**جامعة غرداية**
**كلية الحقوق والعلوم السياسية**
**قسم الحقوق**

# تفويض المرفق العمومي كضمانة قانونية لمكافحة الفساد الإداري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات لنيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري

**إعدادالطالب:**
- عجيلة طارق.
- خنان عيسى.

**إشراف الأستاذ:**
د.خطوي عبد المجيد

**لجنة المناقشة**

| لقب واسم الأستاذ | الرتبة | الجامعة | الصفة |
|---|---|---|---|
| | أستاذ تعليم عالي | جامعة غرداية | رئيساً |
| | أستاذ محاضر«أ» | جامعة غرداية | مشرفاً مقرراً |
| | أستاذ مساعد«أ» | جامعة غرداية | عضواًمناقشاً |

**نوقشت بتاريخ : ...../...../2021**

**السنة الجامعية:**
**1441-1442هـ/2020-2021م**

**جامعة غرداية**
**كلية الحقوق والعلوم السياسية**
**قسم الحقوق**

# تفويض المرفق العمومي كضمانة قانونية لمكافحة الفساد الإداري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات لنيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري

إعداد**الطالب:**

- عجيلة طارق.
- خنان عيسى.

**إشراف الأستاذ:**

د.خطوي عبد المجيد

**لجنة المناقشة**

| لقب واسم الأستاذ | الرتبة | الجامعة | الصفة |
|---|---|---|---|
| | أستاذ تعليم عالي | جامعة غرداية | رئيساً |
| | أستاذ محاضر«أ» | جامعة غرداية | مشرفاً مقرراً |
| | أستاذ مساعد«أ» | جامعة غرداية | عضواًمناقشاً |

**نوقشت بتاريخ : ...../...../2021**

**السنة الجامعية:**
**1442-1441هـ/2021-2020م**

إلى سندي إلى من شجعني على شق طريق العلم نحو بلوغ المرامي
إلى كل عائلتي من الصغير إلى الكبير.
إلى الأستاذ القديرالذي أوجه له كلمة تقدير واحترام خاصة الذي لم يبخل علي لحد الساعة بالمعلومات التي أفادنا بها، جعلها الله في ميزان حسناته وأطال الله في عمره. إلى كل أصدقائي وزملائي من الدفعة.
إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره، أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه فأظهر بسماحته تواضع العلماء، وبرحابته سماحة العارفين.

**خنان عيسى**

# كلمة شكر وعرفان

إلى كل من علمني علما نافعا ولو حرفا، إلى كل من أنار لي الطريق إلى النجاح إلى من أرشدني وعلمني أتقدم بالشكر والعرفان الجزيل، لسعادة الأستاذ خطوي عبد المجيدالذي أفادنا من علمه مما ساعدنا في إعداد هذا المشروع وإخراجه بهذه الصورة التي اجتهدنا أن تكون بأفضل صورة قدر المستطاع.
والشكر موصول إلى كل من الذي أفادونا من علمهم وساعدونا على تخطي المشروع لإظهاره بالصورة الجيدة.
والشكر أيضاإلى كل من يقرأ هذا البحث بغرض الاطلاع والاستفادة منه ومن ثم المقدرة على التحديث والتطوير والوصول إلىالأفضل بإذن الله والشكر الجزيل والامتنان الكبير إلىالأب الغالي والأم الغالية فهما اعز النعم التي انعم الله بها علينا فما كان لنا سندا وعونا لإعداد هذا البحث من خلال توفير الجو الملائم للدراسة والاستذكار.
ولابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفه نعود إلى الأعوام التي قضيناها في رحاب المركز مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث ألامه من جديد.
وقبل أن نمضي تقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة.
وإلى جميع أساتذتنا الأفاضل... الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة.

## قائمة المختصرات

| | |
|---|---|
| المرفق العام | (م.ع) |
| فساد إداري ومالي | (ف.إ.م) |
| رقابة الداخلية | (ر.د) |
| رقابة خارجية | (ر.خ) |
| صفقات عمومية | (ص.ع) |
| صفحة | (ص) |
| قانون إداري | (ق.إ) |
| قطاع عام | (ق.ع) |
| قطاع خاص | (ق.خ) |

# مقدمة

**تمهيد:**

إن صور النشاط الإداري تتخذ مظهرين وصورتين جوهرتين أساسيتين هما صورة البوليس ضبط الإداري وصورة المرفق العام (م.ع)الذي بواسطة وبواسطة نظامه القانوني تستطيع السلطة الإدارية المختصة في الدولة أن تضمن إنجاز وتحقيق وظائف إشباع الحاجات العامة في الدولة والمجتمع بانتظام واطراد وعلى أفضل صورة.

