أشكال التسيير العمومي

- المرفق العام:

كل خدمة أو نشاط ذي مصلحة عمومية وضعت تحت سلطة الإدارة العمومية

- القطاع العام:

كل مرفق عام تشرف عليه السلطات العمومية وتؤمن له بشكل كلي آو جزئي وظائفها ، ومرجع هذه المشاركة في التسيير هو ملكية الدولة للمرفق العام ، وهو القطاع الذي يعنى بصفقات الحكومة ويتلقى الدخل من دافعي الضرائب ومختلف الإيرادات العامة.

- المنظمة العمومية:

كل مؤسسة أو إدارة عمومية على المستوى الوطني والمحلي التي تطبق السياسات العمومية أو تؤدي مهام المرفق العام ، بتوليها عملية أداء نشاطات الخدمات العمومية ، وتوفر لها الدولة رأسمال بواسطة الموازنة العامة.

- مهام المنظمة العمومية:

تتلخص مهام المنظمة العمومية أساسا فيما يلي:

1- في مجال التخطيط : إعداد مشروع الخطة السنوية

2- في مجال التنفيذ : السهر على تنفيذ البنود المرسومة في الخطة لتجسيد الأهداف المحددة في الخطة بأعلى كفاءة وفعالية في التنفيذ

3- في مجال المتابعة : تفعيل وظيفة الرقابة والعمل على تطبيق القواعد التنظيمية والتشريعية والأخذ بمعايير تقييم الأداء والنتائج المحققة.

- الوظيفة العمومية:

هي النظام العام الذي يطبق على العاملين " الأعوان العموميين " في مؤسسات الدولة ، من خلال القيام بمجموعة مهام و إختصاصات تهدف إلى إنجاز نشاط لخدمة عمومية ذات مصلحة عامة.

- الموظف العمومي:

الموظف العمومي هو كل عامل يعمل لدى الدولة أو المؤسسات التابعة لها ، بما في ذلك الذين تم اختيارهم أو تعيينهم أو انتخابهم للقيام بنشاطات أو شغل وظائف باسم الدولة أو في خدمتها على كل مستوياتها السلمية. و قد عرفه المشرع الجزائري بما يلي: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ، ورسّم في رتبة في السلم الإداري ".

دروس في الإدارة العمومية د. الهادي بوقفول ©

- أصناف المنظمات العمومية:

يمكن تصنيف المنظمات العمومية إلى فئات كبيرة وفقا لقواعد التسيير، ونطاق التأثير الممارس من لدن التنظيمات الإدارية للدولة ، ويلاحظ أن الهيئات التي يهيمن عليها التسيير العمومي قد أخذت أشكالا مختلفة:

1- الهيئات شبه العمومية:

في هذا الصنف من المنظمات ، تبدو مساهمة السلطات العمومية جزئية ، الأمر الذي يترتب عنه مراقبة محدودة عليها :

أ- الوكالات:

وهي هيئات عمومية تخضع في إدارتها لقواعد المحاسبة العمومية ، كما أن مصاريفها و إيراداتها مندرجة في موازنة الدولة ، وتقوم على أساس عقد الوكالة و هو عقد تفوض- بمقتضاه- الدولة الهيئة خاصة حق تسيير مصلحة عمومية وفقا للشروط المحددة في "دفتر الأعباء " ، الذي يتضمن الإلتزامات التي يخضع لها الوكيل (المتعهد) في أداء الخدمات ، مثل شروط تحديد أسعار البيع (التي تخضع لتصريح الإدارة صاحبة الإمتياز) ، أو الرسوم التي يتحملها الوكيل.

ب- شركات الإقتصاد المختلط:

هي من شركات القانون العام ، التي تمتلك الدولة و الجماعات المحلية نصيبا من رأس مالها ، إلى جانب رؤوس الأموال الخاصة.

2- الهيئات العمومية:

وهي أجهزة للإنتاج توفر لها الدولة رأس المال بواسطة الموازنة العامة ، و يمكن التمييز بين عدة أنماط من هذه الهيئات وفقا لدرجة التصرف الإداري و المالي الذي تتمتع به المرافق:

أ- الدواوين:

وهي أجهزة تتمتع بنوع من التصرف الذاتي المالي و المحاسبي، و يمكن إدارتها وفقا لقواعد المتاجرة.

