

مرفق النقل الجماعي الحضري بين الانشغالات المحلية والتوجُّهات الليبرالية

Urban mass transport facility between local concerns and liberal trends

تاريخ قبول المقال للنشر: 2018/02/04

تاريخ إرسال المقال: 2018/01/14

أ. بدري عزالدين / المركز الجامعي صالحى أحمد - النعامة

أ. مجناح حسين / جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ملخص:

إن الانفتاح الاقتصادي الذي عرفته الدولة الجزائرية بعد دستور 1989، كان له أثر بالغ على قطاع النقل البري، بفضل الاستثمارات الهائلة للقطاع الخاص في هذا الشأن الحيوي، على صعيدي نقل البضائع والأشخاص، مما أسهم كثيرا في فك العزلة وتلبية احتياجات المواطنين، على الرغم مما عرفه هذا القطاع من اختلالات كثيرة سيما على مستوى النقل الحضري للأشخاص. ومن أبرز تلك الاختلالات تدني نوعية الخدمة، خاصة من حيث استمراريته وأمنها وانتظام وتيرتها. الأمر الذي يجعل من إعادة تنظيم هذا المرفق العام أولوية يجب الإسراع في تنفيذها تبعاً لرؤية واضحة، تتكفل بتجسيدها السلطة المنظمة للنقل الحضري وفقاً لمقتضيات ضبط السوق، وبعيداً عن الآليات الإدارية التقليدية المتبعة حالياً.

الكلمات المفتاحية: النقل الجماعي، النقل الحضري للأشخاص، المرفق العام.

Abstract:

After the 1989 Constitution, the economy openness in Algeria had a great impact on the road transport sector, due to the enormous investments of the private sector in this vital area in terms of transport of goods and people, which contributed to break isolation and meet the needs of citizens despite disorders found in this sector particularly in the urban transport of persons. The most prominent disorder is the low quality of service, especially in terms of continuity, security, and regular frequency. Thus, the reorganization of this public service is a priority which needs quick execution with a clear vision ensured by the authority which governs urban transport according to the requirements of market regulation and away from the traditional administrative mechanisms that are currently used.

Keywords: mass transit, urban transport of persons, public facility

مقدمة :

إن الدولة في ضوء تجسيد خياراتها التنموية، تسعى إلى إرساء الإطار القانوني والمؤسساتي المنوط بذلك، بما يتماشى وخصوصياتها المختلفة، سيما المالية، الاقتصادية والاجتماعية، لذا فإن صياغة المشهد التنموي، فضلاً عن مكوناته الليبرالية المشتملة أساساً على القطاعين العام والخاص، يتطلب رسم ملامح أكثر وضوحاً لباقي الفاعلين الجدد، المعروفين في فضاء دولة ما بعد الحداثة.

فالدولة الجزائرية بموجب تحوُّلها التدريجي إلى نظام اقتصاد السوق، واتجاهها إلى إضفاء المناخ التنافسي على عدد من مرافقها العامة، خاصة المرافق ذات المنفعة العامة الاقتصادية، بما في ذلك خدمات النقل الحضري، سعياً إلى ترقية الفعالية الاقتصادية والاجتماعية لهذا السوق الواعد، الذي طالما كانت الدولة العون الاقتصادي الوحيد المحتكر له، بواسطة مقاولات ومؤسسات عمومية وطنية ومحلية أنشأت لهذا الغرض، الأمر الذي تغيّر جذرياً بدايةً من اتجاه الدولة نحو تكريس استقلالية مؤسساتها الاقتصادية، من جهة، وتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في هذا المجال الحيوي، من جهة ثانية، نهاية عقد الثمانينات وبداية التسعينيات.

وعلى الرغم من حجم الاستثمارات التي طالت هذا الشأن، إلا أنه في السنوات الأخيرة، وباعتراف من السلطات العمومية المكلفة بالقطاع، تدهورت نوعية خدمات نقل الأشخاص عموماً، وعرفت الكثير من الاختلالات المتعلقة بسوء توزيع شبكات النقل، بتشبعها على بعض الخطوط دون بعضها الآخر، ما دفع الوزارة الوصية لتُبأشر فعلياً عملية تجميد الاستثمارات في مجال النقل العمومي للأشخاص عبر الطرقات، بحجة القيام بالدراسات والتحليلات المعمقة حول هذا الوضع⁽¹⁾؛ فما هي الوسائل القانونية التي ينبغي على السلطات العمومية تبنيها من أجل ترقية النقل الجماعي الحضري في الجزائر؟.

ولالإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم هذه الدراسة إلى محورين، في المحور الأول يتم التعرض للنقل الحضري بين الواقعين الاشتراكي والرأسمالي، تبعاً للتحويلات الإيديولوجية التي عرفتها الجزائر، ثم معالجة الآفاق المستقبلية لضبط سوق النقل الجماعي الحضري في الجزائر كمحور ثانٍ.

المبحث الأول : النقل الحضري من الواقع الاشتراكي إلى الليبرالي

إن الدولة الجزائرية في سيرورتها بين الأيديولوجيتين الاشتراكية والليبرالية، حاولت تنظيم النقل الجماعي الحضري بواسطة استغلالها المباشر لهذا المرفق بما يتوافق مع الاقتصاد الموجه، ثم انتقلت إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة في قطاع النقل الحضري، بعد تبنيها نظام اقتصاد السوق، إضافة إلى محاولة تكريس المبادئ الحديثة على مستوى النصوص القانونية المرتبطة بهذا المرفق العام، هذه المبادئ التي تعتبر وليدة نشوء المبادرة الخاصة في هذا الشأن.