ولفكرةالمرفق العام (م.ع)بالإضافة إلى كونه وسيلة ومظهر من وسائل ومظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة قيمة علمية نظرية فنية وعلمية وعملية حيوية وفعالة في عالم القانون بصفة عامة وفي القانون الإداري (ق.إ) وعلم الإدارة بصفة خاصة.

**المبحث الأول:تفويض المرفق العام (م.ع)**

سنتناول في هذا المبحث تعريف المرفق العام, كما سنتطرق لأنواع المرفق العمومي.

**المطلب الأول:تعريف المرفق العام (م.ع)**

يمكننا تعريف المرفق العام إلى ماهية المرفق العام الذي سنراه في الفرع الأول.

**الفرع الأول: ماهية المرفق العام (م.ع)**

تتجه محولات تعريف المرفق العام (م.ع) اتجاهين أساسين اتجاه يركز في تعريفه على الجانب العضوي –الشكلي للمرفق العام أي يركز على المرفق العام (م.ع) باعتباره منظمة أو جهاز إداري عام.

والاتجاه الثاني يركز على الجانب المادي-الموضوعي للمرفق العام أي يعرف المرفق العام (م.ع) باعتباره نشاط عام يستهدف تحقيق أهداف عامة تتمثل في إشباع الحاجات العامة

في الدولة وهناك اتجاه اخر يجمع بين الجوانب والمعاني العضوية والمادية لفكرة المرفق العام (م.ع).[1]

تحديد ما آدا كان النشاط يشكل مرفقا عام آم لا هو طبيعة النشاط نفسه بحيث يكون محققا لمصلحة العامة إلا أنه يمكن للمشرع أن يعطي هده الصفة لبعض الأنشطة فالدستور قد أعطى صفة المرفق العام (م.ع)لمرافق أساسية وهد الأنشطة تشكل بطبيعتها مرافق عامة كالدفاع والعدل والشرطة والتعليم ويطلق على هذه المرافق تسمية المرافق العامة الدستورية.

ومن التعريفات التي ترتكز على المعنى والجانب العضوي الشكلي في تعريف المرفق العام (م.ع)التعريف الذي قرر إن المرفق العام (م.ع) هو منظمة عامة من السلطات والاختصاصات[2].

ومن أهم تعريفات المرفق العام (م.ع)المرفق العام (م.ع) الذي يرتكز على الجوانب والمعاني المادية والموضوعية التعريف الذي يقرر فيه ليون دوجي أن المرفق العام (م.ع)هو كل نشاط يكلفه وينظمه ويتولاه الحكام لان الاضطلاع بجمر هذا النشاط لاغني عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطويره وأنه بحيث لايمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة.

- **تعريف رولان:** الذي يفيد بأن المرفق العام (م.ع) هو مشروع دو نفع عام خاضع للهيمنة أو لا إدارة العليا للحكام ويهدف إلى إشباع حاجات عامة للجمهور بسبب عدم كفاية أو عدم وجود مشروعات خاصة تحقق هده الأغراض ويخضع لحد ادني من القواعد الخاصة أي لنظام قانوني خاص أو اسستنائي.
- **تعريف الدكتور سليمان الطماوي:** يقرر فيه بان المرفق العام (م.ع) هو مشروع يعمل باطراد وانتظام إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين.[3]
- **تعريف الدكتور ثروت بدوي:** يفيد [ن المرفق العام (م.ع) هو مشروع دو نفع عام تقوم به الإدارة وتهدف به إلى إشباع حاجات عامة مستخدمة في سبيل دلك بعض امتيازات أو سلطات استثنائية مغايرة في طبيعتها للسلطات التي تكون للأفراد العاديين الدين يديرون مشروعات خاصة.[4]
- **تعريف الدكتور محمود حافظ:** يقرر فيه بانالمرفق العام (م.ع) هو مشروع دو نفع عام يهمين عليه الحكم أي تتولى السلطة العامة إدارية مباشرة آو بطريق غير مباشر.[5]

---

[1]-عمار عوابدي،**القانون الإداري**، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008، ص ص55-56

[2]-عبد الله احمد المصراتي،**الفساد الإداري**، الطبعة الأولى،الإسكندرية، 2011، ص32.

