مجلة القانون، المجتمع والسلطة
ISSN: 2253-0266
المجلد: 12 العدد:2 السنة: 2023 ص.ص: 430–452
EISSN: 2600-6219

المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرفق العام في الجزائر

The public institution as a method for managing public facilities in Algeria

سامية بوطيبة*
جامعة الجزائر؛ الجزائر

تاريخ الاستلام: 2023/3/14 **تاريخ القبول:** 2023/7/10 **تاريخ النشر:** 2023/9/11

ملخص:

تقدم المرافق العامة خدمات عامة مرتبطة بحياة المجتمع واحتياجاته. مع تطور هذه الاحتياجات، يجب على المرافق العامة التطور أيضًا، خصوصًا مع نمو الوعي المدني. في الماضي، تمثلت المرافق العامة في الجوانب الإدارية مثل الدفاع والقضاء والأمن. ولكن في الوقت الحالي، ظهرت مرافق ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية تستهدف احتياجات الجمهور العامة. تطورت هذه المرافق بفعل التقدم العلمي والتكنولوجي، مما يتطلب وضع إطار قانوني لإدارتها بشكل فعال. وتم إنشاء المؤسسات العمومية لتسيير وإدارة هذه المرافق بفعالية.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام؛ الجزائر؛ المؤسسة العمومية؛ أسلوب التسيير.

Abstract:

Public facilities provide essential services related to the needs of society and its collective life. As these needs evolve, it is essential for public facilities to adapt, especially considering the growth of civil awareness. Historically, public facilities primarily encompassed administrative aspects such as defense, justice, and security. However, in contemporary times, various facilities with economic and social functions have emerged to address public needs. These have evolved due to scientific and technological advancements, necessitating the establishment of a legal framework for their effective management. Public institutions have been created to efficiently oversee and administer these facilities.

Keywords: Public utility; Algeria; public institution; method of management.

* المؤلف المراسل.

مجلة القانون، المجتمع والسلطة
ISSN: 2253-0266
المجلد: 12 العدد:2 السنة: 2023 ص.ص: 430-452
EISSN: 2600-6219

مقدمة:

يعتبر المرفق العام أحد أبرز مظاهر نشاط الدولة وشكلا من أشكال تدخلها بطريقة مباشرة ومباشرة لإشباع حاجيات المواطنين باسم المصلحة العامة، ويرتبط مفهوم المرفق العام ارتباطا وثيقا بوظائف الدولة وبالأخرى السياسات الاقتصادية التي تنتهجها.

وبعد أن كانت الدولة تحتكر المرافق العامة، انشاء وإدارة، خاصة عبر أسلوب الاستغلال المباشر' وتعتبر ذلك أمثل أساليب تحقيق المنفعة العامة، الا ان التحولات الدولية والاجتماعية جعلت من القطاع العام عبئا على ميزانيات الكثير من الدول، مما دفعها الى تجاوز أسلوب الإدارة المباشرة في تسيير المرافق العامة، فكان من الضروري إيجاد طريقة قانونية تستطيع من خلالها السيطرة على تعدد المرافق والوصول بها للفعالية المرجوة منها، فارتأت خلق المؤسسات العمومية، التي يعهد لها بتسيير وإدارة المرافق العامة.

والغرض من انشاء وإيجاد هذه المؤسسات العمومية هو التخصص الذي تتميز به الحياة الحديثة، وللتكفل بالمرفق العام بطريقة أكثر فعالية خاصة وأنها تغطي تقريبا كافة مجالات الحياة الاجتماعية وتتزايد سنويا بتزايد دور ووظائف الدولة، وهذا التعدد جاء لمحاولة البحث عن مردودية أكبر مع الحفاظ على خصائص الخدمة العمومية، من خلال المرافق التي تتميز بالاستقلالية المالية والإدارية والتخصص وهذا كله في إطار اللامركزية المرفقية.

ولمعالجة هذا الموضوع، ننطلق من الإشكالية التالية: ***كيف يتم تسيير المرفق العام عن طريق المؤسسة العمومية؟*** بالاعتماد على المنهجين الوصفي والتاريخي، وتوظيفا للأداة تحليل المضمون، قمنا بتقسيم الموضوع الى مبحثين:

- المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية.
- المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية وقدرتها على تحقيق الأهداف.

