أثر تطوير المرفق العام للكهرباء والغاز بالجزائر على فعالية التوزيع بالمقارنة مع التجربة الفرنسية- نظرة اقتصادية -

The impact of the development of the General Electricity and Gas Facility in Algeria on the efficiency of distribution compared to the French experience - Economic Overview

أ. هاجر شناي
طالبة دكتوراه
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة ورقلة، الجزائر
hadjerhiba33@gmail.com

د. عبد الحق بن تفات[1]
أستاذ محاضر صنف "أ"
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة ورقلة، الجزائر
bentabdelhak@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2017/07/12
تاريخ القبول: 2018/01/29

ملخص:

تعتبر الطاقة مكسباً من أولى الضروريات، لاغناً عنها في الحياة العادية وهي من المكونات الأساسية لتطوير الاقتصاد الوطني. فضلا عن كونها قطاعا من قطاعات السيادة الوطنية، تعتبر الطاقة مكسباً ينتمي للمرفق العمومي. يمثل التحول الذي أُحدث على مستوى تسيير توزيع الطاقة بالجزائر تحويلا لا يهدف إلا إلى تحسين النوعية والتحديث على مستوى تسيير هذا المرفق. وبالفعل يندرج إحداث التنظيم الجديد بواسطة الامتيازات في توزيع الكهرباء والغاز من قبل السلطات العمومية في الاتجاه المباشر مع السياسة الحكومية في مجال إعادة التأهيل وتحسين المرافق العمومية بصفة عامة من أجل الاستجابة الفضلى لتطلعات المواطنين، وكذا الدور الكبير الذي يلعبه تطور تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الاتجاه نحو تحسين المرافق العمومية بصفة عامة لاسيما بتخفيف مختلف الإجراءات الإدارية المتعلقة بذلك وكذا بتحيين المعلومات المستمرة تجاه المستهلكين. من نتائج هذا البحث تثمين تنصيب لجنة ضبط الكهرباء والغاز الجزائرية وتثمين استقلالية نشاطها، بالإضافة إلى تحليل تنظيم المرفق العام للكهرباء والغاز الفرنسي.

كلمات مفتاحية: طاقة؛ تطوير الاقتصاد الوطني؛ مرفق عمومي؛ توزيع الطاقة؛ توزيع الكهرباء والغاز

تصنيف JEL: H41، H51، I38

Abstract:

Energy is one of the first necessities to be gained in ordinary life, and it is one of the essential ingredients for the development of the national economy. Apart from being a sector of national sovereignty, energy is an asset of the public facility. The transformation that has been made at the level of energy distribution in Algeria is intended only to improve quality and modernization at the level of operation of this facility. The events of the new organization are already covered by concessions in the distribution of electricity and gas by the public authorities directly with government policy in the area of rehabilitation and improvement of public utilities in general in order to respond best to the aspirations citizens. One of the results of this research is to evaluate the installation of the Algerian electricity and Gas Control Commission and to evaluate the independence of its activity, as well as to analyze the organization of the French Electricity and gas facility.

Key words: energy; development of the national economy; public facility; distribution of power; distribution of electricity and gas

Jel Classification Codes : H41, H51, I38

[1] المرسل: عبد الحق بن تفات، البريد الالكتروني: ***bentabdelhak@yahoo.fr***

تمهيد:

في إطار اهتمام الدولة بتطوير مرفق الكهرباء ثم إعادة هيكلة المرفق عن طريق فصل أنشطة الإنتاج والنقل والتوزيع وتحويل شركة سونلغاز إلى شركة مساهمة ،وهذا يعبر عن رؤية الدولة لدورها في خلق مناخ اقتصادي حر، حيث تكون أنشطة إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء أنشطة اقتصادية ما من شأنه تحقق مصالح المواطنين ويتوافق مع الإطار التشريعي للدولة وأيضا يتماشى مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما يحقق عائد مناسب لتلك الشركات يسمح لها بالنمو، وفي هذا التوجه قامت الدولة بإنشاء لجنة ضبط الكهرباء بموجب القانون رقم 02 -01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية و أوكلت لها مهام أساسية ثلاث متمثلة في إنجاز و مراقبة الخدمة العمومية والقيام بمهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم و سير سوق الكهرباء والسوق الداخلية للغاز وكذلك مراقبة احترام القوانين و التنظيمات المتعلقة بسوق الكهرباء و السوق الداخلية للغاز وقد تم تنصيب لجنة ضبط رسميا في 25 جانفي 2005 والغاية أيضا تقليص كلفة النظام الكهربائي وتحسين نوعية الخدمة المقدمة لمختلف المستهلكين ،حيث تقوم اللجنة حسب المادة 113 من قانون **02-01 المؤرخ في 2002/02/05**، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين. وعليه يمكن أن نصيغ إشكاليتنا في التساؤل التالي: **كيف تتخذ السلطات الجزائرية التدابير والسياسات التي تساعد على تنظيم المرفق العام للكهرباء والغاز بما يزيد من فعالية توزيع هذه المنتجات الأساسية؟**

وعليه فإن ورقتنا البحثية تهدف إلى بلورة حقيقة أهمية التحكم "ضبط" في المرفق العمومي للكهرباء والغاز في الجزائر لاسيما وأنهما منتجين أساسيين، فضلاً عن التعرف على تجربة فرنسا في هذا المجال والتي يمكن أن تستفيد منها العديد من الدول النامية (ومنها الدول العربية). ويتم هذا من خلال التطرق إلى النقاط التالية:

أولاً: المرفق العمومي للطاقة؛

ثانياً: خصائص المرفق العمومي الجزائري للطاقة بالمقارنة مع نظيره الفرنسي.

