعل قراراتها دائما مبنية على جهل ولا تتسم بالوضوح.

بشكل مختصر فالتدبير العمومي يقتضي عقلية مبادرة وجريئة، وليس فقط عقلية دفاعية، فهو يقتضي تكامل البنيات المؤسساتية من أجل تلبية رغبات المستفيدين وذلك بأقل تكلفة وفي احترام تام للتنظيمات المعمول بها قانونا أخذنا بعين الاعتبار المبادئ الأساسية المبني عليها المرفق العام.¹

مصطلح التدبير العمومي يرجع من حيث الأصل إلى العمق الأنجلوسكسوني والذي يعبر على مستوى الإطار العام ككيفية للقيادة بمعنى أنه مجموعة من الرجال والنساء يعملون من أجل الوصول إلى أهداف معينة تكون متجانسة ومتلائمة²

من بين الأساليب والمناهج والطرق المتبعة في تسيير المرافق العمومية نجد مايلي:

1- الأساليب العامة (الإدارة المباشرة)

يقصد بالإدارة المباشرة أن الدولة أو أحد أشخاص القانون العام هو الذي يدير المرفق العمومي مباشرة وهنا نجد أسلوبان للإدارة المباشرة للمرفق العمومي وهما:

1-1- أسلوب الاستغلال المباشر للمرافق العمومية

يتولى الشخص المعنوي العام الذي يتبعه المرفق العمومي إدارته إدارة مباشرة إذا قام بتنظيمه داخليا وتكفل بتسيير أمواله و موظفيه، وتتحقق الإدارة المباشرة إذا تولت الإدارة بذاتها مهمات إستغلال المرفق العمومي بأموالها وموظفيها مباشرة، أي تلعب الحكومة دورا مباشرا في الإدارة المباشرة وتكون لها الكلمة العليا في إتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير المرفق العمومي.³

وهناك من عرف التسيير المباشر بأنه "أن يتولى الشخص العام مباشرة إدارة المرفق العام وعلى مسؤوليته، باستعمال الأموال العامة وبواسطة جهاز يعينه ويشرف عليه، ويتأمين كل مايلزم لتسيير المرفق) والاتصال مباشرة بالمستفيدين من المرفق العام"⁴

فالشخص المعنوي العام الذي يتولى تسيير المرافق العامة هو الجهة المسؤولة عن توفير التمويل الضروري والأشخاص الطبيعيين لضمان سير المرفق العام وتقديمه للخدمات الموكلة إليه بانتظام،

فالمرفق العامة التي تدار وفق هذا المنهج ليس لها شخصية قانونية مستقلة عن شخصية الشخص المعنوي العام المشرف عليه، وبالتالي هذا الأخير هو من يتمتع بالحقوق ويتحمل الالتزامات الناتجة عن نشاط المرفق.

فهذا النوع من المرفق العامة والتي تدار مباشرة عن طريق شخص معنوي عام تقوم مهمتها على تقديم خدمات ذات منفعة كبيرة تتعلق بجوهر وكيان الدولة. وهي تخضع لنظام القانون الإداري ويتم الفصل في منازعاتها أمام المحاكم الإدارية ومثال ذلك المستشفيات والجامعات ومراكز التكوين المهني.

1-2-أسلوب المؤسسة العمومية

من بين الأساليب المتبعة في تسيير المرفق العامة هناك ما يعرف بأسلوب المؤسسة العمومية و الذي يقوم على إدارة المرفق العام من قبل أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي تسمى بالهيآت العمومية ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الزراعي أو المالي.

وتهدف طريقة المؤسسة العمومية إلى تحسين إدارة المرفق العمومية و هي ذات أهمية من حيث تخفيف عبئ تسييرها فهي تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأها حيث تكون تلك الذمة وعاء لحقوقها والتزاماتها المترتبة عن نشاطها.

أ-تعريف المؤسسة العمومية:

*تعرف المؤسسة العمومية حسب المعيار الاقتصادي بأنها تلك المؤسسات التابعة للقطاع العام تقوم بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين مثل الجامعات ومراكز التكوين المهني والمستشفيات وغيرها قصد تلبية إحتياجاتهم المتنامية والمتنوعة والمتطورة.

*تعرف المؤسسة العمومية حسب المعيار القانوني وفقا للمادة 02 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ

في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤسسات العمومية " يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات ، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية

ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي"⁵

كما عرف الفقه التقليدي المؤسسة العمومية على أنها عبارة عن مرفق عمومي يدار عن طريق منظمة عمومية وتتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية، وتختص في أعمال معينة طبقاً لقاعدة التخصص الوظيفي.