مجلة القانون، المجتمع والسلطة
ISSN: 2253-0266
المجلد: 12 العدد:2 السنة: 2023 ص.ص: 430-452
EISSN: 2600-6219

المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية

سوف نتناول هذا المبحث من خلال استعراض مفهوم المؤسسة العمومية (المطلب الأول)، وكيفية انشاء المؤسسة العمومية وكيفيات تنظيمها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية

لم يستقر الفقه على تعريف واحد للهيئة العامة رغم ما افردوه من أبحاث، وهذا ما جعل "فلن" يصرح انه "يكاد يكون من المستحيل ان تعطي تعريفا دقيقا للمؤسسة العامة، مؤكدا انه كلما وجد مرفق عام يحقق مصالح عامة للسكان ومعترف له بالشخصية المعنوية وجدت المؤسسة العامة"[1]

كما قدم عمار عوابدي تعريفا للمؤسسة العمومية بانها «منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية العامة والاستغلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية، فهي تدار وتسير بأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق اهداف محددة في نظامها القانوني"[2].

ويعرف الأستاذ احمد محيو المؤسسة العمومية على انها: شخص اعتباري اداري من النموذج التأسيسي، الهدف من احداثها تامين التسيير المستقل لمرفق الدولة او الولاية او البلدية او لشخص اخر"[3].

[1]. زغدود على، **المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر**، (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب 1987، ص 14.

[2]. عوابدي عمار، **القانون الإداري**، الجزء الأول، النظام الإداري، ط 5، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2008)، ص 207

[3]. محيو احمد، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ط3، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979)، ص443.

اما تشريعيا، فورد تعريف المؤسسة العمومية الا في قانون الوظيفة العمومية 06-03[1] في نص المادة 2والتي عرفها كما يلي:«. يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية الإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطـابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها احكام هذا القانون الأساسي." وبالرجوع الى قانون الولاية لسنة 2012، نجد ان المشروع عزف عن إعطاء تعريف صريح للمؤسسة العمومية وانما أشار اليها فقط بانها هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي هذا حسب المـادة146 منه. وكذلك الحال في قانون البلدية لسنة 2011، نجد ان المشروع أيضا لم يعط تعريفا للمؤسسة العمومية وانما أشار الى انها مؤسسة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري حسب المادة 153[2].

للتذكير، فان مفهوم المؤسسة العمومية في الجزائر قد تعرف تحولات كثيرة بتحول النظام السياسي، تحت تسميات مختلفة، أولها تجربة التسيير الذاتي، حيث ظهرت فكرة المؤسسة العمومية في شكلـي الشركـة الوطنية والمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، ثم ظهر التسيير الاشتراكي للمؤسسات، الذي كان يهدف الى الاستبعاد الكلي للتصفيات التقليدية للمؤسسات العمومية وتوحيد الهياكل ا لعضوية والوظيفـية لمختلف أنواع المؤسسات مهما كانت طبيعة نشاطها، لكن عدم الوصول الى هذه الغاية أدى أخيرا الى الإصلاحات

[1]. الامر رقم 06-03مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن "القانون الأساسي للوظيفة العمومية"، **ج.ر**، (عدد 46، الصادرة في 16 يوليو2006).

[2]. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012, يتعلق بقانون الولاية , **الجريدة الرسمية**، (عدد 12,الصادرة في 29 فيفري 2012).

ISSN: 2253-0266
EISSN: 2600-6219

الاقتصادية لسنة 1988المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.[1] الذي فصل بين القطاع الاقتصادي الذي يتم تسييره بواسطة المؤسسة العمومية الاقتصادية المرافق العامة التي تسير بواسطة الهيئة العمومية، وهي تسمية حديثة جاء بها المشرع[2].

و نتيجة للتطورات السياسية و الاقتصادية التي عرفتها البلاد بعد صدور دستور1989[3], تم تعديل القانون رقم :88 -01 مرتين بمقتضى الامر رقم:95 -25 المؤرخ في : 25 سبتمبر1995 المتعلق برؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ، وبمقتضى الامر رقم : 01 -04 المؤرخ في :20 اوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، هذا الأخير الذي أصبحت بموجبه المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية تخضع لأحكام القانون التجاري، في مختلف جوانبها التنظيمية والتسييرية. اما بالنسبة للمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) فقد اخذت عدة اشكال بحسب طبيعة النشاط : المؤسسة العمومية الإدارية، المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي , المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني[4].

[1]. قانون رقم 11-10, مؤرخ في 3 يونيو سنة2011 , "يتعلق بالبلدية", **الجريدة الرسمية**، (عدد 12, الصادر ة في 03 جويلية 2011.

[2]. القانون رقم :88 -01,المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن "القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية", **الجريدة الرسمية**، (عدد مؤرخة في 13 يناير 1988)

[3]. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، **الجريدة الرسمية** رقم 9، الصادرة بتاريخ 1 مارس 1989)

[4]. الامر 01-04 مؤرخ في 20 غشت 2001 , يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصوصيتها, **الجريدة الرسمية**، (العدد 47 , الصادرة في 22 غشت 2001).