أولا: المرفق العمومي للطاقة

يعد مفهوم المرفق العمومي مفهوماً متغيراً ويبقى صعب التحديد بصفة دقيقة ودائمة. يحدد المرفق العمومي في غالب الأحيان بمحتواه أي بذكر عدد من المهام التي تعتبر جماعيا من الأولويات في زمن ما وفي بلد معين.

I. خصوصيات المرفق العمومي للطاقة:

بدايةً هناك فكرتان حاضرتين بصفة دائمة:

- حصول الجميع على خدمات أساسية بما في ذلك أولئك المهددون بالإقصاء من جراء وضعيتهم الاقتصادية الشخصية (الفقر) أو من جراء موقعهم الجغرافي (المناطق المعزولة). تكون إذاً فكرة نوع ما من التضامن باسم التماسك الاجتماعي مهمة في هذا الصدد.
- عجز السوق أمام بعض الأهداف التي يستطيع المشرع أن يعتبرها من الأولويات: أمن الإمداد والاستخدام الفعال للموارد الجماعية واحترام المستلزمات البيئية.

I-1- مفهوم المرفق العام :

يتمثل مفهوم المرفق العمومي في كل نشاط يهدف إلى تلبية حاجة الصالح العام وبصفته هذه لابد على الإدارة أن تضمنه وتراقبه، لأن التلبية المستمرة لهذه الحاجة لا يمكن ضمانها إلا من قبلها. يتعلق الأمر غالباً بالمكاسب الضرورية الأساسية.

تلك هي الحالة بالنسبة للكهرباء والغاز والماء ...إلخ. تعتبر الدولة أن من واجبها التدخل من أجل حصول الجميع على هذه المرافق ولو جزئياً.

يعتبر المرفق العمومي معطى موضوعي ومادي. تنطبق العبارة إذاً على عنصرين مختلفين: مهمة تتمثل في نشاط الصالح العام وطريقة تنظيم تتمثل، بصفة مباشرة أو غير مباشرة في العمل على تحمل مسؤولية نشاطات الصالح العام هذه من قبل أشخاص عموميين (كالدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية) أو خواص لكن تحت رقابة شخص عمومي.

I-2- شروط المرفق العام :

- يشترط المرفق العمومي وجود الإدارة العليا من الحكام، يمثل هذا الجانب العضوي مع فارق دقيق بين التحكم في المرفق (اختيار الإيجاد وكيفية التسيير ورقابته) وبين تسيير المرفق.
- يشترط أيضاً وجود نشاط من أجل تلبية حاجة الصالح العام وهذا هو الجانب المادي لمفهوم المرفق العمومي.

إذا كان من اليسير التعرف على المرفق العمومي العضوي، فلا شيء أصعب من تحديد مرفق عمومي بالدلالة المادية للمصطلح.

فالهدف من الصالح العام لوحده الذي يظهر أنه يميزه غير مؤكد لأن جل الأنشطة الإنسانية في النهاية تساهم بصفة أو بأخرى في الصالح العام الذي لا يشكل مقياساً كافياً.

تطورت أهمية ووزن المرافق العمومية طوال القرن العشرين ضمن منطق نمو قوي مع عمل تدخلي للدولة مكثف أكثر فأكثر.

II. أنواع المرافق العمومية:

توجد أنواع مختلفة من المرافق العمومية حسب المقياس المعتمد وهكذا وباستخدام المقياس المادي يختلف المرفق العمومي الإداري عن المرفق العمومي الاقتصادي والاجتماعي:

II -1- المرفق العمومي الإداري:

يقصد بالمرافق العامة الإدارية تلك المرافق التي تتناول نشاطاً لا يزاوله الأفراد عادة إما بسبب عجزهم عن ذلك أو لقلة أو انعدام مصلحتهم فيه. ومثالها مرافق الدفاع والأمن والقضاء وتخضع المرافق الإدارية من حيث الأصل لأحكام القانون الإداري فعمالها يعتبرون موظفين عموميين وأموالها أموالا عامة وتصرفاتها أعمالا إدارية وقراراتها تعد قرارات إدارية وعقودها عقوداً إدارية.

وبمعنى أخر تتمتع المرافق العامة الإدارية باستخدام امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهدافها، إلا أنها قد تخضع في بعض الأحيان الاستثنائية لأحكام القانون الخاص وذلك عندما يجد القائمون على إدارتها أن هذا الأسلوب يكفي لتحقيق أهداف المرفق وتحقيق المصلحة العامة.[1]

II -2- المرفق العمومي الاجتماعي:

يتجسد المرفق العمومي الاجتماعي في خدمات ذات طابع اجتماعي ويمارس نشاطه في حماية بعض المواطنين المحرومين بحكم ظروفهم الاجتماعية.

II -3- المرفق العمومي الاقتصادي:

يعنى المرفق العمومي الاقتصادي بنشاطات يديرها عادةً أشخاص خصوصيون وهكذا تتعلق التدابير التي تتخذها هذه المرافق العمومية بالتقنيات التي تستخدمها المؤسسات الخاصة (المحاسبة الخصوصية على سبيل المثال)، تصدر مكافأتها عن استخدام المستعملين لهذه المرافق.

يخضع هذان النوعان الأخيران من المرافق العمومية لنظام مختلط يجمع بين القانون العمومي والقانون الخاص، إذا ما اعتبرنا الامتداد الإقليمي لمرفق عمومي فإنه قد يمكننا مقارنة المرافق العمومية بالمرافق المحلية التي تنظمها الجماعة المحلية.