[3]-سليمان الطماوي،**مبادئ القانون الإداري**، الطبعة السادسة، 1968، ص836.

[4]-ثروث بدوي، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، 1974، ص383.

[5]-محمود حافظ،**رقابة القضاء**، دار النهضة العربي، القاهرة، 1973، ص70.

- **تعريف الدكتور توفيق شحاتة:** يقرر فيه المرفق العام (م.ع)هو كل مشروع يستهدف الوفاء بحاجات ذات نفع عام وتعجز المشروعات الفردية عن تحقيقه على وجه مرضي فتتولاه الإدارة العامة وتديره إما بنفسها مباشرة أو تعهد به إلى أفراد يديرونه تحت رقابتها.

- **تعريف الدكتور محمد فؤاد:** يفيد بان المرافق العامة هي مشروعات تنشئها الدولة بقصد تحقيق غرض من أغراض النفع العام ويكون الرأي إلا على في إدارتها للسلطة العامة.[1]
- **تعريف الدكتور عثمان خليل:** المرفق العام (م.ع) هو مشروع تتولاه الإدارة لأداء خدمة.
- **تعريف الأستاذ أندري دي لوبادري:** يقرر فيه بأن المرفق العام (م.ع) هو نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام.[2]

**الفرع الثاني: تعريف التشريعات الغربيّة والعربيّة لعقد تفويض المرفق العام (م.ع).**

يُعد عقد تفويض المرفق العام (م.ع)؛ مُصطلحاً جديداً لعلاقة قديمة بين السلطات العموميّة والقطاع الخاص (ق.خ)، فأوّل تشريع نظّمه صدر من طرف المشرّع الفرنسي بموجب قانون مورسيف (Murcef) الصادر سنة 2001 واضعاً تعريفاً محدّداً لتفويض المرفق العام (م.ع) وذلك بموجب المادة الثالثة منه، التي عرّفت تفويضالمرفق العام (م.ع) بأنّه "عقد يعهد من خلاله شخص معنوي عام للغير (المفوَّض له) سواء أكان عاماً أم خاصاً تحقيق مرفق عام هو مسؤول عنه، حيث تكون العائدات مُتصلة بصورة جوهرية بنتائج استثمار المرفق، والمفوَّض له قد يكون مُكلفاً ببناء مُنشآت أو تحصيل أموال لازمة للمرفق".

**الفرع الثالث: موقف المشرّع الجزائري.**

المشرّع الجزائري[3]،عرّف عقد تفويض المرفق العام (م.ع) بموجب المادة رقم 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بأنّه: **"** يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مُفوَّض له، وذلك ما لم يُوجد حكم تشريعي مخالف، ويتمّ التكفّل بأجر المفوَّض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام (م.ع).

وتقوم السلطة المفوِّضة التي تتصرّف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام (م.ع)بموجب اتفاقيّة، بها أيضا الإدارة بشكل عام.

- **المعيار الوظيفي:** يراد بالمرفق العام (م.ع) كل نشاط يُباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامّة.
- **المعيار المركّب:** المرفق العام (م.ع) هو مشروع يعمل باطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامّة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني مُعين.

---

[1]- محمد فؤاد مهنا،**مبادئ وأحكام القانون الإداري**، مؤسسة شباب الجامعة 1973، ص254

[2]-أندري دي لوبادير، **القانون الخاص**، دار النشر باريس، 1970، ص63.

[3]-المرسوم التشريعي رقم 93-09 المؤرخ في 25 أفريل 1993 المعدل والمتمم للأمر 154/66 المتضمن قانون إجراءات المدنية ج.ر عدد 27 الصادر بتاريخ 27 أفريل1993.

وبهذه الصفة، يمكن للسلطة المفوِّضة أن تعهد للمفوَّض له إنجاز مُنشآت أو اقتناء ممتلكات ضروريّة لسير عمل المرفق العام (م.ع)".