إنطلاقاً من التعاريف السالفة الذكر يمكن إستخلاص أن مفهوم المؤسسة العمومية مرتبط بثلاث عناصر أساسية وهي :

*الشخصية المعنوية بإعتبارها العنصر الذي يسمح للمؤسسة العمومية بصفة عامة تأكيد كيانها واثبات وجودها القانوني.

*التخصص :مفاده أن تأسيس المؤسسة الغاية منه تدبير وإدارة مرفق عمومي معين على سبيل الحصر ولا يمكن العمل خارج إطاره.

*الوصاية : تتمتع المؤسسة العامة بالامركزية الإدارية أي بحرية في إدارة ذاتيا إلا أن هذه الحرية مقيدة بوصاية الدولة وهناك نوعان من الوصاية:⁶

-الوصاية الإدارية :التي يتم النص عليها في وثيقة التأسيس ، حيث تذكر تسمية المؤسسة العمومية ويذكر اسم الوزارة الوصية عليها.

-الوصاية المالية :تخضع المؤسسة العمومية لوصاية وزارة المالية إذا كانت تمتلك الدولة رأسمالها كليا أو جزئيا.

2- أسلوب عقد الامتياز

يعتبر عقد الامتياز من بين الأساليب المعتمدة لتسيير المرافق العامة ويعرف عقد الامتياز فقها على انه "عقد إداري يتولى الملتزم فردا كان او شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة المرفق العام عام اقتصادي ، واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة ، فضلا عن الشروط التي تضمنها الإدارة عقد الامتياز، او انه طريقة تعهد بمقتضاها الإدارة (الدولة او احد الأشخاص الإقليمية)إلى احد الأفراد أو الشركات بادارة مرفق عام

اقتصادي واستغلاله لمدة محددة و ذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام⁷

وعرفه الأستاذ لباد ناصر على انه " عقد أو اتفاق تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا (فردا) أو شخصا معنويا من القانون العمومي (البلدية) أو من القانون الخاص (شركة مثلا)، يسمى صاحب الامتياز، بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله و متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي المقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي و يتقاضى صاحب الامتياز مقابل ذلك مبلغ مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق⁸

ويعتبر أسلوب الامتياز الأكثر شيوعا في استغلال المرافق العمومية، و يتميز عقد الامتياز بنوعين من الشروط:

- شروط تعاقدية: تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين

- شروط تنظيمية: هي شروط تملك الجهة الإدارية سلطة تعديلها في أي وقت وكلما دعت حاجة المرفق العمومي لذلك، وهناك من يعتبر أسلوب عقد الامتياز نموذجا رئيسيا للإدارة الرأسمالية وانه قد يشكل خطرا إذا كان المرفق العام يتعلق بنشاط اقتصادي حيوي تعهد إدارته بواسطة الامتياز إلى الشركات الأجنبية والتي قد تحدث أضرارا بالمنتفعين نظرا لسعيها إلى تحقيق أكبر ربح ممكن على حساب المنتفعين⁹

3-أسلوب التديير المفوض

هو أحد الأساليب الحديثة في تسيير المرافق العامة وكان أول ظهور له في فرنسا في سنة 1987 وهو عقد إداري يقوم على تسيير المرفق العام الصناعي والتجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بإنهاء مدة العقد.

إستخدم المشرع الفرنسي مصطلح تفويض المرفق العام أول مرة بفرنسا سنة 1987 و إستخدم

مصطلح تفويض المرفق العام في قانون السادس من فيفري 1992 الخاص بالإدارة

اللامركزية للجمهورية، وعرف هذا التفويض، على أنه طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرفق العام تشابه مع عقد الامتياز لإن المدة الزمنية لعقد الإمتياز تكون أطول، إضافة إلى أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين.بينما في التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة ، كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم¹⁰

فنظام التدبير المفوض من شأنه أن يعود بعائدات مالية مهمة ويحسن خدمات المرافق إلا أن هذا النوع من أنماط التسيير لا يعطي النتائج المتوخاة منه ، إلا إذا كانت هناك عمليات تقييمية لعمل الشركة المفوض لها المشروع، أي لابد من الرقابة على هذه الشركة ومراقبة أعمالها.