III. مبادئ المرفق العمومي:

تخضع المرافق العمومية مهما كان نوعها لثلاث مبادئ كبرى في استغلالها ويتعلق الأمر بالآتي:

III–1– الاستمرارية:

التي تقضي بوجوب ضمان المرفق بانتظام من دون تأخر في الزمن ومن دون انقطاع مزعج أو مضر بالمستعمل، كان هذا المبدأ محل مقارنة بينه وبين ممارسة حق الإضراب في المرفق العمومي.[2]

لذا تعين على المشرع وبغرض تحقيق المقصد العام وهو استمرارية نشاط المرفق وقيامه بالخدمات المنوطة به أن يعد من الآليات القانونية ما يضمن أداء الخدمة وتواترها وانتظامها وعدم انقطاعها، ويعتبر مبدأ الاستمرارية أكثر المبادئ وزنا لأن القضاء الإداري كثيراً ما اعتمد عليه .[3]

III– 2– قابلية التحول:

التي تعني تكيف المرافق العمومية بتطور الحاجيات الجماعية ومتطلبات الصالح العام، مما يمكن أن يظهر على شكلين : في إطار تفويض للمرفق العمومي تحتفظ الإدارة بقدرة تعديل أحادي الجانب لشروط تنفيذ المرفق وتبرر غياب الحق المكتسب بالنسبة للمستعملين في إبقاء المرفق أو التنظيم الذي يحكمه .

III–3– المساواة:

التي تمنع التمييز بين مستعملي المرفق سواء إزاء الخدمات أو التكاليف، يجب أن تعالج الوضعيات المتطابقة بنفس الكيفية، لكن وعلى العكس يمكن تخصيص معالجات مختلفة لوضعيات مختلفة.

تتغير كيفيات تسيير المرافق العمومية بالاختيار بين أن تضطلع الإدارة المباشرة بهذا التسيير أو أن يوكل إلى مؤسسة عمومية أو إلى قائم خارجي بالأعمال في إطار تفويض المرفق العمومي.

IV. مفاهيم ذات علاقة:

توجد مفاهيم أخرى مع مفهوم المرفق العمومي، يتعلق الأمر بالمرفق الشمولي ومرفق الصالح الاقتصادي العام، تتميز هذه المفاهيم بخصوصياتها بالرغم من الروابط التي بينها. إذا كان " المرفق العمومي" مفهوما تاريخيا فرنسي النمط فإن أصل مفهوم المرفق الشمولي هو الآخر من الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن هذا المنطلق نطرح التساؤل التالي ما معنى كلا المفهومين:

- **المرفق العمومي:** يهدف المرفق العمومي للكهرباء والغاز إلى ضمان الإمداد بالكهرباء والغاز في كامل التراب الوطني، مع احترام الصالح العام ومع احترام مبادئ المساواة والاستمرارية وسهولة التكيف ومع أحسن شروط الأمن والنوعية والتكاليف والسعر والفعالية الاقتصادية والاجتماعية والطاقوية.

- **المرفق الشمولي:** المرفق العالمي جملة من الخدمات الدنيا أو القاعدية التي تعتبر أساسية وتكون في متناول كل المستهلكين مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة لكل بلد وبسعر في المتناول.

يرمي المرفق الشمولي بالنسبة لكل المستعملين / المستهلكين إلى إمكانية الاستخدام وإلى نوعية الخدمات خلال فترة الانتقال من وضعية الاحتكار إلى وضعية الأسواق المفتوحة للمنافسة.

يتعلق الأمر عموماً بإلزام المنتجين بتوفير خدمات قاعدية تمكن من ضمان الحصول على استهلاك أدنى لكل المواطنين وذلك بسعر مقبول، تم تناول هذا المفهوم فيما بعد من طرف المجموعة الأوربية التي تبنته وحاولت أن تعد منه تعريفا كان يظهر عند البداية أنه لا يشير إلا لمرفق عمومي (قاعدي) يتحصل عليه الجميع وهو محصور في بعض الخدمات داخل شبكات.

تطور هذا التعريف على مر الزمن، استكمل الاتحاد الأوربي مفهوم المرفق الشمولي بمفهوم مرفق الصالح الاقتصادي العام المسجل في معاهدة روما، قرر الاتحاد الأوربي المبدأ القائل " بأن هذه المرافق يجب أن تخضع للمنافسة تحت رقابة ضبط عمومي"، على عكس المرافق العمومية التي بحكم عدم خضوعها لقواعد المنافسة، لا تحفز بالضرورة على تحسين نوعية الخدمات ولا على تقليص تكاليف الإنتاج.

تمثل المجالات التي يعنيها المرفق الشمولي لاسيما في المواصلات أو النقل بالسكك الحديدية، يتألف المرفق الشمولي البريدي على سبيل المثال من قائمة من الخدمات المحددة التي يعتبر من الواجب توفيرها لكل المواطنين بسعر في المتناول.

يهدف المرفق الشمولي إلى ضمان منافسة نسبية بين المتعاملين الموفرين لهذه المرافق الشمولية مع ضبط ومراقبة ومراقبة النوعية والفعالية الاقتصادية للخدمات الموفرة.

يعتبر البعض أن هذا التطوير يعتبر إعادة للنظر بصفة خطيرة في مفهوم المرافق العمومية مما قد يمس بمساواة حصول المواطنين على هذه المرافق التي تعتبر أساسية بالنسبة للمساواة والتمسك الاجتماعي، غير أن ليس هناك شيء يمنع أن بلداً ما يقرر أن يوفر مرفق عمومي المرفق الشمولي في مجال معين، كما لا شيء يمنع أيضاً أن يكون لمرفق عمومي مهمة تتجاوز المرفق الشمولي.