ما يُلاحظ على نص المادّة سالفة الذكر أنّ المشرّع الجزائري قد أخذ بنفس تعريف المشرّع الفرنسي سالف الذكر، فعقد تفويض المرفق العام (م.ع)يقوم على مجموعة من المرتكزات القانونيّة التي تُعتبر معياراً لتحديد ما إذا كانت العقود التي تُبرمها الإدارة، عُقود تفويض أم عُقود إداريّة أخرى، وهذا لمعرفة النظام القانوني الواجب التطبيق.

**المطلب الثاني: أنواع المرفق العمومي**

تتنوع وتنقسم المرافق العامة إلى عدة تقسيمات وأنواع وفقا للناحية التي ينظر منها إلى هده المرافق العامة فهكذا يمكن تقسيم المرافق العامة من حيث طبيعة وموضوع نشاطها إلى مرافق عامة واقتصادية ومرافق عامة مهنية أو نقابية كما يمكن تصنيف المرافق العامة على أساس إقليمي إلى مرافق عامة مركزية ووطنية ومرافق عامة ومحلية كما يمكن تقسيم المرافق العامة من حيث مدى وجوب إنشائها أو عدة وجوب إنشائها إلى مرافق عامة إجبارية ومرافق عامة اختيارية.[1]

وسوف يتم التعرض لتحديد أنواع المرافق العامة وفقا لهده التقسيمات المختلفة ودلك بصورة موجزة ومركزة.

**الفرع الأول: أنواع المرافق العامة على أساس معيار طبيعة نشاطها**

تنقسم المرافق العامة وفقا لطبيعتها وطبيعة نشاطها إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اجتماعية ومرافق عامة اقتصادية ومرافق عامة مهنية نقابية يجب الشارة إلى كل نوع من أنواع المرافق العامة وفقا لهدا التقسيم.

**أ) المرافق العامة الإدارية:**

المرافق العامة الإدارية هي المرافق العامة التي تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية هدا النشاط الإداري الذي يختلف جذريا وجوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد الأمر الذي يستوجب ويحتم خضوع هده المرافق العامة الإدارية لنظام قانوني مخصوص استثنائي هو نظام القانون الإداري (ق.إ) الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون الخاص اختلافا كبيراً.

**ب) المرافق العامة الاجتماعية:**

وهي مجموعة المرافق العامة التي تمارس نشاطا اجتماعيا وتستهدف تحقيق أهداف عامة اجتماعية تشبع حاجات عامة اجتماعية ومن أمثلة هده المرافق العامة مرفق بضمان الاجتماعية والتأمينات ومرفق الحماية الاجتماعية في الدولة ويخضع هدا النوع لخليط من قواعد القانون الإداري (ق.إ) وقواعد القانون الخاص.

**ج) المرافق العامة الاقتصادية:**

[1]- موسى اللوزي،**التنمية الإدارية: المفاهيم، الأسس، التطبيقات**، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، 2000، ص 163.

وهي مجموعة المرافق العامة التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية وتخضع هد المرافق العامة الاقتصادية لمزيج من القواعد القانون العام الإداري وقواعد القانون الخاص ومن أمثلة المرافق العامة الاقتصادية مرفق النقل البري والبحري والجوي ومرفق النقل بواسطة السكك الحديدية ومرافق توريد المياه والكهرباء والغاز ومرافق الصناعات الحربية.[1]

**د) المرافق العامة المهنية أو النقابية:**

وهي المرافق العامة التي تزاول نشاطاً مهنياً ونقابياً بحثاً تستهدف تنظيم المهن الرئيسية في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم ومن أمثلة المرافق العامة المهنية مرافق التنظيم المهني كنقابة المحامين ونقابة الأطباء والصيادلة ونقابة المهندسين ونقابة المعلمين.

وتخضع هده المرافق العامة المهنية لتخليط من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص.

**الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة على أساس المعيار الإقليميوالاختيار في إنشائها**

**أولا: أنواع المرافق العامة على أساس المعيار الإقليمي.**

تنقسم المرافق العامة على أساس المعيار الجغرافي والإقليمي إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة إقليمية ولائية بلدية.