الفرع الأول: الخلفية الاشتراكية لقطاع النقل البري

عرفت الدولة الجزائرية بعد استقلالها فراغًا على جميع مرافقها؛ حيث لم تكن أجهزتها الإدارية ولا وسائلها البشرية كافية لتلبية الحاجات الجماعية للجزائريين، فضلًا عن منظومتها القانونية التي شابهها الكثير، لذا حافظت الدولة آنذاك، على تركتها التي ورثتها عن الاستعمار الفرنسي في هذا الشأن، بما لا يتنافى مع السيادة الوطنية، وهذا تبعًا لما جاءت به المادة رقم 01 من القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الذي يسري على جميع القطاعات بما في ذلك قطاع النقل البري.

ثم بموجب القانون رقم 63-283 المؤرخ في 01 أوت 1963⁽²⁾ تم إنشاء الديوان الوطني للنقل، كهيئة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تتولى الإشراف على قطاع النقل البري للأشخاص والبضائع، تبعًا لأحكام المرسوم رقم 63-429 المؤرخ في 07 نوفمبر 1963⁽³⁾، ليصدر بعد ذلك الأمر رقم 67-130 المتضمن تنظيم النقل البري، الذي نصت المادة 05 منه على احتكار الدولة لجميع أنواع النقل العمومي التي تكتسي منفعة عامة، أو تنجر عنها التزامات تفرضها ظروف المرفق العمومي⁽⁴⁾، الشيء الذي ينسجم مع مقتضيات الاتجاه الاشتراكي.

وتبعًا لهذا، جعل الأمر 67-130 المذكور أعلاه مهمة تنظيم خدمات النقل الحضري على عاتق البلديات المختصة إقليميًا، ويتولى استغلالها أعوان القطاع الاشتراكي، ولا يمكن أن تمنح إلا استثناءً للأشخاص الطبيعيين⁽⁵⁾؛ فالقاعدة العامة تنص على أن يستغل المجلس الشعبي البلدي لحساب البلدية، كل مصلحة عمومية لنقل المسافرين في شبكة الطرق الممتدة على مجموع أراضيها⁽⁶⁾، وهذا ما أكدته المرسوم رقم 81-375 المحدد لصلاحيات البلدية في قطاع النقل والصيد البحري، بموجب المادة الثانية منه، التي تنص على أن البلدية تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية، لاسيما التي تربط الأماكن المعزولة والمراكز الاقتصادية والإدارية والحضرية، وتنظم زيادة على ذلك النقل المدرسي⁽⁷⁾، كما تسهر البلدية على احترام التنظيم في مجال النقل البري⁽⁸⁾، إضافة لتوليها إنشاء محطات النقل البري والمحطات المغطاة للحافلات الحضرية بالاشتراك مع مصالح الولاية⁽⁹⁾.

الفرع الثاني: مرفق النقل الحضري في ظل الانفتاح الاقتصادي

مع بؤادر اتجاه الجزائر لنظام اقتصاد السوق، تم إصدار القانون 88/17 المؤرخ في 10 ماي 1988 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه⁽¹⁰⁾، الذي تولى رسم الإطار العام لممارسة أنشطة النقل البري، في الفترة التي تميّزت بإعادة تموقع الدولة مجددًا في الاقتصاد بواسطة ما يسمى بصناديق المساهمة، وإضفاء الاستقلالية على مؤسساتها العمومية الاقتصادية⁽¹¹⁾، هذه الأخيرة التي تم السماح، فيما بعد، بالتنازل عن أصولها بالبيع، أو فتح رأس مالها الاجتماعي للقطاع الخاص⁽¹²⁾.

وتبعًا لهذه المعطيات كان القانون 88/17 المذكور أعلاه، قد رخص بموجب المادة 12 منه بإنشاء وتطوير مؤسسات من القانون العام أو الخاص للنقل العمومي عبر الطرق، معتبرًا أن ممارسة نشاط النقل الجماعي الحضري لا يكون إلا في إطار اتفاقيات مبرمة مع السلطات المحلية توضح الالتزامات المتبادلة بين أطرافها ومضمون الخدمة وكذا المساهمات المالية المحتملة التي تتعهد الجماعة العامة بتقديمها⁽¹³⁾.

بهذا تمكّن القطاع الخاص من الهيمنة على سوق النقل الحضري، واستفحلت المضاربة بين مستثمرين خواص، أغلبهم من الحرفيين، يمارسون المهنة بواسطة مركبة أو مركبتين على الأكثر، الذي يثير إشكالية التحكم وضبط هذا القطاع، لغياب إطار هيكلي واحد ينشطون فيه، مما أدى إلى سوء توزيع شبكات النقل الحضري، باقتصارها على استغلال الخطوط ذات المردودية المالية المعتبرة، على حساب مفهوم الخدمة العمومية التي ينبغي تقديمها ضمن شروط أكثر فائدة للمجموعة الوطنية والمستعملين من حيث التكلفة والوفرة والتسعيرة وجودة الخدمات والأجال والأمن⁽¹⁴⁾؛ فانتشار الممارسات التجارية غير النزّهة بين الناقلين، واهتمامهم بالعائد المالي لا غير، أخل كثيرًا بفعالية هذا المرفق العام، سيما على مستوى استمراريته ومدى توفر خدماته.