ب - المؤسسات (الشركات) الوطنية:

تحافظ هذه الهيئات العمومية على شكل شركة المساهمة ، كما أنها تخضع للقواعد التجارية للقانون العام، و توكل إدارتها لمجلس إدارة ، يتكون من ممثلين للدولة .و يعين لها مديرا عاما بمرسوم ، بعد اقتراحه من طرف مجلس الإدارة.

- أنواع المؤسسات العمومية:

من أجل ضمان التنمية المستدامة تنشئ الدولة وتشرف على سير المؤسسات العمومية ، باعتبارها الوسيلة المفضلة لإنتاج السلع والخدمات ذات الطابع العمومي، وكذلك المساهمة في تراكم رأس المال.

وتسري عليها قواعد القانون العام، وتعمل في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها. ويمكن التمييز بين نوعين من المؤسسات العمومية:

1- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري:

المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي مؤسسة تسير مرفقا عاما صناعيا أو تجاريا، تخضع في جزء كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص كما يمكن أن تخضع للقانون العام باعتبارها مؤسسة تابعة لشخص عام.

- المؤسسات العمومية الإقتصادية هي شركات تجارية حيث حدد المشرع الجزائري في المادة الأولى من الأمر رقم 04/01 شكلين يمكن أن تتخذهما، إما شركات مساهمة وإما شركات ذات مسؤولية محدودة، ينتج عن هذا خضوعها للقانون التجاري فيما يخص الشروط القانونية لتكوين هذه الشركات وكذا القوانين الخاصة التي تحكم النشاط الإقتصادي أو التجاري. تمتلك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها أغلبية رأسمالها الاجتماعي (جميع الأسهم أو الحصص) بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة ، وتتكفل بأداء نشاطات الخدمة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، مثل مؤسسة سونلغاز أو سونطراك.

2- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:

هي عبارة عن هيئات عمومية ذات طابع إداري، حيث عرفها المشرع الجزائري بما يلي " يقصد بالمؤسسات العمومية ، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".

كما عرفها عمار عوابدي بقوله "المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالإستقلال المالي و الإداري ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني".

و يجمع أغلب الباحثين على أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي عبارة عن شخص معنوي يتمتع بالإستقلالية المالية والإدارية، و تخضع للقانون العام. تكلف بتسيير مرفق عام إداري ، تقوم من خلاله بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين ، وتتخصص في نشاط معين مثل التعليم أو التكوين المهني أو القضاء أو الخدمات الصحية ... و غيرها.

أشكال التسيير العمومي

كرس المشرع الجزائري منذ الاستقلال مجموعة من الأساليب لتسيير المرفق العام بحيث اعتمد بداية أسلوب التسيير العمومي كما كرس أسلوبا تقليديا آخر لإدارة المرافق العامة وهو التفويض عن طريق الامتياز الإداري أو الإيجار.

أولا: الاستغلال المباشر لتسيير المرفق العام

يقصد بالتسيير المباشر للمرفق العام أن تقوم الإدارة بنفسها بتشغيل المرفق بأساليب القانون العام مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها، سواء كانت الإدارة مركزية أو محلية على أساس أن المرفق العام لا يملك استقلالية مالية ولا شخصية معنوية ولا جهاز تسير خاص به. على هذا الأساس فالموظفون العاملون في هذه المرافق هم موظفون عموميين يخضعون فيما يتعلق بتعينهم وتحديد مرتباتهم واختصاصاتهم لقانون الوظيفي العمومي. كما أن أموال هذه المرافق هي أموال عامة والقرارات التي تصدرها قرارات إدارية والعقود التي يبرمونها عقود إداري تتضمن شروط غير مألوفة في العقود المدنية.

ويرجع السبب في ذلك إلى أهمية هذه المرافق وارتباطها بالدور الأساسي للدولة وعدم إمكانية ترك إدارتها لأفراد. كما أن الأفراد لا يرغبون في مشاركة الإدارة هذه المرافق نظرا لكونها مرافق غير مربحة وإنما تتميز بطابع المجانية. ويتم تسيير هذه المرافق العامة إما :

1- بواسطة الدولة:

إن تسيير المرافق العمومية عن طريق الدولة يكون عن طريق الوزارات أو مصالحها الخارجية كونها مرافق ذات طابع وطني يمتد ممارسة نشاطها على كامل التراب الوطني وتقدم خدمة عامة لجميع سكان الدولة. لذلك تحرص الدولة على أن يكون الإشراف عليها بصفة مباشرة. فهذه المرافق الوطنية الذات الطابع الاستراتيجي وذات الطابع السيادي تسيرها الدولة لا يمكن لها أن تتخلى عنها مهما كان عبئها المالي لأنها تمس بسيادة الدولة وأهم هذه المرافق الوطنية التي تدار بأسلوب التسيير المباشر هي مرفق الدفاع ومرفق الأمن.