**ثانياً: أنواع المرافق العامة من حيث مدى الوجود والاختيار في إنشائها.**

تنقسم المرافق العامة من حيث أساس مدى توفر حرية الاختيار في إنشائها أو عدم توفره إلى مرافق عامة إجبارية ومرافق عامة اختيارية.

**1-المرافق العامة الإجبارية:**هي تلك المرافق العامة التي تلتزم السلطات العامة المختصة في الدولة بإنشائها وجوبا وهي المرافق العامة التي تندرج في نطاق الأساسية والحيوية للدولة مثلا مرفق الدفاع الوطني ومرفق القضاء ومرفق الصحة العامة.

**2-المرافق العامة الاختيارية:**فهي تلك المرافق التي تتمتع السلطات العامة بصدد إنشائها أو عدم إنشائها بسلطة تقديرية وحرية التصرف.[2]

**المطلب الثالث:تفويضات المرفق العمومي.**

**الفرع الأول:آليّات إحداث عقد تفويض المرفق العام (م.ع) وفق قانون الصفقات العمومية (ص.ع)**

عقد تفويض المرفق العام (م.ع) يجب أن يمتاز بالخصائص التالية[3]:

أ) وجود مرفق عام قابل للتفويض، على أن لا يكون مرفق عام دستوري كالتعليم والصحّة والدفاع وبقيّة المرافق السياديّة التي تُعتبر من صلب وظائف الدّولة ومهامها.

---

[1]-القانون رقم 82-13 المؤرخ في 28اوت 1982 يتعلق بتأسيس الشركات مختلطة الاقتصاد وسيرها ج.ر عدد35 الصادر سنة 1982 المعدل والمتمم بالقانون رقم 86-13 المؤرخ في 19اوت1986 ج.ر عدد35 الصادر في سنة 1986.

[2]-عمار عوابدي،المرجع السابق، ص 56.

[3]- مروان محي الدين القطب،**طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز**، الشركات المختلطة منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، لبنان، 2009، ص440.

وبالرجوع إلى التشريع والتنظيم الجزائري لا نجد أبداً قائمة تحدّد المرافق العامّة القابلة للتفويض، فمهما كانت طبيعة المرفق العام (م.ع)إداري أو صناعي فهو قابل للتفويض، وإن كان المشرّع قد وضع في تعريف تفويض المرفق العام (م.ع)شرط واقف ومانع؛ وهو عدم وجود نص قانوني يمنع ذلك، أي أنّ المنع يكون وفق نص قانوني صريح.

ب) وجود مانح للتفويض (شخص عام) وصاحب التفويض القطاع الخاص (ق.خ).

ج) محل العقد يرتكز بالأساس على إدارة أو تشغيل المرفق دون نقل الملكيّة من القطاع العام (ق.ع) للخاص وهذا ما يسمى الخصخصة الإداريّة الجزئيّة.

د) يقتضي على صاحب التفويض أن يتحمّل كافّة أنواع المخاطر التشغيليّة والتمويليّة وبدونها لا يجوز إطلاق عقد التفويض عليه.

ه) تحديد مُدّة زمنيّة معلومة قابلة للتجديد إذا دعت الحاجة، وهي تعتمد على طبيعة العقد فإن كان إدارة مرفق ستكون المدّة قصيرة، وإن كانت إدارة وتمويل مالي لإقامة بعض المنشآت التابعة للمرفق ستكون المدّة أطول.

و) ارتباط المقابل المالي بأداء المرفق العام (م.ع) ومدى تحمّله للمخاطر التشغيليّة.

ز) وجود رقابة فعّالة ومُستمرة على صاحب التفويض.

ح) تلجأ الدّول لعقود التفويض في حال وُجود عجز إداري وفني في إدارة المرفق، سواء كان ذلك بسبب الفساد الإداري، أو ضُعف إمكانيّات وخبرة الموارد البشريّة، أو رغبة في تحسين جودة المخرجات.