لذا جاء المشرع الجزائري محاولاً استعادة مرفق النقل الحضري وتنظيمه مجدداً، بموجب القانون رقم 01-13 المعدل والمتمم المؤرخ في 7 أوت 2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه⁽¹⁵⁾، حيث نصت المادة 10 منه أن الدولة و/أو الجماعات الإقليمية هي من تتولى إنجاز واستغلال شبكة النقل الحضري بنفسها أو عن طريق منح امتياز لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الجزائري، بما فيها شبكات النقل الجماعي الحضري التي تستغل في شكل شبكات مندمجة على الصعيدين الهيكلي والتعريفية، لتغطية الطلب المجتمعي وفق ظروف أكثر فائدة⁽¹⁶⁾، سيما فيما تعلق بضرورة تغطية الطلب في جميع نقاط شبكة النقل الحضري، ولو كانت الخطوط ذات مردودية ضعيفة، لأنها في نهاية الأمر تخضع لنظام هيكلي واحد.

وإن كان المعمول به حالياً في مجال منح حق استغلال خدمات النقل الجماعي الحضري هو الخضوع لتراخيص إدارية تمنحها الهيئة غير الممركزة المكلفة بقطاع النقل في الولاية، وفقاً لسلطتها المقيدة في ذلك، حسب الشروط المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 04-415 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، وهذا في انتظار تكريس نظام الامتياز في هذا الشأن⁽¹⁷⁾؛ الأمر الذي أسهم كثيراً في توسيع سوق الناقلين الحرفيين في محيط النقل الحضري، كما ذكرنا سلفاً، الأمر ودفع بالدولة إلى إعادة انتشارها بواسطة مؤسسات عمومية للنقل الحضري والشبه الحضري⁽¹⁸⁾، على مستوى التراب الوطني⁽¹⁹⁾، من جهة، واستثناء هذه الأخيرة من إجراءات تجميد الاستثمار المذكورة سابقاً⁽²⁰⁾، من جهة ثانية؛ وهذا بغرض إضفاء الصيغة المؤسسية على استغلال شبكات النقل الحضري.

المطلب الثاني: إرساء المبادئ الحديثة على مستوى النصوص القانونية للنقل الحضري

رافقت التحولات في الصيغة الاستثمارية لهذا المرفق العام في الجزائر إرساء بعض المبادئ الحديثة؛ والتي هي رغم اختلافها من حيث القيمة القانونية عن مبادئ الاستمرارية والتكيف والمساواة أمام المرفق العام، التي تمثل أساس ومبرر وجود هذا الأخير، تعتبر المبادئ الحديثة للمرفق العام وليدة الاختيارات الجديدة وإشراك القطاع الخاص في تسيير هذا الشأن⁽²¹⁾، حتى وإن لم تبلغ هذه الأخيرة مستوى القيمة القانونية للمبادئ التقليدية الثلاث المذكورة، إلا أنها تظل موجهاً حقيقياً لسياسة الدولة اتجاه قطاعات بعينها كقطاع النقل الحضري مثلاً؛ الذي يوحى نظامه القانوني إلى تبني الكثير منها، كمبدأ الشفافية، الجودة، والفعالية الاقتصادية والاجتماعية؛ التي حتى إنجاء وصفها بالمبادئ الحديثة فقهاً، إلا أنها تمتد حقيقةً في الكثير من كمها إلى مبادئ عرفها الإنسان قديماً، قبل أن يسعى إلى تجسيدها على صعيد المرفق العام.

الفرع الأول: مبدأ الشفافية في تسيير مرفق النقل الجماعي الحضري

لم يمضِ الربع الأخير من القرن العشرين، حتى بدأت المطالبة بتعميم الشفافية في مجمل مناحي الحياة الإدارية، وجميع أوجه النشاط الذي تقوم به الإدارة⁽²²⁾؛ الأمر الذي سعى إلى تجسيده القانون المقارن، ماقاد حتى المشرع الجزائري إلى إضفاء هذا المبدأ على أعمال الإدارة العامة، بما في ذلك إخضاع اتفاقيات تفويضها للمرفق العام لمبدأ شفافية الإجراءات⁽²³⁾، كعقود امتياز تسيير وإنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين، التي أخضعها المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 04-471 لإجراءات المزايدة⁽²⁴⁾، الأمر الذي أكدته تعليمة وزير النقل رقم 353/10 المؤرخة في 10 جوان 2010 المتضمنة الامتياز عن طريق المناقصة لتسيير المحطات البرية، بتحديد معايير اختيار المتعهدين بدقة ضماناً لمبدأ الشفافية في اختيار الملتزم مع الدولة أو الجماعات المحلية، على رأسها القدرة المالية للمتعهدين ومبلغ العرض المقدم، إضافة إلى نوعية الموارد البشرية المسخرة، التي ينبغي أن تتوفر فيها الكفاءة المهنية من حيث الخبرة والشهادة والسن، فضلاً عن مطلب الكفاءة المهنية للمكلف بالاستغلال⁽²⁵⁾، وهذا ما يجسد حقاً مبدأ الشفافية، الذي من شأنه استدراج أحسن العروض لتسيير هذا الشأن.

إضافة لهذا، وحرصاً على دعم مبدأ شفافية العلاقة بين المستهلك والمرفق العام، أجبر المرسوم التنفيذي رقم 04-417، المذكور سابقاً، صاحب حق الامتياز بإعلام الجمهور بالمواقيت والتسعيرات المتعلقة بخدماته، فضلاً عن وضع سجل خاص بالشكاوى تحت تصرفهم، وتؤشر عليه السلطة المانحة دورياً⁽²⁶⁾، الذي يضمن مبدئياً حصول المستعملين على المعلومة وجمع آرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم.