يعد عقد البوت من الأنظمة الحديثة التي تعتمد عليها الدول لتنفيذ المشاريع الضخمة الخاصة بالبنية التحتية وغيرها مثل المطارات والجسور ، ومعناه عقد البناء والتشغيل وإعادة الملكية وقد عرف هذا العقد على أنه إتفاق يتم بين الدولة وشركة متخصصة من شركات القطاع الخاص ، توكل بموجبه الدولة إلى الشركة مهمة القيام بأعمال تدخل في نشاطات القطاع العام عن طريق منح هذه الشركة إمتيازاً لأجل إنشاء المشروع ، حيث تقوم الشركة الخاصة بإنشاء المشروع وتمويله على نفقتها على ان يتم تشغيله وإدارته لعدد من السنوات وتسترد تكاليف البناء وتحقق أرباحاً من تشغيل المشروع و إستغلاله تجارياً وفي نهاية مدة الإمتياز تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة ضمن قواعد قانونية وفنية متفق عليه مسبقاً ، وتقوم الشركة بإستثمار المشروع لحسابها الخاص مدة من الزمن ثم تقوم بنقل ملكيته وكل ما يتعلق به إلى الدولة أو إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة¹¹

ولقد عرفت لجنة الأمم المتحدة للقانون النموذجي (الانسترا) عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية بأنها شكل من أشكال تمويل المشاريع ، تمنح بمقتضاه حكومة لفترة ما من الزمن أحد الإتحادات المالية الخاصة ، و يدعى شركة المشروع إمتياز لتنفيذ المشروع معين وتقوم الشركة ببناؤه وتشغيله لمدة وتسترد تكاليف المشروع وتحقق الأرباح من تشغيله واستغلاله تجارياً وتنتقل في الأخير ملكيته إلى

وعادة ما تكون مدة التشغيل بين 20 الى 30 سنة ، وبعد المدة المتفق عليها تعود الملكية لصاحب المشروع سواء من القطاع الخاص أو القطاع العام.

4- أسلوب الإقتصاد المختلط

من بين الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة ادارة المرافق عن طريق شركات مختلطة ذات طابع صناعي تجاري هدفها تحقيق الربح وتحقيق النفع العام في ان واحد. ويقوم هذا النوع من المرافق العامة على ما يسمى بشركات الاقتصاد المختلط والتي تعد أشخاصا معنوية من اشخاص القانون الخاص تشترك مع افراد القانون العام في راس المال بهدف إدارة نشاط له علاقة بالمصلحة ، أي أن شركات الاقتصاد المختلط تقوم على مساهمة الدولة أو أحد اشخاص القانون العام في راس المال ، وتأخذ هذه الشركات عادة شكل شركة مساهمة وهي شركات تجارية تخضع للقانون التجاري و قد تكون حصة الدولة في الشركة حصة نقدية او عينية (عقارات). وتعرف شركات المساهمة على أنها"هي الشركة التي ينقسم رأس مالها إلى حصص وتتكون من شركاء من القانون الخاص ، او أحد أطرافها شخص عام ولا يتحملون الخسائر الا في حدود أو بقدر حصصهم في راس مال الشركة. وتخضع هذه الشركات لرقابة الدولة أن غالبية رأس المال مملوك للدولة.

¹ Mohamed Finioui, La problématique de la gouvernance dans le management public : cas de Tunisie et du Maroc / in Revue marocaine d'audit et de développement, n° 19 décembre 2004, p 72.

- ² إن فكرة التدبير العمومي هي فكرة حديثة على مستوى المرافق العامة بحيث أننا أمام فكرة وليست نظرية للتدبير العمومي، فهذا المصطلح يتضح لأول وهلة بعيد عن المؤسسة العمومية بحيث أن هذا المفهوم ظهر أساساً في القطاع الخاص
- ³ محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 154
- ⁴ هيام مروة، القانون الإداري الخاص (المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها -الأشغال العامة -التنظيم المدني)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2003 ، 60.
- ⁵ المادة 02 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن قانون الوظيفة العمومية
- ⁶ عبد الله الحداد، الوجيز فيقانون المرافق العمومية الكبرى، منشورات عكاظ، 2006، ص:102
- ⁷ أحمد سلامة، العقود الإدارية وعقد البوت، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة 2003 ص 124
- ⁸ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، منشورات لباد، الجزائر 2006 ص212.
- ⁹ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سنة 1984، ص19
- ¹⁰ عبد الله حداد، الوجيز في قانون المرافق العامة الكبرى، منشورات عكاظ سنة 2001، ص152
- ¹¹ نادر عبد العزيز شافي، ما هي عقود البوت ولماذا يتم اعتمادها، مجلة الجيش العدد 318، كانون الأول سنة 2011.
- ¹² نوفان العقيل العجارمة، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية وتطبيقاته في نظام القانون الأردني، دراسات الشريعة والقانون، المجلد 40 الملحق الأول، سنة 2013، ص1051.