ISSN: 2253-0266
EISSN: 2600-6219

اجرائيا، يمكن تعريف المؤسسة العمومية على انها طريقة وسطى لتسيير المرفق العمومي بين التسيير المباشر وتفويض التسيير. وهي شخص معنوي خاضع للقانون العام، مكلف بتسيير مرفق عام.

وانطلاقا من هذا التعريف، يمكن استخراج جملة من الخصائص التي تميز المؤسسة العمومية، وهي:

1-المؤسسة العمومية شخصية معنوية عامة:

يعني ان المرفق العام يدار من هيئة تتمتع بالشخصية المعنية، وبما انها من اشخاص القانون العام فهي شخصية معنوية عامة.

ان منح الشخصية المعنوية لمرفق عام (مؤسسة عامة) هدفه إعطاء قدرا اعلى من الاستقلالية التي تجعل له هامشا من الحرية يمكنه من تحقيق أهدافه بفعالية، ومن نتائج تحصله على الشخصية المعنوية:

-تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة والجماعة المحلية المنشئة لها، فهي مستقلة في تحصيل إيراداتها وفي الانفاق.

-حق تلقي الهبات والوصايا.

-له حق التقاضي ورفغ الدعاوي.

-تحمل المسؤولية عن افعاله الضارة.

-يعتبر موظفوه موظفين عامين (خاصة بالمؤسسات العمومية الإدارية اما التجارية والصناعية فيكونون غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي).

ISSN: 2253-0266 مجلة القانون، المجتمع والسلطة
EISSN: 2600-6219 المجلد: 12 العدد:2 السنة: 2023 ص.ص: 430-452

كما ان لها املاكا خاصة، تتحمل الحقوق والواجبات، ابرام العقود، اصدار القرارات الإدارية، لها ميزانية خاصة بها ولها امتيازات السلطة العامة.

لقد اعطى المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لهذه المؤسسات العامة لأمرين اثنين، أولا فصل النشاط التجاري للدولة عن النشاط الإداري، وذلك بهدف تمكين هذه المؤسسات من الاستعانة بالأساليب التجارية في سيرها وذلك لما تمتاز به هذه الأساليب من مرونة وسهولة، وثانيا الاثار المترتبة عن اكتساب هذه الشخصية، خاصة الذمة المالية المستقلة عن مالية الدولة ومنه تحقيق الاستقلال المالي للمؤسسة، رغم ان هذه الاستقلالية تبقى نسبية، لان المؤسسات العمومية تبقى خاضعة لرقابة الدولة التي تسهر على حسن سير العمل بما تفتضيه المصلحة العامة.

2-المؤسسة العمومية تقوم على التخصص:

يقول الأستاذ سليمان الطماوي "المؤسسة العمومية تنشا لتحقيق أغراض محددة وتقدم منفعة محددة".

ويقصد به ان كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص انشائها، وهي ملزمة بان لا تحيد عنها وتمارس نشاط غير النشاط المذكور في نص انشائها. فالمؤسسة العمومية اذن تنشا لتحقيق أغراض محددة ليس لها الخروج عليها، ولذلك يترتب على هذه القاعدة نتيجة رئيسية مقتضاها ان المؤسسة العمومية لا تستطيع قبول هبة او وصية لتحقيق غايات ليس منوطا بالمؤسسة تحقيقها، وفي حالة ممارستها لنشاط خارج عن تخصصها فيعتبر ذلك غير مشروع تترتب عليه مسؤوليتها في حالة الضرر، فهي تسعى فقط لتحقيق الأغراض المحددة، والخدمات المعنية بالذات وذلك وفقا لنص انشائها.(1)

ISSN: 2253-0266
مجلة القانون، المجتمع والسلطة
EISSN: 2600-6219
المجلد: 12 العدد:2 السنة: 2023 ص.ص: 430-452

3-مبدا الاستقلالية المالية:

تتمتع المؤسسة العامة بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة او للشخص الذي انشاها، حيث تكون تلك الذمة مالية وعاء لحقوقها والتزاماتها الخاصة بها والمترتبة عن نشاطها، مثلما ما نصت عليه المادة146 من قانون الولاية لسنة 2012 والمادة 153 من قانون البلدية لسنة 2011 بحيث يكون لها ميزانية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة، وتتكون ميزانية المؤسسة من إيرادات ونفقات، والإيرادات تعتبر ممولة لها وتتكون من حصيلة ما تخصصه لها الدولة من أموال او ضرائب مفروضة لمصلحتها، وكذلك ما تتلقاه المؤسسة من تبرعات الافراد والهيئات الخاصة (كالتبرعات لمصلحة الجامعة)، وأيضا ما تحصله المؤسسة من رسوم يدفعها الافراد المنتفعين بخدمات المرفق.