الفرع الثاني : مبدأ النوعية في تسيير مرفق النقل الجماعي الحضري

يرى بعض الباحثين أن نشأة مفهوم النوعية أو الجودة يرجع إلى سنة 1911 مع صدور كتاب مبادئ الإدارة العلمية لفريدريك تايلور⁽²⁷⁾، وإن كانت تطبيقاته في مجال المرفق العام تعود للاتجاه نحو اعتماد أساليب تسيير القطاع الخاص في الإدارة العامة، نظراً لما لهذا المبدأ من صلة وثيقة بمبدأي الشفافية وقابلية المرفق العام للتطور والتعديل⁽²⁸⁾؛ بهذا كانت للقوانين والتنظيمات الصادرة بعد الانفتاح الاقتصادي دوراً بارزاً في تكريس مبدأ النوعية على مرفق النقل البري إجمالاً، فضلاً عن النقل الجماعي الحضري، تبعاً للتحوّلات المبكرة التي عرفتها أليات تسيير هذا الشأن في الجزائر.

ثم إن النوعية في خدمات النقل الجماعي الحضري لا تقف حقيقةً عند كونها حق للمنتفع في الحصول على خدمة بأفضل جودة وبأحسن الأسعار⁽²⁹⁾، أو في معايير الأمن والتكلفة والسعر التي أشار إليها القانون 01-13 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه⁽³⁰⁾، وإنما تمتد إلى أبعد من ذلك، كون أن هذا المرفق يحتل أكثر من فضاء عمومي، ويستقطب مبدئياً جميع جماهير المتنقلين في المحيط الحضري، ما يحتم أن يكون هذا المفهوم أكثر اتساعاً واستيعاباً لمتطلبات الانسان بوصفه كائناً اجتماعياً.

الفرع الثالث : مبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية لمرفق النقل الجماعي الحضري

إن الفعالية في معناها الواسع هي تحقيق الأهداف المسطرة مسبقاً؛ فالتعبير الكمي عن الفعالية يخص فقط المرافق العامة الاقتصادية⁽³¹⁾، الذي يجعلنا نعني بالفعالية الاقتصادية والاجتماعية هي تحقيق الربح من وراء تسيير هذا المرفق العام⁽³²⁾، من جهة، وإرساء الضمانة الكافية لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقاً للقواعد التي تحكم سيره⁽³³⁾، من جهة ثانية؛ فهي قيد يرد على الشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام، لاستهدافها تأمين الخدمة بأفضل الوسائل والشروط، وهي بذلك ترتبط بمبدأ قابلية المرفق للتطور⁽³⁴⁾.

وإن أغفلت النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بالنقل الحضري في الجزائر هذا المبدأ صراحة، فهذا لا يعني أنها لمتر جدوى من ورائه، وإنما كان هذا الإغفال إغفالاً في اللفظ لا في المضمون، للارتباط الوثيق بين هذا الأخير وعمليات التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم؛ لإنشاء منظومة النقل الحضري يخضع مبدئياً لدراسات ينبغي فيها جمع المعطيات الدقيقة والواقعية ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والاحصائية، الغاية منها تشخيص الوضعية وتقدير التدفقات المستقبلية التي ينبغي التكفل بها⁽³⁵⁾، وما هذا إلا إمعاناً في تجسيد مبدأ الفعالية الاقتصادية والاجتماعية لمرفق النقل الحضري، فضلاً عن عمليات الرقابة وتقييم أداء المؤسسات العمومية والخاصة، التي تهدف إلى معاينة وتقدير مدى تطابق الوضعية الحالية مع مقتضيات النظام القانوني لمرفق النقل الجماعي الحضري.

وفي نفس هذا السياق، نص المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 والمتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، على عدد من المبادئ الأخرى الحديثة التي عرفها المشرع الأوربي، كمبدأ البساطة، ومبدأ أنسنة العلاقة بين أعوان المرفق العام ومستعمليه، اللذان ينبغي لتشريع النقل البري وتنظيمه أن يأخذ بهما في ظل التعديلات المستقبلية⁽³⁶⁾.

المبحث الثاني : الآفاق المستقبلية لضبط سوق النقل الجماعي الحضري

لم تكن توجهات المشرع الجزائري على الصعيد الوطني أو المحلي كافية أبداً، لرسم ملامح أكثر إقناعاً لمرفق النقل الجماعي الحضري، بالنظر إلى تصوراته حول الغاية من الانفتاح الاقتصادي؛ حيث تحول هذا الأخير من آليه لإضفاء العقلانية الاقتصادية والمردودية الاجتماعية إلى مجرد مطية للناقلين الحرفيين، الذين خالف تصورهم حقيقة ما تصبوا إليه السياسة الوطنية للنقل البري في غايتها لتلبية حاجات المواطنين، وفقاً لشروط أكثر فائدة من حيث التكلفة والوفرة والتسعيرة وجودة الخدمات والآجال والأمن⁽³⁷⁾، الذي قاد المشرع الجزائري جدياً إلى التخلي عن المفاهيم المرسله حول الاستثمار في النقل، لصالح مفاهيم أكثر دقة جسدها القانون 01-13 المؤرخ 07 أوت 2001 والمتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه؛ حيث نصت مواد الفصل الأول منه إلى عدد من التوجُّهات الجديدة أهمها الاهتمام بتطوير المنشآت القاعدية وشبكات النقل الحضري وكيفيات استغلالها، إضافة إلى إدراج مفهوم ضبط السوق من خلال المادة 12 منه، الذي أنبأ بدخول مرفق النقل الجماعي الحضري مرحلة جديدة، سيما بعد تعديل المادة 30 منه؛ التي نصت على إنشاء سلطات منظمة للنقل الحضري، تكلف بتنظيم وتطوير هذا الشأن⁽³⁸⁾.