ثانياً: خصائص المرفق العمومي الجزائري للطاقة بالمقارنة مع نظيره الفرنسي

يمثل المرفق العمومي بالجزائر إرثاً من السلطة الاستعمارية التي اعتبرت منذ القرن 17 أن السلطة العمومية لها دور تقوم به في التنمية الاقتصادية للبلاد بمساندها إنجاز المرفق العمومي. تغيرت الأدوات المستخدمة لإيجاد وتنظيم المرافق العمومية بالجزائر حسب الفترات الزمنية ففي:

سنة 1965: كان يمكن ملاحظة تباين في اختيار هذه الأدوات بين العقود التشريعية والعقود ذات الطابع التنظيمي، بعد إصدار أمر سنة 1965 المتضمن لقوانين المالية، صارت السلطة التشريعية مكلفة بإحداث هذه الأدوات، استعيد نفس المبدأ في الأمر رقم 74- 75 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، وفي سنة 1976 منح الدستور سلطة هذا الإحداث للإدارة المركزية وأكده دستور سنة 1989 ودستور 1996 الذي أقصى بصفة نهائية إحداث وتنظيم المرافق العمومية من مجال السلطة التشريعية .

في الفترة ما قبل الاستقلال، تطور المرفق العمومي بالجزائر ليجعل حداً لعدم المساواة الاجتماعية للاستعمار بالبحث عن شروط تنمية إنسانية يتعذر تحقيقها بالطبع بواسطة مبادرة خصوصية وطنية أو أجنبية، مما يبرر في تلك الفترة التدخل المباشر للدولة في توفير وتسيير المرافق العمومية.

في الثمانينات والتسعينات، كانت المرافق العمومية تغطي قطاعات وحاجيات تابعة مبدئياً للمحيط التجاري الخاص، بالفعل وبالإضافة إلى المرافق العمومية التقليدية التي توفرها الدولة بالمجان أو بواسطة مساهمة من المستعمل، تدخلت الدولة مباشرة في تسيير نشاطات اقتصادية بحتة بضمانها توفير خدمات ومكاسب بأسعار مدعمة.

في متوسط الثمانينات أدى تراجع الموارد الخاصة بميزانية الدولة وعدم فعالية نظام الإنتاج إلى ترشيد التسيير وتوفير المرافق العمومية من أجل ضمان الاستمرارية في مجالات النشاط التقليدية للمرفق العمومي على الأقل مما أدى إلى تقليص ميدان تدخل الدولة في مجال توفير المرافق العمومية.

إذن المرفق العمومي يتميز عن النشاط الخاص الأول تحركه تحقيق المصلحة العامة، فمثلاً قانون 02-01 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات "يقوم بهذه النشاطات، طبقا للقواعد التجارية، أشخاص طبيعيون أو معنويون، خاضعون للقانون العام أو الخاص، ويمارسونها في إطار المرفق العام "[4]

ومن خلاله يمكن إعطاء تعريف للمرفق العمومي في الجزائر "المرفق العمومي هو نشاط تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي تحت رقابتها (وفي بعض الأحيان هو نفسه الجهاز العمومي الذي يقوم بهذا النشاط) بهدف تحقيق المصلحة العامة وخاضعاً في ذلك ولو جزئيا إلى قواعد القانون العمومي.[5]

بالفعل شرع في الإصلاحات الاقتصادية والمؤسساتية منذ أكثر من 20 سنة بهدف تنظيم انتقال الاقتصاد الجزائري من نظام مركزي وبيروقراطي نحو نظام لا مركزي ونحو اقتصاد السوق مع إعادة توجيه الإدارة نحو دور تدعيم استخدام المرفق العمومي ورقابة نوعيته واستمراريته بهدف ضمان توفير خدمات للمستخدمين حسب قواعد الفعالية والنجاعة والشفافية.

لم تعد هذه الإصلاحات في الحقيقة تحديد المرفق العمومي باستثناء مفهوم المرفق الشمولي الذي أدرج بواسطة إصلاح قطاع البريد والمواصلات، قامت الدولة بتراجع متنام من عدة مجالات التدخل تاركة إياها لقواعد السوق (بتقليص تدعيم السعار ثم إبطاله في مجال الاستهلاك) باستثناء المكاسب التقليدية الجماعية (التربية والصحة والأمن والكهرباء والغاز والماء والبنى التحتية).

بالنسبة للمرفق العمومي للكهرباء والغاز المنزلي الذي كان منظماً كاحتكار عمومي، إما على شكل تسيير مباشر من قبل الإدارة وإما على شكل مؤسسة عمومية تستغل احتكاراً خاضعاً للضبط، هذان الإصلاحان قد كرسا بنشر القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير سنة 2002، الفتح للمنافسة وسمحا على مستوى الهيكلي بتحويل المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية تحت رعاية إلى مؤسسة عمومية اقتصادية لها طابع تجاري وواجبات مرفق عمومي وكذا الإبقاء على دور الدولة كمسؤول عن المرفق العمومي.

تم تحدد الأهداف التي أسندت للمرفق العمومي لتوزيع الكهرباء والغاز في المواد 3و4و5 من الباب 2 للقانون رقم 01-02 التي تنص على أن توزيع الكهرباء والغاز نشاط للمرفق العمومي، يتمثل هدف المرفق العمومي في ضمان الإمداد بالكهرباء والغاز في كل التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والنوعية والسعر واحترام القواعد التقنية وقواعد البيئة.

ترمي مهمة المرفق العمومي إلى أسبقية توفير الطاقة للزبائن غير المؤهلين في أحسن شروط الإنصاف والاستمرارية ومعادلة أسعار البيع، وفي إطار المساواة في المعالجة إلى ضمان التوصيل بشبكات نقل الكهرباء واستخدامها من قبل الموزعين والزبائن المؤهلين ومنتجي الكهرباء كما ترمي مهمة المرفق العمومي إلى تلبية طلب الفئات من المواطنين المحددة مسبقاً والمناطق المحرومة وذلك من أجل ضمان تماسك اجتماعي أفضل والمساهمة في تضامن أكبر.