المطلب الثاني: انشاء المؤسسة العمومية وتنظيمها

يرتبط انشاء المؤسسات العمومية بالتوازنات السياسية والقانونية داخل الدولة، سواء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، او بين طرفي السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة او الوزير الأول حسب الحالة.

ففي الجزائر' بات انشاء المؤسسات العمومية من صلاحية البرلمان، وذلك بناء على نص المادة139، البند 29 من التعديل الدستوري في نوفمبر2020، حيث ورد ذلك ضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان.[1]

[1]. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة2020 يتعلق "بإصدار التعديل الدستوري"، **الجريدة الرسمية**، (رقم 82المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

وقبل التعديل الدستوري الأخير، كانت هذه الصلاحية للجهاز التنفيذي تارة، وللتشريعي تارة أخرى. فقبل صدور دستور 1976 تطور انشاء المؤسسات العمومية كما يلي:

-قبل صدور الامر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 كان احداث المؤسسات العمومية يتم سواء بموجب نص تشريعي او نص تنظيمي. ومن الأمثلة على الانشاء بموجب قانون: الديوان الوطني للنقل. ومن الأمثلة عن المؤسسات العمومية التي انشات بموجب مرسوم الديوان الوطني للتسويق. [1]

اما بعد صدور الامر رقم 65-320 وبموجب المادة 05 مكرر منه فان انشاء أي مؤسسة عمومية، لا يمكن ان يكون ابتداء من اول جانفي 1966، الا بموجب نص له قيمة تشريعية.

اما في إطار دستور 1976، فان السلطة المختصة بإنشاء المؤسسات العمومية هي السلطة التنفيذية، ممثله في رئيس الدولة حيث ان المادة 151 من الدستور المحددة للاختصاصات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني لم تتضمن انشاء المؤسسات العمومية وبالتالي، فهذا الاختصاص معقود للمجال التنظيمي أي يكون الانشاء بموجب مرسوم رئاسي. [2]

اما بعد صدور القانون رقم:88-01، وبالنسبة للمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) فان المادة 43 فقر 03 من القانون والمتعلقة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع

[1]. الامر رقم65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن "قانون المالية لسنة 1966"، **الجريدة الرسمية**، (عدد 108، المؤرخة في31 ديسمبر 1965، ص1521.

[2]. احمد محيو (ترجمة: محمد صاصيلا)، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، الطبعة الثالثة، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية,37/1985)

الإداري تنص على انه " تحدد قواعد تنظيمها وسيرها المكيفة مع طبيعتها وغرضها التخصصي، ونوعها عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم"، ما المادة 46 من نفس القانون المتعلقة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فإنها تنص على انه: «يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية وكذا قواعد تنظيمها وسيرها بموجب عقد الانشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي"، وعليه يمكن القول ان انشاء المؤسسة العمومية في إطار القانون 88-01 هو من اختصاص السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة[1].

واستمر العمل بهذا المبدأ في ظل دستور 1989، حيث ان المادة 115 من الدستور التي تحدد المجال التشريعي لا تتضمن موضوع انشاء المرافق العامة، اذن هي تدخل في إطار المجال التنظيمي الذي يتوزع في ظل هذا الدستور بين رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) ورئيس الحكومة (مرسوم تنفيذي).[2]

وابتداء من دستور 1996، بات انشاء "فئات المؤسسات " يندرج ضمن مجالات التشريع للبرلمان، وكما يقول الأستاذ مُحَمَّد امين بوسماح فانه بعد صدور دستور 1996 لا يمكن انشاء هيئة عمومية عن طريق التنظيم الا إذا توافر شرط ارتباطها بصنف موجود من قبل (ثانويات مستشفيات....الخ)[3]، اما عن الأصناف الجديدة للمؤسسات العمومية فقد

[1]. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، (الجزائر: دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010)، ص135.

[2]. المرسوم الرئاسي رقم89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989,يتعلق "بنشر نص تعديل الدستور"، **الجريدة الرسمية**، (رقم 9 ,الصادرة بتاريخ1 مارس 1989).

[3]. لمرسوم الرئاسي رقم96-438 المؤرخ في 7ديسمبر سنة 1996، يتعلق "بإصدار نص تعديل الدستور"، **الجريدة الرسمية**، (العدد 76 ,لمؤرخة في 8 ديسمبر 1996).

أصبحت من اختصاص المشرع. وهو الامر الذي ينطبق تماما مع النص الوارد في دستور 2016(المادة28/140).