المطلب الأول : السلطة المنظمة ألية بديلة لضبط سوق النقل الحضري

بصدور دستور 23 فيفري 1989⁽³⁹⁾، غيرت الدولة الجزائرية ايدولوجيتها الاقتصادية، واتجهت نحو تبني اقتصاد السوق، الأمر الذي تم تأكيده بدسترة مبدأي حياد الإدارة وحرية الصناعة والتجارة، بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁴⁰⁾، ثم دسترة مفهوم ضبط السوق ومنع الاحتكار والمنافسة غير النزيهة، تبعاً لنص المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴¹⁾؛ ليبدأ في الظهور الوجه الهيكلية الجديد لمبدأ حرية المنافسة، على المستوى الدستوري، الذي يعطي أبعاداً وظيفية جديدة لدور الدولة في حماية النظام العام الاقتصادي، من جهة، إلى جانب ضمان مبدأ حيادها، من جهة ثانية، لفائدة نظام مؤسساتي جديد يمكن من خلاله تحقيق فاعلية اقتصاد السوق، بتوازن محكم بين مبادئ حماية جمهور المستهلكين وهدف محاربة المنافسة غير النزيهة، دون الإخلال بمهام المرفق العام، سيما المرافق ذات المنفعة العامة الاقتصادية، منها مرفق النقل الجماعي الحضري، لذا نجد أن المشرع الجزائري اتجه إلى إنشاء سلطات منظمة للنقل الحضري، وضَّح معالمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-109 المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها⁽⁴²⁾؛ لتتولى تكريس مبادئ النوعية

والشفافية والفعالية الاقتصادية والاجتماعية لمرفق النقل الحضري، وفقاً لنسق تنظيمي جديد يتكون من الإدارة (انتاج التنظيم ورقابة تنفيذه)، سلطة ضبط (تنفيذ التنظيم والعمل على احترامه ومعاقبة المخالفين له)، المتعاملين (تنفيذ المرفق العام واحترام التنظيم)، المرتفق (الاستفادة من الخدمات والهياكل القاعدية)⁽⁴³⁾.

إن السلطة المنظمة أو سلطة ضبط النقل الحضري مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير، تتولى مهام تنظيم وتطوير النقل العمومي للمسافرين داخل محيط النقل الحضري⁽⁴⁴⁾، وتتلقى على إثر ذلك مكافأة مالية سنوية عن تبعات الخدمة العمومية الموضوعة على عاتقها والمتعلقة بمهام الدولة غير التجارية في هذا الشأن وضمان ما تعلق بها من دراسات ومتابعة إنجاز الاستثمارات المختلفة⁽⁴⁵⁾، فضلاً عن الموارد المالية التي يمكن للسلطة المنظمة أن تخلقها من حصيلة نشاطها الصناعي والتجاري، ما يجعلها في منأى عن تمويلات الميزانية العامة للدولة، إلا فيما تعلق بالمخصص الأولي⁽⁴⁶⁾ الذي يغطي تكاليف مباشرة المصلحة، وهذا كله في ظل الخضوع لرقابة محافظي الحسابات وتقديم البيانات المالية، وفقاً لما يقتضي القانون والتنظيم المعمول به.

أما من جانب البنيوي، فإنه لا بد للملاحظ أن يلقي باله لعضوية مجلس إدارتها الذي يتكون من ممثلي الجهات المركزية للدولة، عدا رئيس المجلس الشعبي الولائي المختص إقليمياً، الذي يمثل استثناءً عن قاعدة البعد المركزي، التي تنطبق أيضاً على مدير السلطة المنظمة المعين بمرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من وزير النقل⁽⁴⁷⁾، ما يشير حتماً إلى انتقائه من جملة الموظفين العموميين، الذين لهم باع في التسيير الإداري دون التسيير التجاري للمرفق العام، خلافاً للمتطلبات الأساسية التي يفترض أن يكون عليها المترشح لهذا المنصب، من دراية كاملة بمفهوم تنظيم السوق عموماً فضلاً عن تنظيم سوق النقل الحضري وتفصيله الدقيقة، التي لا يمكن أن يلمَّ بها مجرد موظف تعود روتين النشاط البيروقراطي وتعليماته المكتوبة عمودياً، والتي لا يمتلك غيرها من أدوات التسيير.

وما يسري على مدير السلطة المنظمة من شروط ينبغي أن يمضي على أعضاء مجلس إدارتها أيضاً، حتى لا نكون أمام إعادة انتاج للإدارة التقليدية لا غير، وفقاً لنموذج الدولة المتدخلة، التي أثبتت محدودية دورها في تنظيم السوق، سيما وأن هذا المجلس التداولي له من الصلاحيات ما يمكنه من أن يحوّل هذه السلطة إلى مجرد نسخة ثانية لعدم التركيز الإداري في هذا القطاع.

بهذا كانت المادتين 20 و21 من النص المذكور أعلاه، محاولة للمرور إلى نموذج أكثر مرونة، يتم من خلاله إبداء الرأي في تنظيم وتطوير النقل الحضري، من قبل المصالح البلدية والولائية المعنية والمتعاملين الاقتصاديين أيضاً، مما قد يساهم في إثراء صلاحيات السلطة المنظمة، سيما

في مجال تلبية الانشغالات المحلية، حتى وإن كانت هذه الآراء مقيدة بطبيعتها الاستشارية، من جهة، وبكيفية ممارسة هذه السلطة الاستشارية من قِبل المنتخبين المحليين، من جهة ثانية؛ فلا ريب أن الفاعلية الاجتماعية لهذا المرفق ترتبط بقدرة المنتخبين المحليين على التعبير عن انشغالات المجتمع المحلي والمطالبة بها، حتى يتم استيعابها بين القواعد المعيارية والاتفاقات التي تضعها أوتبرمها السلطة المنظمة.