في المقابل يتطلب أي فرض للمرفق العمومي مكافأةً من قبل الدولة بعد رأي لجنة ضبط الكهرباء والغاز لاسيما في حالات الزيادات الناجمة عن عقود التموين وشراء الطاقة التي تفرضها الدولة والمساهمات الممنوحة لفائدة زبائن نوعيين وزيادات نشاطات الإنتاج والتوزيع في المناطق الخاصة والأعباء المعرفة بهذه الصفة من قبل لجنة الضبط.

وهكذا ينص دفتر الشروط المتعلق بحقوق وواجبات صاحب امتياز توزيع الكهرباء والغاز، الملحق بالمرسوم رقم 08-114 المؤرخ في 09 أبريل سنة 2008 في المادة 13 منه على أن صاحب الامتياز يلتزم بتحسين مقاييس الأداء في مجال استغلال المرفق المتنازل عنه على المستوى التقني والتجاري والاقتصادي والمال وكذا في مجال احترام واجبات المرفق العمومي.

أُكلت للجنة ضبط الكهرباء والغاز مهمة مركزية في تطبيق ورقابة المرفق العمومي مع دور فيما يتعلق بتنظيم حراسة تنفيذ الالتزامات التعاقدية بين الدولة كسلطة مانحة للامتياز والمؤسسات المستفيدة من امتيازات التوزيع.

تمثل التحولات التي وقعت أو المستقبلية في المرافق العمومية دون أي شك، إحدى كبريات التحولات في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية لهذه العشريات الأخيرة ن تعد هذه التحولات نتيجة التطور في الفكر السياسي وفي التحليل الاقتصادي للدولة ودورها الجديد في الاقتصاد.[6]

يفصل قانون الكهرباء واجبات المرفق العمومي وحماية المستهلكين بفرنسا، يتعلق الأمر أساساً بضمان حق الجميع في الحصول على طاقة مضمونة وبسعر في المتناول والسهر على أمن الأشخاص والمنشآت وإمداد متوازن في كل التراب الوطني وبحماية البيئة وكذا بالتمسك الوطني وبالمقاومة ضد الإقصاء مع الاستجابة لمتطلبات التنافسية والرقي التكنولوجي.

تتوفر السلطة العمومية على أدوات عدة مثل البرمجة المتعددة السنوات أو إعادة التوزيع بواسطة السياسة الجبائية لتعمل على احترام هذه الواجبات ، فيما يخص هيئة الضبط الفرنسية (لجنة ضبط الطاقة CRE)* وفي إطار المهام التي أُنطت بها " تساهم اللجنة في السير الحسن لأسواق الكهرباء والغاز الطبيعي لصالح المستهلكين الطرفيين " و "تضمن احترام المؤسسات العاملة في قطاعات الكهرباء والغاز للواجبات التي تنيط بها " في هذا الصدد (المادة L131-1 من قانون الطاقة) ، وهكذا وإن كان مجموع مهام لجنة ضبط الطاقة CRE يساهم في تحقيق أهداف المرفق العمومي هذه ،فإن اللجنة تساهم بصفة مباشرة بتقييم التكاليف الناتجة عن واجبات المرفق العمومي حتى تتم تغطيتها بواسطة أسعار الطاقة وبواسطة الضبط المحفز لنوعية الخدمة التي أحدثتها .

I. الرسوم والمساهمات:

بالإضافة إلى رسم القيمة المضافة (TVA) تمكّن المساهمة التسعيرية للنقل (CTA)[8] من تمويل الحقوق النوعية المتعلقة بتأمين الشيخوخة للمستخدمين المنتمين لنظام الصناعات الكهربائية والغازية، تمثل هذه المساهمة نسبة مئوية من الجزء الثابت للتوجيه وتُطبق حسب نفس القواعد من طرف جميع الممونين.

أ- المرفق العمومي للكهرباء:

تدفع مساهمة المرفق العمومي للكهرباء (CSPE)** من قبل كل مستهلكي الكهرباء بقدر استهلاكهم وتمثل 13% من الفاتورة بكل الرسوم لمستهلك منزلي متوسط في سنة 2014 تستخدم في تمويل التكاليف الناتجة عن مهام المرفق العمومي التي يفرضها القانون على الممونين مثل سياسة دعم الطاقة المتجددة و الإنتاج المشترك والتعديل الوطني للتعريفات في المناطق غير المترابطة (ZNI)

بالوطن الأم والتعريفة الاجتماعية للكهرباء أي (التعريفة للضرورة الأولى) منذ إنشاء هذه المساهمة تضاعفت تكاليف المرفق العمومي التي تمولها مساهمة المرفق العمومي للكهرباء CSPE أربعة أضعاف تقريباً فنمت من 1.4 مليار أورو إلى 5.3 مليار أورو بين سنتي 2002 و2013 على أساس فرضيات لجنة ضبط الطاقة (CRE) قد يجب أن تفوق مساهمة 30 CSPE أورو/مليون واط – ساعة لتغطية التكاليف التي تقدر بـ 10.9 مليار أورو ، وهكذا تطرح هذه المساهمة بعض الأسئلة .

تقترح لجنة ضبط الطاقة (CRE) كل سنة قبل 15 أكتوبر على الوزير المكلف بالطاقة التكاليف المتوقعة للسنة المقبلة والمساهمة الوحدوية لكل كيلووات ساعة يستهلك في فرنسا التي تسمح بتمويل هذه التكاليف، إذا تعذر حتى يوم 31 ديسمبر من السنة س نشر قرار يتخذ باقتراح من لجنة الضبط ويحدد المساهمة في المرفق العمومي (CSPE) للسنة س+1 ، يصبح المبلغ المقترح من لجنة ضبط الطاقة (CRE) ساري المفعول ابتداء من الفاتح من شهر "يناير".