اما عن الغاء المؤسسات العمومية والمرافق العمومية بصفة عامة، فهو وضع حد لنشاطها، وهو اعتراف السلطات العمومية بانها لم تعد هناك حاجة لاستمرارها. وطريقة الإلغاء هي مبدئيا طريقة الانشاء، وفق قاعدة توازي الاشكال' لذلك نستنتج ان الإلغاء يكون بنفس الوسيلة القانونية التي أنشئ بها المرفق العام او بأداة قانونية اعلى[1] وعلى سبيل المثال، نذكر:

المرسوم الرئاسي 99-171 المؤرخ في 02 اوت 1999 يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي[2].

المرسوم التنفيذي 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998 يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك.[3]

وبالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، يعطي قانون البلدية والولاية لسنة 1990 (وقبلهما قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية 1969) للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي الاختصاص لأحداث وتنظيم المرافق العمومية المحلية. حيث تنص

[1]. بوسماح محمّد (ترجمة ادريس ورحال بن اعمر)، **المرفق العام في الجزائر**، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994)، ص61.

[2]. المرسوم الرئاسي رقم:99-171,مؤرخ في 02اوت 1999 يتضمن "حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي"، **الجريدة الرسمية**, (عدد 52 المؤرخة في :04اوت1999) ,ص5.

[3]. المرسوم التنفيذي رقم:98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998 يتضمن "حل المدرسة الوطنية للجمارك"، **الجريدة الرسمية** (العدد29 المؤرخة في:10 ماي 1998)، ص09.

المادة 132 من قانون البلدية "تحدث البلدية مرافق عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها...». وتنص المادة 119 من قانون الولاية «يمكن للولاية، قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها انشاء مرافق عمومية ولائية".

وتستطيع السلطة الوصائية بعد انشاء المؤسسة العمومية المحلية ان تحلها، وتنص المادة 26/ 10من المرسوم 83-200 المؤرخ في19 مارس 1983 الذي يحدد انشاء الهيئة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها "تنشا المؤسسة دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونيا بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره..".

ومن الناحية التنظيمية، يكون تنظيم المؤسسة العمومة وتحديد هياكلها الأساسية عن طريق القانون او التنظيم المنشئ لها، وفي العادة يحدد المرسوم المنشئ او القانون الصلاحيات التي تبين مجال اختصاص المؤسسة العمومية، كما يحدد الهياكل الأساسية[1]، وفي كل مؤسسة عمومية هناك هيكلان اساسيان:

1-الهيئة المداولة (المجلس الإدارة): في اغلب المؤسسات العمومية هي مكونة من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال، معنية من قبل الوصاية، هي المسؤولية عن اختيار الاستراتيجيات وتحديد برنامج النشاط واتخاذ كافة القرارات.

2-الهيئة التنفيذية: ويمثلها المدير وقد يساعده معاونون، ويكون معنيا بمرسوم رئاسي طبقا للمرسوم لرئاسي99 -240، وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ويمارس السلطة

[1]. لمرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد انشاء الهيئة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 12, مؤرخة في 22 مارس 1983.

السلمية على الموظفين وهو كذلك الامر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، ويظهر واقعيا وعمليا انه اهم شخص في المؤسسة العمومية.

المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية

سوف نتناول هذا المبحث من خلال استعراض **أنواع او اشكال المؤسسات العمومية** (المطلب الأول)

وتقييم أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أنواع او اشكال المؤسسات العمومية

عاد القانون رقم :88 -01، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الى التقييم المزدوج القديم للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وضمن الصنف الواسع للمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) حيث نصت المادة 49 من القانون رقم: 88-01 "تعد أجهزة الضمان الاجتماعي هيئات عمومية ذات تسيير خاص تحكمها القوانين المطبقة في هذا المجال، يحدد التنظيم الإداري لأجهزة الضمان الاجتماعي عن طريق التنظيم.[1]

[1]. ضريفي نادية، "تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة"،(رسالة ماجيستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008),ص57.

وقد صدر في هذا الإطار المرسوم التنفيذي رقم :92 -07 المؤرخ في :04 جانفي 1992 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي لصناديق الضمان الاجتماعي[1].

ان هذا النص الذي يشير في المادة الأولى منه الى المادة 49 من القانون رقم:88-01، وكذلك القوانين المؤرخة في سنة 1983 المتعلقة بالضمان الاجتماعي قد غير التنظيم القديم لهيئات الضمان الاجتماعي حيث قام بتنسيق الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والامراض المهنية الى هيئتين:

الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الاجراء *C N A S* والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الاجراء *CASNOS* اما الصندوق الوطني للتقاعد *CNR* فبقي على حاله.