المطلب الثاني: المهام التنظيمية والتطويرية للسلطة

المنظمة في فضاء النقل الحضري

لقد أناط المرسوم التنفيذي رقم 12-109 المذكور أعلاه بالسلطة المنظمة للنقل الحضري العديد من المهام التنظيمية والتطويرية، التي يفترض من خلالها ترقية هذا الفضاء الحيوي اجتماعياً واقتصادياً، سيما أن الاختصاص الإقليمي لهذه الهيئة يؤهلها للإمام بانشغالات المحليين ومقتضيات تلبيتها.

الفرع الأول: المهام التنظيمية للسلطة المنظمة للنقل الحضري

تتولى السلطة المنظمة تنظيم فضاء النقل الحضري⁽⁴⁸⁾ الذي يمتد إلى عدد من الأبعاد، أهمها إعداد مخططات النقل الحضري ومراجعتها، وعرضها على الجهات المختصة للمصادقة عليها تبعاً لما تنص عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 04-416 المحدد لكيفية إعداد مخططات النقل البري للأشخاص وتطبيقها⁽⁴⁹⁾؛ هذه المخططات التي تهدف أساساً إلى المطابقة بين العرض والطلب وضبط المخطط التوجيهي للمنشآت الأساسية⁽⁵⁰⁾، في ضوء إجراء الدراسات والتحقيقات اللازمة التي تفضي لذلك، بما يتوفر للسلطة المنظمة من تقنيات النمذجة وغيرها، التي تتيح التنبؤ بالاحتياجات المستقبلية للتنقلات الحضرية، التي تُترجم في شكل روابط مكانية، يتضمنها مخطط النقل الحضري.

إضافة لهذا، تُحدد السلطة المنظمة العرض على كل خط أو رابطة مكانية، ومجموع الخطوط، تبعاً للمسالك وتيرتها، ومواقع المحطات، ومواقيت المرور والفوارق بينها؛ وهذا بهدف تغطية الطلب المجتمعي على محيط النقل الحضري الخاص بها، وفقاً لكيفيات وشروط عامة تحددها السلطة، لاستغلال شبكات النقل الحضري في إطار اتفاقيات وعقود تسيير مختلفة، تتولى السلطة تحريرها بنفسها، وإبرامها ومتابعتها ومراقبة حسن تنفيذها.

وتعمل السلطة المنظمة أيضاً على تنسيق خدمات مجموع أنماط النقل العمومي للمسافرين على محيطها الحضري، بما يصب في تحفيز النقل المشترك ما بين الأنماط، الذي يزيد من فاعلية الخدمات ونوعيتها، سيما وأن تشريع النقل البري حرص على إعطاء الأفضلية لمخططات النقل الوطنية والمحلية التي تثمن هذا التصور⁽⁵¹⁾، الذي يضع على عاتق السلطة المنظمة مهمة انجاز المشروع التمهيدي لإنشاء تسعيرة متكاملة بين مختلف أنماط النقل

العمومي على المحيط الحضري الخاص بها؛ ما يمكّن من انجاز خدمة النقل بنمطين مختلفين أو أكثر، تحت مسؤولية متعامل وحيد.

كما تتولى السلطة في إطار مهمتها في تنظيم النقل الحضري تحديد مقاييس نوعية الخدمة، من انتظام، ونظافة، وأمن، ومحاربة للغش، وتوفير المعلومات الضرورية المتعلقة بالأوقات على جميع فضاءات مستعملي النقل الحضري، إضافة إلى تركيب التجهيزات الموجهة لمساعدة الأشخاص ذوي الحركة المحدودة كالمسنين والمعوقين حركيًا.

وفي الأخير، تتكفل السلطة المنظمة بتحديد الصعوبات وتبعات الخدمة العمومية، وقيمة التعويضات التي يجب أن يتلقاها متعاملي النقل العمومي من وراء تكليفهم بها، من طرف الدولة أو الجماعات المحلية؛ ويخص هذا التعويض لتغطية الكسب الفائت أو العجز الناجم عن استغلال الخدمة المفروضة⁽⁵²⁾.

الفرع الثاني: المهام التطويرية للسلطة المنظمة للنقل الحضري

تم تكليف السلطة المنظمة بمهام تطويرية لمرفق النقل الحضري⁽⁵³⁾، على رأسها تنفيذ برامج الاستثمارات وضمان متابعتها وسير إنجازها في مجال التجهيزات والمنشآت القاعدية النوعية للنقل العمومي الحضري، بما فيها المنشآت المتعلقة بالربط بين مختلف أنماط النقل العمومي للمسافرين، التي تحظى بأولوية عن باقي التجهيزات والمنشآت القاعدية الأخرى⁽⁵⁴⁾، إضافة لهذا تتولى السلطة المنظمة المساهمة في تحديد سياسات الاستثمار، لضمان تنسيقها مع عرض النقل ومتطلبات جودته؛ الأخيران اللذان تحددهما وتضبط معاييرهما التنظيمية السلطة ذاتها، كما رأينا سلفًا.