2- الجماعات الإقليمية:

إن تسير الجماعات الإقليمية للمرافق العامة جاءت من منطلق سد حاجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم معين. ويتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي وعلى سبيل المثال في خدمات الحالة المدنية، إذ نجد أن البلدية بنفسها تقوم بتسيير هذا المرفق ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد. كما تستخدم البلديات التسيير المباشر كأسلوب لتسير عدد من المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. وقد تطرق المشرع لهذا الأسلوب في قانون البلدية بموجب نص المادة 151 التي تنص على أنه : « **يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر، تقيد إرادات ونفقات الاستغلال المباشر**

في ميزانية البلدية، يتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية ». وتضيف المادة 150 فقرة 2 منه : « **ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض ...** ». يتضح من هذه المادة أن المشرع يعطي مكانة أولية ومفضلة الأسلوب الامتياز والتفويض مقارنة بالأساليب الأخرى لتسيير المصالح العمومية البلدية .

كما أن قانون الولاية الجديد يكرس أهمية معتبرة لهذا الأسلوب، إذ يعتبره من الأساليب الهامة لتسيير المصالح الولائية وذلك وفق لنص المادة 142 من قانون الولاية07/12.

ثانيا: تسيير المرافق العامة عن طريق المؤسسات العمومية:

عرفت الدولة الجزائرية هذا الأسلوب لتسير المرافق العامة في إطار الإيديولوجية الاشتراكية الذي انتهجته الدولة بعد الاستقلال. لذلك قامت الدولة بإنشاء مؤسسات عمومية خول لها المشرع سلطة تسير المرافق العامة ومنحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية لغرض تحسين الخدمة العمومية. وقد اعتبر في وقت ما من أكثر الأساليب شيوعا في تسير المرافق العامة وذلك نظرا لأهميتها، إذا أن هناك الكثير من المرافق العامة في الجزائر تسير عن طريق المؤسسات العامة.

والمؤسسات العمومية المعنية هي إحدى أشخاص القانون العام تنشئها الدولة أو الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتعتبر قراراتها قرارات إدارية. ويترتب على تمتع المؤسسة بالاستقلالية تمتعها بذمة مالية مستقلة واكتسابها لحق التقاضي وحق التعاقد دون الحصول على رخصة مع تحملها لنتائج أعمالها والأفعال الضارة التي تلحق بالغير. ومن أمثلة ذلك الجامعة التي تعتبر مؤسسة عمومية خولت لها السلطة العامة مهمة التكوين في مجال التعليم العالي. كذلك الشركة الوطنية لنقل بالسكك الحديدية التي هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري هدفها تسيير مرفق النقل بالسكك الحديدية من خلال استغلال شبكة السكة الحديدية والتي تعتبر من المنشأة العمومية وبالرجوع إلى القانون الأساسي لشركة الوطنية لنقل بالسكة الحديدية نجد أن المشرع حدد مجال تدخل هذه المؤسسة وذلك بكل دقة ولا يمكن الخروج عنها. كما أن هذه المؤسسات العامة تحض للوصاية مثل ما هو مقرر في المادة 1 من المرسوم التنفيذي 391/90 المتعلق بتغير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية " **و توضع الشركة تحت وصاية الوزير المكلف بالنقل**".

ثالثا: تسيير المرافق العامة عن طريق التفويض

في ظل المحدودية التي أظهرها تسيير المرفق العام عن طريق التسيير العمومي كان لابد من إعادة النظر في سياسة تسيير المرافق العامة في الجزائر ، والتوجه نحو تبني أنجع الطرق لتسييرها بهدف ترشيد الخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة. ذلك تعبير عن المفهوم الجديد لدور الدولة. لذا تم تبني أسلوب تفويض

المرفق العام كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام يتلاءم مع الاختيارات الجديدة للدولة ، حيث أثبت هذا الأسلوب نجاحه في تسيير عدة مرافق خاصة منها بعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري (سنتطرق في الدرس اللاحق بالتفصيل للتفويض كأسلوب للتسيير العمومي).

دروس في الإدارة العمومية | أ.د الهادي بوقلقول ©