أُحدثت الرسوم على الاستهلاك النهائي للكهرباء (TCFE) في شهر ديسمبر سنة 2010 لاستبدال الرسوم المحلية القديمة على الكهرباء، تُحدد مبالغ الرسوم (TCFE) من طرف كل بلدية وكل عمالة لفائدتهما أو حسب الحالة لفائدة المؤسسات العمومية للتعاون ما بين البلديات.

ب- المرفق العمومي للغاز:

بالنسبة للغاز تأسست المساهمة في تعريفة الغاز الخاصة بالتضامن (CTSSG) في سنة 2006 من أجل تمويل التعريفة الخاصة بالتضامن (TSS) وتُمنح بالنسبة للمسكن الرئيسي للعائلات التي يقل دخلها السنوي عن حد سنوي.

يجسد تطبيق التعريفة الخاصة بالتضامن (TSS) بطرح أو بدفع جزافي حسب نوع السكن كما هو الحال بالنسبة للكهرباء، تقترح لجنة ضبط الطاقة (CRE) قبل 15 أكتوبر على الوزير المختص التكاليف المتوقعة بالنسبة للسنة المقبلة والمساهمة الوحدوية على كل كيلووات ساعة يستهلك بفرنسا ويمكن من تمويل هذه التكاليف، إذا تعذر نشر قرار باقتراح من لجنة ضبط الطاقة، يحدد مساهمة (CTSSG) للسنة س+1 في حدود 31 ديسمبر من السنة س يصبح المبلغ المقترح من لجنة الضبط الطاقة (CRE) ساري المفعول ابتداء من الفاتح يناير .

تُمكن مساهمة الميثان الإحيائي المسماة أيضاً المساهمة في مرفق الغاز العمومي (CSPG) من تمويل شراء الميثان الإحيائي الذي يدرج في شبكات الغاز الطبيعي، تُحسب هذه المساهمة حسب الاستهلاك في سنة 2014 كان مبلغها 0.0072 أورو لكل مليون وات ساعة، أخيرا يطبق الرسم الداخلي على استهلاك الغاز الطبيعي (TICGN) على استهلاك الغاز الطبيعي من قبل الخواص ابتداء من فاتح أبريل 2014.

يحصل الرسم لحساب الجمارك ويدرج كدخل في ميزانية الدولة ويبلغ 0.127 سنتيم من الأورو للكيلووات ساعة الواحد.

II. نوعية الخدمة والضبط التحفيزي:

أحدثت لجنة ضبط الطاقة (CRE) منذ سنة 2008 ضبطاً تحفيزياً لنوعية الخدمة الموفرة للمستعملين، وهكذا يشجع المتعاملون من أجل توفير مستوى أحسن من نوعية الخدمة بواسطة تعريفات استخدام الشبكات التي يدفعها المستخدمون.

من أجل تقييم النوعية وتحسينها أعدت لجنة ضبط الطاقة سلسلة من المؤشرات في عدة مجالات تعد ملائمة: مثل التدخلات لدى المستعملين والعلاقات مع الممونين والمستخدمين والتوصيلات وقراءة العدادات و الفوترة والقياسات وتوقعات الاستهلاك والبيئة ...إلخ.

تعتبر بعض هذه المؤشرات البالغة الأهمية لتقييم السير الحسن للسوق ، قاعدة لتحفيز مالي تَتخذ هذه التحفيزات تارةً شكل تعويضات تدفع مباشرة للمستعملين وتارةً أخرى كل علاوة أو عقوبات بالنسبة لمسيري الشبكات حسب تحقيق أو عدم تحقيق الأهداف المحددة قبل أو بعد.

يدمج هذا التحفيز في تعريفة انقل الذي يمثل المورد الرئيسي لعائدات المتعاملين والذي يكيف كل سنة حسب الأداء المحقق وتطلعات السوق.

يعد الرهان مضاعفاً: تحفيز المتعاملين كي يرفعوا مستوى نوعية الخدمة وفي الوقت نفسه لكي يحققوا أهداف الإنتاجية والتمكن في التكاليف، تنشر لجنة ضبط الطاقة (CRE) منذ سنة 2009 تقريراً سنوياً حول حصيلة الضبط التحفيزي لنوعية الخدمة التي يوفرها متعاملو الشبكات، تثبت النشرة التقرير الأخيرة فائدة هذه الآلية إذ تعاين اللجنة (CRE) بالنسبة لسنة 2013 أن أداء المتعاملين فيما يتعلق بنوعية الخدمة الموفرة للمستعملين يطابق الأهداف المسطرة ويتمادى رقيه حتى ولو أن هناك هوامش من التحسين لا زالت متواجدة.

أ- نوعية الخدمة الموفرة للمستعملين ونوعية الكهرباء:

كما هو الحال في غالب البلدان الأوربية تعني مؤشرات والتحفيزات بنوعية الخدمة وباستمرارية التموين.

ترتبط نوعية الخدمة بالعالقات بين مسير الشبكة والممون أو مستخدم الشبكات فيما له الصلة بالتوصيل والتكفل بالاحتجاجات واحترام المواعيد ونوعية قراءة العدادات ...إلخ.

أحدثت التعريفة الثالثة استخدام شبكات النقل والتوزيع (TURPE4) إطاراً للضبط تمت مواصلته وتعزيزه في (TURPE3) الذي أصبح ساري المفعول في أول يناير 2014 ، وهكذا أدرجت لجنة ضبط الطاقة (CRE) تحفيزات مالية جديدة لتحسن نوعية الخدمة بمؤسسة شبكة التوزيع الفرنسية (ERDF)

المسير الرئيسي لشبكة التوزيع الفرنسية لاسيما فيما يتعلق بآجال الإدخال في الخدمة وتوصيل المنتجين وآجال التدخل عند الاحتجاجات ، من جهة أخرى تم تمديد الضبط التحفيزي ليشمل مؤسسات التوزيع المحلية (ELD) التي يفوق عدد زبائنها 100000وكهرباء فرنسا (EDF SEI) التي تسير الشبكات الفرنسية بالجزر.