كما تتولى السلطة فضلًا عما سبق إنجاز أو ضمان إنجاز دراسات التصميم والجدوى والمشاريع التمهيديّة وتنفيذ كل الأشغال المرتبطة بمجال اختصاصاتها، بما في ذلك تكوين ملفات استشارة مؤسسات الدراسات والإنجاز، وجمع ومعالجة وحفظ وتوزيع المعطيات المرتبطة بنشاطها، طبقًا لما يقتضيه القانون، ضفّ إلى ذلك إمكانية لجوئها إلى المساعدة التقنية الوطنية أو الأجنبية والاستعانة بالخبرات في مجال استغلال النقل الحضري وتفويضه.

كما تساهم السلطة المنظمة في تكوين المستخدمين وتحسين مستواهم في ميدان عملهم المنوط بمجال النقل العمومي الحضري، ويستمع لرأيها الاستشاري، إضافة لذلك، فيما يخص المشاريع ذات المنفعة الحضرية أو التي لها علاقة بالنقل العمومي الحضري، أو ومنح رخص النقل العمومي للمسافرين التي تمس محيطها الحضري، الذي تتولاها الإدارة غير الممركزة المكلفة بالنقل على مستوى الولاية.

وفي الأخير، يجب الإشارة أن السلطة المنظمة تتولى تنفيذ برامج الدراسات وضمان متابعة انجاز الاستثمارات المتعلقة بنشاطها، بوصفها رئيسة المشروع المفوضة من قبل الدولة وجماعاتها المحلية⁽⁵⁵⁾؛ وتبعاً لهذا تكلف باستقبال هذه المنشآت طبقاً للمقاييس والقواعد المعمول بها، وتحويلها إلى المؤسسات أو الهيئات المكلفة بتسييرها⁽⁵⁶⁾.

بالتالي فإن السلطة المنظمة تتولى الكثير من المهام المتعلقة بالجانب التنظيمي، فضلاً عن دورها التطويري في هذا الشأن، بداية من مهامها المتعلقة بمجال تقييم نوعية الخدمة، وضمان انسجام مختلف أنماط النقل داخل محيطها الحضري، وتحرير العقود والاتفاقيات المتعلقة بنشاطها، وضمان انجاز ومتابعة المشاريع الاستثمارية في النقل الحضري باعتبارها سلطة مفوضة، وما يتبعها من نشاطات ضرورية لفائدة انجاز واستغلال منظومة النقل الحضري، وإن كان التنظيم لم يلتفت إلى تفعيل دورها في مجال أمن واستغلال ما يسمى بنقل الأشخاص الموجه⁽⁵⁷⁾، الذي من شأنه تسيير منظومة النقل العمومي التي تستعمل مركبات تتبع مسار محدد داخل المحيط الحضري، سواء كان معلقاً أو على خطوط السكة الحديدية⁽⁵⁸⁾.

الخاتمة:

على الرغم من الأهمية البالغة للدور التنموي لمرفق النقل الحضري إلا أنه لم يتم تنصيب السلطات المنظمة له فعلياً إلى يومنا هذا، لتتولى بدلا عنها الهيئات غير الممركزة على مستوى الولاية إدارة هذا الشأن بطريقة إدارية تقليدية، بما لا ينسجم أو يتماشى مع الطبيعة التجارية لهذا المرفق العام؛ لذا ينبغي على السلطات المركزية الإسراع في هيكلة النقل الحضري وفقاً لما تقتضيه تنافسية هذا السوق، وإخضاع رخص استغلاله لنظام الامتياز الذي يعود بالفائدة على الدولة وجماعاتها المحلية وجمهور المستعملين، ويضفي المسؤولية الاجتماعية على المستثمرين الخواص المهيكليين في مقاولات كبرى، تضمن حقوق المستخدمين لديهم في إطار اتفاقيات جماعية، خلافاً لما هو مكرس حالياً، من تدني للأجور وغياب للتكوين وضمانات التأمين والتقاعد.

فضلاً عن هذا، ينبغي توضيح معايير تولّي مسؤولية الشأن العام، على رأس الهيئات الإدارية والتجارية المرتبطة بقطاع النقل الحضري، بما يتماشى مع طبيعة المرفق العام من جهة، وما تتوفر عليه الدولة الجزائرية اليوم من خبراء لم يتأثروا بما هو سائد في المحيط البيروقراطي للإدارة العامة، من جهة ثانية، حتى تتم القطيعة نهائياً مع الممارسات غير اللائقة بالأرض الجزائرية.

الهوامش :