الشيء الملاحظ هو ان المرسوم التنفيذي رقم 92-07 لا يشير في احكامه الى التسمية التي كرستها المادة 49 من القانون رقم 88-01 فيما يخص هيئات الضمان الاجتماعي (هيئات "مؤسسات" عمومية ذات تسيير خاص). ومن جهة أخرى نجد ان نفس المرسوم التنفيذي لا يحدد الطبيعة القانونية لهذه الصناديق، وهذا عكس ما فعله المرسوم رقم85-223 المؤرخ في 20 اوت 1985 المتضمن التنظيم الإداري للضمان

[1]. المرسوم التنفيذي 92-07 المؤرخ ف 04جانفي 1992 المتضمن "الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي لصناديق الضمان الاجتماعي"، **الجريدة الرسمية**، (العدد:02,المؤرخة في 08جانفي 1992).

ISSN: 2253-0266
EISSN: 2600-6219

الاجتماعي الذي جاء في المادة 02 منه ان هيئات الضمان الاجتماعي هي عبارة عن مؤسسات عمومية ذات طابع اداري[1].

اما في السنوات الأخيرة، فقد وسع المشروع من مفهوم المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية) مراعيا طبيعة النشاط فظهرت المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

1-المؤسسة العمومية الإدارية:

عرفها المشرع الجزائري من خلال القانون رقم88 -01 بخضوعها للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصص بحيث تنص المادة 43 منه «تخضع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الادارة ولمبدأ التخصص، تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والمحاسبي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها". والمؤسسة العمومية الإدارية هي تلك التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة وتسمى أيضا المؤسسة العمومية التقليدية. والمؤسسات العمومية الإدارية استعملت كأسلوب لإدارة المرفق العام في الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا، والأمثلة الاتية تبين ذلك:

الامر رقم 67-171 المؤرخ في :31 اوت 1967 المتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي، والامر رقم 74-93 المؤرخ في 01 أكتوبر 1974 يتضمن احداث معهد تنمية زراعية أشجار الفواكه، والمرسوم رقم:83 -457 المؤرخ في :23جوبلبة 1983 المتضمن انشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة.

[1]. المرسوم التنفيذي رقم 85-223 المؤرخ في 20اوت 1985 المتضمن "التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي"، **الجريدة الرسمية**، (عدد34,مؤرخة في 21 اوت 1985).

والمرسوم التنفيذي رقم 06-419 المؤرخ في :22 نوفمبر 2006 المتضمن تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة تسييرها.

وتنقسم المؤسسات العمومية الإدارية الى مؤسسات عمومية ادارية وطنية ومؤسسات عمومية إدارية محلية، فالمؤسسة العمومية الوطنية تنشئها الدولة وتبقى خاضعة لرقابتها طبقا لنص انشائها، اما المؤسسة العمومية المحلية فتنشئها الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) وتبقى خاضعة لرقابتها.

2-المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي اتجاري:

تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أكثر الاشكال شيوعا لتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، وهو شكل ورثته الجزائر عن النظام الاستعماري، عرفتها المادة 44 من القانون رقم:88-01 "الهيئة العمومية التي تتمكن من تمويل اعبائها الاستغلالية جزئيا او كليا عن طريق عائد بيع انتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين «. وسمتها الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري (EPIC).

اذن فالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تتميز بتوافرها على ثلاثة عناصر: انتاج تجاري، تسعير مسبق، وجود دفتر البنود العامة، ونظامها القانوني مزدوج، علاقتها مع الدولة وتنظيمها الداخلي يخضعان للقانون العام وعلاقتها مع الغير تخضع للقانون الخاص (المادة45 فقرة01 من القانون رقم 88-01). ومن امثلة ذلك:

- المؤسسة الجزائرية للمياه المنشاة بالمرسوم التنفيذي رقم01-101 المؤرخ في 2001/02/21.

- الغرف الفلاحية المنشاة بالمرسوم التنفيذي رقم 91-38 المؤرخ في 1996/03/15.
- الغرف التجارية والصناعية المنشاة بالمرسوم التنفيذي رقم96-93 المؤرخ في 1996/03/15.

تجنب الإشارة الى ان الانتقال من نظام المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري وكذا العكس هي ممارسة لجا اليها المشرع في العديد من المرات ومن امثلة ذلك، ديوان الترقية والتسيير العقاري(OPGI).

3-المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي

نتيجة للتطورات السياسية والاقتصادية، لجا المشرع الى التوسع في مفهوم المؤسسة العمومية تبعا لطبيعة النشاط الذي تقوم به ، فظهرت المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التكنلوجي بموجب القانون رقم: 98-11 المؤرخ في:22 اوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنلوجي.

وبعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 99 - 256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد كيفيات انشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي وتنظيمها وسيرها، فمن خلال نص المادة 17 من القانون رقم:98-11 يمكن تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي بانه ا" مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تنشا لتحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في الميادين المحددة في النص المتضمن انشاءها [1]«. اما عن أداة

[1]. القانون رقم :98-11 المؤرخ في :22 اوت 1998 المتضمن "القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنلوجي"، **الجريدة الرسمية**، (العدد 62، المؤرخة في 24 اوت 1998)، ص03

الانشاء فنصت المادتان 02 و04 من المرسوم التنفيذي رقم:99 -256 [1]انها تتم بمرسوم وتحل بذات الشكل.

الشيء الملاحظ من خلال نص المادة02 من المرسوم التنفيذي رقم99-256 ان المرسوم المنشئ للمؤسسة يتم بناء على اقتراح من السلطة او السلطات المعنية، بعد الراي المطابق (حسب الحالة) من اللجنة القطاعية الدائمة او اللجنة المشتركة بين القطاعات المعنية، كما يحدد مرسوم الانشاء صبغتها والسلطة الوصية التي تخضع لها ومقرها، ويدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي مدير ويسيرها مجلس إدارة وتزود بمجلس علمي (المادة08 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256).

اما تنظيمها الداخلي، فيحدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالبحث العلمي والوزير المكلف بالمالية والوزير الوصي، طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم:99-256" يعين المدير بموجب مرسوم لفترة أربع (4) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وتنهي مهامه بالأشكال نفسها، تعتبر وظيفة المدير وظيفة عليا، يتم اختيار المدير من بين الشخصيات العلمية ذات الكفاءة المثبتة".

وهناك عدة معايير للإنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي، حيث تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم:99-256، يقرر انشاء المؤسسة على أساس المعايير الاتية:

- طابع الأولوية لميادين البحث.

[1]. المرسوم التنفيذي رقم: 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 يحدد "كيفيات انشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنلوجي وتنظيمها وسيرها"، **الجريدة الرسمية**، (العدد 82، المؤرخة في:21 نوفمبر1999)، ص03.

- حجم البرامج الواجب إنجازها وديمومتها.
- الجمع الاحسن لكل مشاريع البحث والبرامج التي لها طابع ارتباطي تكاملي.
- توفر قدرة عملية وتقنية ضرورية لإنجاز اهداف المؤسسة منظمة في شكل ست عشرة (16) فرقة بحث على الأقل، وقد نص القانون رقم98-11 من خلال المادة 17 منه على خضوع هذا النوع من المؤسسات لقواعد تناسب خصوصيات مهامها لا سيما تخصيص ميزانيتها من طرف الدولة ومسك محاسبة مطابقة للمخطط الوطني للمحاسبة والرقابة المالية البعدية، هذه الأخيرة كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وادائها.

4-المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

طبقا للمادة 32 من القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 افريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، فان المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني «هي مؤسسة وطنية للتعليم العالي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي "، اذن فهي أسلوب قانوني للإدارة المرفق العمومي للتعليم العالي الذي يهدف من خلال مهامه الى الاستجابة الى حاجيات المجتمع في ميادين التكوين العالي، البحث العلمي والتكنلوجي وتثمين نتائجه ونشر الثقافة والاعلام العلمي والتقني.

ان هذا النوع من المؤسسات خص به المشرع قطاع التعليم العالي دون غيره من القطاعات الأخرى، كما ان هذا النوع من المؤسسات يكتسي الطابع الوطني لا المحلي.

اما أنماط او أنواع المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، فطبقا للمادة 38 من القانون رقم99 – 05 فإنها تتحدد حسب مقاييس بيداغوجية كالتالي: الجامعات، المراكز الجامعية، المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة[1].

يدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني مجلس إدارة يتكون من ممثلين منتخبين عن الاسرة الجامعية وممثلي القطاعات الأساسية المستعملة، كما تزود بهيئات استشارية تكلف علـى الخصوص بتقييم النشاطات العلمية والبيداغوجيـة للمؤسسة تتكون أساسا من ممثلي الأساتذة الذيـن ينتخبون من بين الأساتذة الأعلى رتبة ، كما نصت المادة 37 من القانون رقم :99-05 على خضوع هذا النوع من المؤسسات في سيرها الى قواعد ملائمة لخصوصية مهامها ، سيما تطبيق المراقبة المـالية البعدية والاستعمال المباشر للمداخيل المحصل عليها في إطار النشاطات المذكورة في المادة 36 ولاسيما في تطوير نشاطاتها البيداغوجيـة والعلمية ويمكنها انشاء مؤسسة او مؤسسات فرعية والحصول على أسهم في حدود مداخيلها.

يمكن التمييز بين المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية) والمؤسسة الاقتصادية من عدة نواحي:

- من حيث الطبيعة القانونية: المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية) هي شخص من اشخاص القانون العام, اما المؤسسة العمومية الاقتصادية فهي شركة تجارية تخضع للقانون التجاري (القانون الخاص).