فيما يتعلق بالنقل تعنى الآليات على سبيل المثال بتطوير الترابطات وكذا الإبداع في الشبكات وتطويرها ، وهكذا تزايدت الاستثمارات التي تساهم في نوعية التموين وتحديث الشبكات بنسبة 38 % بالمقارنة بالفترة 2009–2012 بما مبلغه المتوسط مليار أورو سنوياً في الفترة 2014–2017 مقابل 0.7 مليار أورو في السابق ، أيضاً ارتفعت مدفوعات البحث والتطوير (R&D) من 31 مليون أورو في المتوسط في التعريفة السابقة لشبكات النقل والتوزيع إلى 56 مليون أورو سنوياً على وجه الخصوص بالنسبة لشبكات الكهربائية الذكية ، تم بالإضافة إلى ذلك إدماج تعريفات ذات تمايز زمني.

فيما يخص نوعية التزويد الكهربائي أضافت لجنة ضبط الطاقة (CRE) زيادة في العقوبات المرتبطة بالأهداف المتعلقة بتردد الانقطاعات3،بالنسبة للنقل تم تحديد العقوبات المالية لـ (TURPE) المسلطة على شبكة نقل الكهرباء بـ 10.4 مليون أورو لكل دقيقة انقطاع مقابل 9.6 مليون للدقيقة الواحدة في الماضي ،تبقى مدة الانقطاع المتوسطة المرجعية محددة بـ 2.4 دقيقة ،بالنسبة للتوزيع وفي حالة انقطاع تفوق مدته أكثر من 6 ساعات تم ضرب مبلغ العلاوات التي تدفعها مؤسسة شبكة التوزيع الفرنسية للزبائن المنزليين (من 1أورو إلى 10 أورو) على 10 ،أما العقوبات المالية على مدة الانقطاع المتوسطة (التي تم تقليصها من 68 دقيقة سنة 2014 إلى 65 دقيقة سنة 2017) فقد رفع مبلغها من 4 مليون أورو إلى 4.3 مليون أورو للدقيقة الواحدة من الانقطاع .

من الآن فصاعداً تؤخذ بعين الاعتبار الانقطاعات من أجل الأشغال في محيط التحفيزات.

من جهة أخرى وفي حالة انقطاع ناتج عن عجز الشبكة العمومية للنقل أو التوزيع تفوق مدته 6 ساعات يكون الجزء الثابت لـ (TURPE) محل تخفيض جزافي نسبته 2% من مبلغه السنوي لكل فترة من 6 ساعات كاملة من الانقطاع (أي 2% لقطاع واحد من 6 و 12 ساعة و 2% بين 12 و 18 ساعة وهكذا) ،يستفيد من ذلك كل المستعملين بصفة آلية ،في آخر سنة 2013 أكملت لجنة ضبط الطاقة (CRE) هذا التدبير بفرضها على مؤسسة شبكة التوزيع الفرنسي عقوبة نسبتها 20% من المبلغ السنوي من الجزء الثابت لـ (TURPE) يدفع لمستعملي الشبكات التي تديرها على كل فترة كاملة من 6 ساعات من الانقطاع إلا في حالة أشغال بالشبكات أو حادث بشبكة النقل العمومية يجمع هذا الدفع مع التخفيض الذي نسبته 2%.

ب- نوعية الخدمة بالنسبة للغاز:

عززت آخر تعريفات لنقل الغاز الطبيعي المسماة (ATRT) وللتوزيع المسماة (ATRD) (إطار الضبط القائم، أدى تطور الضبط التحفيزي الذي وضع للنقل منذ أول أبريل 2013) بالنسبة لمسير شبكة التوزيع الفرنسي ومنذ أول يوليو 2013 بالنسبة لمؤسسات التوزيع المحلية (ELD) أيضاً إلى تحسين محسوس في نوعية الخدمة الموفرة لمستعملي الشبكات.

فيما يتعلق بنوعية الخدمة لشبكات النقل، ترمي التطورات التي قررتها لجنة ضبط الطاقة (CRE) ليس فقط الأخذ بعين الاعتبار الرقي الذي حققه مسيرو شبكات النقل (GRT) من أجل الحفاظ على الطابع التحفيزي، ولكن ايضاً بتكميل الترتيب لاسيما فيما يتعلق بالتوازن بالفعل ومن أجل توقع أحجام الغاز التي تدخل الشبكة كل يوم.

يرتكز الباعثون على قياسات الاستهلاك التي يوفرها مسير شبكة نقل الغاز (GRT gaz) و(TIGF)، تعنى المؤشرات الأربعة المتعلقة بنوعية خدمة الناقلين محل التحفيزات المالية إذاً بجاهزية بوابتها للإعلام وجودة معطيات المرسلة، تمكن مؤشرات ثالثة من تقدير هذه النقطة للتوزيعات العمومية والقياسات المقروءة عن بعد الخاصة بالمستهلكين الموصولين بشبكة النقل والمعطيات المتعددة يوميا لاستهلاك الزبائن الصناعيين.

إذا كانت التطورات الملاحظة سنة 2013 إيجابية إجمالياً فإن مبالغ الزيادات انخفضت شيء ما من جراء تعزيز الشروط التي فرضتها (ATRT5) منذ أول أبريل 2013، من جهة أخرى أصبحت نوعية توقعات الاستهلاك محل تحفيزات مالية منذ أول أبريل سنة 2014، تتعلق المؤشرات التي ليست محل تحفيزات مالية بنوعية المعطيات المرسلة لمسيري شبكات التوزيع (GRD)ونوعية العلاقات بالمرسلين والأداء البيئي، يبين تتبع هذه المؤشرات في سنة 2013 نتائج مرضية بالنسبة لمسيري الشبكات النقل الاثنين.