- 1 تعليمية وزير النقل رقم 221/أو/ون/2014 المؤرخة في 28 سبتمبر 2014 والمتضمنة التعليق المؤقت لمنح رخص استغلال خدمات النقل العمومي للأشخاص عبر الطرقات.
- 2 القانون رقم 63-283 المؤرخ في 01 أوت 1963 المتضمن إنشاء الديوان الوطني للنقل، الجريدة الرسمية عدد 54.
- 3 المرسوم رقم 63-429 المؤرخ في 07 نوفمبر 1963، المتعلق بتنظيم مهام الديوان الوطني للنقل، الجريدة الرسمية عدد 84.
- 4 الأمر رقم 67-130 المؤرخ في 22 جويلية 1967 المتضمن تنظيم النقل البري، الجريدة الرسمية عدد 63.
- 5 المادة 16 و 22 من الأمر رقم 67-130، مرجع سابق،
- 6 المادة 145 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-09 المؤرخ في 4 جويلية 1981، الجريدة الرسمية عدد 27.
- 7 المادة 02 من المرسوم رقم 81-375 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي النقل والصيد البحري، الجريدة الرسمية عدد 52.
- 8 المادة 04 من المرسوم رقم 81-375، مرجع سابق.
- 9 المادة 09 من المرسوم رقم 81-375، مرجع سابق.
- 10 المادة 12 من القانون 88-17 المؤرخ في 10 ماي 1988، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 19.
- 11 المادة 5 و 11 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 2، والذي تم إلغاؤه باستثناء البابين الثالث والرابع منه، بموجب الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 55، والذي ألغي بدوره بموجب الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، الجريدة الرسمية عدد 47.
- 12 المادتين 24 و 25 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، الجريدة الرسمية عدد 33.
- 13 المادة 30 من القانون 88-17، مرجع سابق.
- 14 المادة 05 من القانون 88-17، مرجع سابق
- 15 القانون رقم 01-13 المؤرخ في 7 أوت 2001، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 44، المعدل بموجب المادة 68 من قانون رقم 10-13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 80، والمعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-09 المؤرخ في 5 جوان 2011، الجريدة الرسمية عدد 32.
- 16 المادة 31 من القانون رقم 01-13، مرجع سابق.
- 17 المرسوم التنفيذي رقم 04-415 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد لشروط تسليم رخص ممارسة نشاطات نقل الأشخاص والبضائع عبر الطرقات، الجريدة الرسمية عدد 82.
- 18 المرسوم التنفيذي رقم 10-91 المؤرخ في 14 مارس 2010، المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري، الجريدة الرسمية عدد 18.
- 19 البداية كانت من خلال انشاء المؤسسة العمومية للنقل الحضري لمدينة الجزائر ووضوحها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-435 المؤرخ في 13 نوفمبر 2003، ليتم التوسع في الأمر تدريجياً إلى غاية تعميم المؤسسة في جميع ولايات الوطن، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 10-92 المؤرخ في 14 مارس 2010، الجريدة الرسمية عدد 18.

مرفق النقل الجماعي الحضري بين الانشغالات المحلية والتوجُّهات الليبرالية

- 20 التعليم رقم 1757 المؤرخة في 18 جوان 2015 المتضمنة تعليق منح رخص استغلال خدمات النقل العمومي للأشخاص عبر الطرقات على بعض الخطوط.
- 21 نادبة ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2011/2012، ص 229.
- 22 مهند مختارنوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، 2005، ص 839.
- 23 المادتين 5، 209 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50.
- 24 المادة 6 من المرسوم التنفيذي 04-417 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004، المحدد للشروط المتعلقة بامتياز إنجاز المنشآت القاعدية لاستقبال ومعاملة المسافرين عبر الطرقات و/أو تسييرها، الجريدة الرسمية عدد 82.
- 25 تعليمة وزير النقل رقم 10/353، المؤرخة في 10 جوان 2010، المتضمنة الامتياز عن طريق المناقصة لتسيير المحطات البرية، ص 3 منها.
- 26 المادة 22 من المرسوم التنفيذي 04-417، مرجع سابق.
- 27 سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، مكتبة الشقري، الطبعة السابعة، 2013، ص 487.
- 28 وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، لبنان، ص 94.
- 29 مرجع سابق، ص 93.
- 30 المادة 04 من القانون رقم 01-13، مرجع سابق.
- 31 نادبة ضريفي، مرجع سابق، ص 229.
- 32 مرجع سابق، ص 233.
- 33 وليد حيدر جابر، مرجع سابق، ص 96.
- 34 مرجع سابق، ص 96.
- 35 المرسوم التنفيذي 04-416 المؤرخ في 20 سبتمبر 2004، المحدد لكيفيات إعداد مخططات النقل البري للأشخاص وتطبيقها، الجريدة الرسمية عدد 82.
- 36 المادتين 4 و6 من المرسوم الرئاسي رقم 16/03 المؤرخ في 7 جانفي 2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 2.
- 37 المادة 05 من القانون 17-88، مرجع سابق.
- 38 المادة 68 من قانون المالية 2011، مرجع سابق.
- 39 دستور 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89/18 المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 9.
- 40 التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96/438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76.
- 41 القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14.

مرفق النقل الجماعي الحضري بين الانشغالات المحلية والتوجُّهات الليبرالية

- 42 المرسوم التنفيذي رقم 109-12 المؤرخ في 6 مارس 2012، يحدد تنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، الجريدة الرسمية عدد 2012-15، المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 2016/16.
- 43 وليد بوجمليين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، ص 278.
- 44 المادتين 2 و 5 من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 45 المادة 04 من دفتر الشروط الخاص بتبعات الخدمة العمومية للسلطة المنظمة للنقل الحضري، ملحق المرسوم رقم 109/12، مرجع سابق، ص 18.
- 46 المواد 24، 26، 28 من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 47 المواد 3، 9، 10، 18 من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 48 المادة 5 البند الأول من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 49 المرسوم التنفيذي رقم 04-416، مرجع سابق.
- 50 المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04-416، مرجع سابق.
- 51 المادة 8 من القانون 01-13، مرجع سابق.
- 52 المادة 18 من القانون 01-13، مرجع سابق.
- 53 المادة 5 البند الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 54 المادة 09 من القانون 01-13، مرجع سابق.
- 55 المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 56 المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 109-12، مرجع سابق.
- 57 المادة 02 فقرة 08 من القانون 01-13، مرجع سابق.
- 58 المقرر رقم 14/2653 المؤرخ في 14 سبتمبر 2014 المتضمن الترخيص بالاستغلال التجاري للمصعد الهوائي "واد قريش-فري فالون-بوزريعة".