[1]. القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 افريل 1999 المتضمن "القانون التوجيهي للتعليم العالي"، **الجريدة الرسمية**، (العدد 24، المؤرخة في07 افريل 1999)، ص04.

- من حيث طبيعة النشاط : المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية) تمارس نشاطا له طابع المرفق العام أي هدفه تحقيق المنفعة العامة، فالمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية رغم تشابه نشاطها مع المؤسسة العمومية لاقتصادية الا انها تختلف عنها، بكون هدفها يتأرجح بين الجانبين الاجتماعي المتمثل في تقديم الخدمة، والاقتصادي المتمثل في تحقيق التوازن المالي، بينما نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية نشاط تجاري الهدف منه تحقيق التراكم المالي الذي يعني الربح.
- من حيث النظام القانوني: المؤسسة العمومية تخضع للقانون العام حتى وان كانت المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تخضع للقانون العام في علاقتها مع الدولة وللقانون الخاص في علاقتها مع الغير، اما المؤسسة العمومية الاقتصادية فالأصل ان تخضع للقانون العام في علاقاتها مع الدولة والقانون الخاص في علاقاتها مع الغير، اما المؤسسة الاقتصادية فالأصل ان تخضع للقانون التجاري كغيرها من الشركات التجارية، وبالتالي يمكننا ان اصطلاح المؤسسة العمومية بالغة العربية له مدلولين قانونين مختلفين هما:

المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية) *Etablissement public* وهي شخص معنوي عام ينشا بهدف إدارة مرفق عام والمؤسسة العمومية ال اقتصاديةEPE هي شركة تجارية تحوز فيها الدولة او أي شخص معنوي اخر خاضع للقانون العام اغلبية راس المال الاجتماعي مباشرة او غير مباشرة وهي تخضع للقواعد العامة المنصوص عنها في القانون التجاري.

المطلب الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرفق العام

رغم الدور الذي تلعبه المؤسسات العمومية في تسيير المرافق العامة وتخفيضها لعبئي كبير من الخدمات التي تقع على عاتق الدولة والجماعات المحلية في العديد من الميادين، الا ان مما يلاحظ ويسجل على هذا الأسلوب في التسيير عدم تقليص الأعباء المالية على الدولة

كما انه أسلوب يتميز باحتكار من قبل الدولة نظرا لخضوعه لرقابة وصائية وهذا من شانه تمتع المرافق العامة التي تدار بهذا النوع من الأساليب بالبيروقراطية وطول وثقل إجراءاتها. كذلك رغم إعطاء المشرع لهذه المؤسسات استقلالية مالية الا ان ميزانيتها ترتبط ارتباطا وثيقا بميزانيتها الدولة. كما يلاحظ غياب استقلالية حقيقية سواء من الناحية المالية، التسييرية والوظيفية.

كما تتوفر الية المؤسسات العمومية على مجلس إدارة ينص القانون المنشئ لها على تشكيلته وهو صاحب القرار في المؤسسة العمومية، لكن هل تلعب هذه الهيئة هذا الدور واقعيا؟ وما مدى فعاليتها؟ هذه الهيئات في اغلب الأحيان لا تقوم بدورها، وتبقى المهام والصلاحيات نظرية فقط، عمليا المدير والمسيطر عليها، والمدير هو لاهم على الاطلاق والمقرر والمنفذ.

كما يلاحظ عدم وجود نظام قانوني موحد ومضبوط لكل المؤسسات العمومية: فقد تعددت أنواعها واصنافها والنظام القانوني لسيرها، ورغم تزايدها المستمر الا انه لا يوجد نص قانوني يضبط أنواعها واطرها وخصائصها بصفة دقيقة.

خاتمة:

يعتبر المرفق العام وهو النشاط الذي يهدف الى تحقيق الصالح العام للمواطنين، من أولى اهتمامات الدولة امام المجتمع، ولذلك فقد اولت لطرق ادارته وسيره أهمية بالغة، وبعد ان كانت تسيره بطريقة مباشرة، اتجهت الى أسلوب المؤسسة العامة، من خلال انشاء شخصية معنوية لها الاستقلال المالي والإداري، ولها قدرة فنية عالية للإدارة نوع من المرافق يتطلب التخصص، وذلك في إطار اللامركزية المرفقية.

لكن أسلوب المؤسسة العمومية، وان كان اثبت نجاعته في بعض المجالات، الا انه لم يحقق كل ما كان منتظرا منه، ثم عن التحولات المتسارعة وزيادة الضغوط على الدولة، دفع بالسلطات العمومية الى التفكير في طرق أخرى لتسيير المرفق العام، بعيدا عن الطرق التقليدية.