إن التعريفات الرابعة لاستخدام شبكات توزيع الغاز الطبيعي (ATRD4) التي أصبحت سارية المفعول بالنسبة لمسير شبكة التوزيع الفرنسية ومجموع مؤسسات التوزيع المحلية (ELD)*** على التوالي في أول يوليو 2012 وأول يوليو 2013 عملت على تطوير آلية الضبط التحفيزي من أجل تبسيط وتمديد التحفيزات المالية لنوعية الخدمة الموفرة للزبائن النهائيين، بالفعل أصبحت نوعية الخدمة الموفرة للممونين مرضية ومستقرة في حين أن مسير شبكة التوزيع الفرنسية لازال في وسعه هوامش للرقي فيما يتعلق بالتدخلات لدى الزبائن النائيين (الإدخال في الخدمة والإخراج منها ...إلخ) عززت لجنة ضبط الطاقة (CRE) الترتيب في هذا الجانب ابتداءً من أول يوليو 2013.

تتعلق المؤشرات التي يتم تتبعها من الآن فصاعداً وأساساً التدخلات لدى الزبائن النهائيين والعلاقات بين مسيري شبكة التوزيع والزبائن النهائيين وفوترة الممونين والعلاقات بين مسير شبكة التوزيع والممونين والمعطيات المتبادلة مع مسيري شبكات النقل.

يتم التحفيز مالياً لسبعة عشر مؤشر من بين خمسة وعشرين يتتبعها الآن مسير شبكة التوزيع الفرنسية، بينما تتتبع مؤسسات التوزيع المحلية (ELD) بين مؤشر واحد (بالنسبة لأصغر المتعاملين) وتسع مؤشرات تحفيز مالياً (بالنسبة لمنطقة غاز بوردو وشبكة GDS).

الخلاصة والتوصيات:

إن سياسات ضبط المرفق العام للكهرباء والغاز في الجزائر لا تختلف كثيرا عن السياسات النظيرة لها بفرنسا حيث أنه من المتوقع جداً الرفع في سعر الكهرباء من طرف الشركة الوطنية للكهرباء في المستقبل القريب وذلك نتيجة للاستثمارات الضخمة التي برمجتها المؤسسة لمواجهة الطلب المستقبلي، فهذا الذي يشكل التحدي الأول بالنسبة للشركة.

إن نظام الشرائح المنتهج من طرف الشركة الوطنية للكهرباء والغاز هو نظام جيد نظراً لوجود الشريحة الاجتماعية التي تساعد المواطن البسيط، ودراسة هذا النظام المعمول به لا يجب أن يدرس من ناحية المزايا والعيوب بل يجب دراسة الفئات كمدى مساعدة الشريحة الاجتماعية للمواطن أو المشترك مع شركة الكهرباء والغاز.

ومن نتائج هذا البحث نذكر أنه:

- للمرفق العمومي أهمية بالغة حيث تقع على عاتق هيئات ضبط الطاقة عبر العالم مهمة حماية المستهلكين فضلاً عن حراسة المرفق العمومي التي وبصفة خاصة تتبع نوعية هذا المرفق من جميع جوانبه (من فوترة وتوصيل بالشبكات وإعلام ...)؛
- تقدم لجنة ضبط الطاقة الفرنسية مساهمة فعّالة في السير الحسن لأسواق الكهرباء والغاز الطبيعي لصالح المستهلكين وكذلك ضمانها احترام المؤسسات العاملة في قطاعات الكهرباء والغاز للواجبات التي تنيط بها.

ومن أجل تحسين فعالية ضبط المرفق العام للكهرباء والغاز الجزائري نوصي بما يلي:

- الحرص والاهتمام الكبيرين بلجنة ضبط الكهرباء والغاز بالجزائر (CREG **C**ommission De **R**egulation De L'**E**lectricite Et Du **G**az) على دوام هذه اللجنة المستقلة، حيث إنها تسجل بارتياح التقدم المسجل منذ تنصيبها ومتابعتها لنشاط الموزعين على الاستمرار فضلاً عن تقديم الدراسات الإحصائية الكفيلة بوضع سياسة تنموية للتحكم في القطاع؛

- **الانتقال من المفهوم الاجتماعي للكهرباء إلى المفهوم الاقتصادي**، وهذا لأن الجزائر ورغم الموقومات الإنتاجية للكهرباء إلا أن الملاحظ التزايد المظطرد للطلب على الكهرباء.

المراجع والهوامش:

[1] جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك، ***انطلاق الكونفدرالية الدولية لمنظمي الطاقة***، نشرة دورية ربع سنوية، العدد الثاني، يناير 2010، جمهورية مصر العربية، ص 4.

[2] توازنات، المرفق العمومي للكهرباء والغاز، رسالة لجنة ضبط الكهرباء والغاز، العدد 25 ديسمبر 2014، ص 6.

[3] رشيد لبعل، ***الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة***، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة ،الجزائر، سنة2014/2013، ص ص 13- 14 .

[4] أنظر لقانون ***02-01 المؤرخ في 2002/02/05***، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 سنة ***2002***.

[5] بغداد كمال، ***النظام القانوني للمؤسسة المهنية في الجزائر***، مذكرة ماجستير في الحقوق فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، سنة2012/2011، ص44.

[6] توازنات، نفس المرجع السابق ص ص 7-8.

[*] ***CRE : C****ommission De* ***R****égulation De L'****E****lectricité*.

[**] ***CSPE : C****ontribution au* ***S****ervice* ***P****ublic de l'****E****lectricité*.

[***] ***ELD : E****ntreprise* ***L****ocales* ***D****istribution*.