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15 -247[1]نجد أنّ المشرّع الجزائري استحدث نظام قانوني جديد قديم في نفس الوقت، ضمن المنظومة القانونيّة للصفقات العموميّة ممثّلاً في عقد تفويض المرفق العام (م.ع)، وذلك لارتباطه بالحياة الاقتصاديّة والتطوّرات المستجدّة بعد لجوء الدّولة لسياسة التقشّف والتحوّل نحو الاهتمام بالقطاع الخاص (ق.خ) والتعويل عليه بالاستثمار المباشر أو تفويضه بتسيير بعد القطاعات للتخفيف من الأعباء الاجتماعيّة، فالمرسوم الرئاسي رقم 15-247 رتّب جملة من الشروط لإحداث عقد تفويض وأقرّ بعض أشكال التفويض، كما أقرّ كذلك الالتزامات الواجب على المفوَّض إليه بتسيير المرفق العام (م.ع) التقييد بها، حيث نُوجز كل ما سبق على النحو الآتي:

**أولاً: الشروط الواجب التقيد بها في عقد تفويض مرفق عمومي**

ضماناً للنزاهة والشفافيّة في إبرام عُقود تفويض المرفق العام (م.ع) واستمراريته؛ أقرّ المشرّع الجزائري من خلال نص المادة 209 ما يلي: **"تخضع اتفاقيّات تفويض المرفق العام (م.ع)، لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 5 من هذا المرسوم.**

[1]- المرسوم الرئاسي 15-274 المؤرخ في 16سبتمبر2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ج.ر عدد50 الصادرة 21ديسمبر2015.

**وزيادة على ذلك، يخضع المرفق العام (م.ع)عند تنفيذ اتفاقيّة تفويضه، على الخصوص، إلى مبادئ الاستمراريّة والمساواة وقابليّة التكيّف".**[1]

وبالعودة إلى المادة 05 من ذات المرسوم نجد أنها نصّت على ما يلي: **"لضمان نجاعة الطلبات العموميّة والاستعمال الحسن للمال العام، يجب أن تُراعى في الصفقات العمومية (ص.ع) مبادئ حُريّة الوصول للطلبات العموميّة والمساواة في مُعاملة المرشّحين وشفافيّة الإجراءات، ضمن احترام أحكام هذا المرسوم".**

ما يُفهم من نص المادتين سالفتين الذكر أنّه يجب على طرفي العقد؛ المفوِّض (السلطة العامّة) والمفوَّض له (القطاع الخاص (ق.خ) الممنوح له التفويض) ضرورة تقييدهم بالالتزامات الآتية:

**1-التزامات المفوض قبل إبرام عقد تفويض مرفق عام:**

إنّ تسيير المفوض للمرفق العام يهدف بالأساس إلى إقامة شراكة فعّالة بالمفهوم القانوني والاقتصادي للمصطلح، والتفويض يمنح لأحد المتعاملين مُهمة تسيير مرفق عام، ولا يتحقّق ذلك إلاّ من خلال توفّر ما يلي:

**أ) حرية الوصول إلى الطلبات العمومية:**

لا يتحقّق ذلك إلا بإعطاء الحق لكل أشخاص القانون العام والخاص على السواء والمختصّين في النشاط الذي ترمي السلطة المفوِّضة منح تسييره، فالمفوّض مُلزم بالتعاقد مع أحدهم دون تمييز بينهم، ومنع كل ممارسة مُدبّرة تهدف إلى الحد من الدخول في العرض أو تطبيق شروط غير مُتكافئة مما يؤثّر على مبدأ المنافسة بين المترشّحين، ولا يتحقّق مبدأ حريّة وصول المتعهّدين إلاّ بوجود شفافيّة تضمن الحصول على أفضل العروض سواء من حيث كيفيّات إبرام عقد التفويض أو من حيث إجراءات[2].

**ب) المساواة في معاملة المترشحين:**

يُراد بمبدأ المساواة بين المتعاملين المترشّحين أن لا تنطوي معايير اختيار المفوَّض له على طابع تمييزي، فالمنافسة تُعد ضمانة للمنافسة الحرّة في مجال تفويض المرافق العامّة، إذ تلتزم السلطة المفوِّضة بوضع معايير تتعلق أساساً بـ:

- شُروط تقديم التعهّدات المقدّمة من قبل المترشّحين.
- توضيح معايير التقييم وآليّات إرساء العقد.

**2-التزامات المفوض إليه بعد إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام (م.ع)**

باستقراء الفقرة الثانية من المادة 209 سالفة الذكر، يتّضح لنا بأنّ المشرّع قد اعترف بما تطرّقت إليه جل الاجتهادات القضائيّة والدراسات الفقهيّة فيما يخصّ المبادئ التي تحكم سير المرافق العامّة، وألزمت المفوَّض له تسيير المرفق العام (م.ع)بضرورة خضوعه وتحقيقه لما يلي:

---

[1]-الدكتور كمال حمدي أبو الخير،**أصول التنظيم الإدارة**، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1977، ص32.

[2]-مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص442.

- **تعيين الفائز بعقد التفويض:**

نصّت المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، على أن يتّخذ مسؤول السلطة المفوِّضة قرار المنح المؤقّت للتفويض وفقاً لأحكام المادة 73 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، ويتمّ إشهار هذا القرار وفق نفس الكيفيّات المنصوص عليها في المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 والمتعلّقة بضرورة نشر الفائز بصفقة عقد التفويض في المرفق العام (م.ع) بشكل واسع وبكل وسيلة مُناسبة، ويجب إشهاره على الأقل في جريدتين يوميتين باللغة الوطنيّة واللغة الأجنبيّة[1].

عندما يتعلّق الأمر بقرار منح مؤقّت لتفويض المرفق العام (م.ع)في حالة التراضي بعد الاستشارة، فإنّه يتمّ إشهار القرار بجميع الوسائل المتاحة، حسب حجم ونطاق نشاط المرفق العام (م.ع).

- **عقد اتفاقيّة تفويض المرفق العام (م.ع):**

ألزم المشرّع الجزائري على ضرورة أن بنص مشروع اتفاقيّة التفويض على جميع البنود المتعلّقة باتفاقيّة تفويض المرفق العام (م.ع)، وكذا الأحكام التعاقديّة المتضمّنة جميع الجوانب المتعلّقة بتنفيذ تفويض المرفق العام (م.ع)التي ورد ذكرها في المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 لاسيما البيانات الآتية:

- تعيين الأطراف المتعاقدة وكذا هويّة الأشخاص المؤهّلين قانوناً لإمضاء الاتفاقيّة وصفتهم،
- موضوع التفويض بدقّة،
- صيغة الإبرام،
- شكل التفويض،
- الضمانات،
- حالات دفع التعويضات وآليّات حسابها،
- التأمينات،
- الواجبات الواقعة على عاتق المفوَّض له تجاه مُستعملي المرفق العام (م.ع)،
- شكل المقابل المالي الذي يدفعه مُستعملوالمرفق العام (م.ع)، وكذا آليّات تحيينه ومراجعته،
- شروط التسديد وبنك محل الوفاء، عند الاقتضاء،
- مدّة التفويض،
- الاختصاص الإقليمي للمرفق العام،
- حقوق وواجبات السلطة المفوِّضة والمفوَّض له،
- جرد المنشآت والمعدّات المسخّرة للخدمة، عند الاقتضاء،
- إنجاز واقتناء ممتلكات المرفق العام (م.ع)، عند الاقتضاء،
- البنود المتعلّقة باستغلال مُنشآت وممتلكاتالمرفق العام (م.ع)،
- البنود المتعلّقة بصيانة مُنشآت وممتلكاتالمرفق العام (م.ع)، عند الاقتضاء،

[1]-نادية ظريفي،**تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة**، دار بلقيس الجزائر، 2010، ص111.

- التكفّل بالمصاريف الناجمة عن أضرار تكون قد مسّت بمنشآت وممتلكاتالمرفق العام (م.ع) والتي تتمّ مُعاينتها بعد الجرد الذي يتمّ عند نهاية اتفاقيّة التفويض،
- تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحيّة وحماية البيئة،
- شُروط المناولة، عند الاقتضاء،
- البند المتعلّق باستعمال اليد العاملة،
- كيفيّات مُراقبة تنفيذ اتفاقيّة التفويض،
- كيفيّات تنفيذ حالات القوّة القاهرة،
- كيفيّات حل النزاعات،
- الجهة القضائيّة المختصّة في حالة نزاع،
- العقوبات الماليّة وكيفيّات تطبيقها،
- الرقابة البعديّة وإعداد حصائل وتقارير دوريّة،
- حالات الفسخ،
- إبراء ذمّة لفائدة المفوَّض له بعد نهاية اتفاقيّة تفويض المرفق العام (م.ع).

**الفرع الثاني:امتياز المرفق العام (م.ع).**

يعد عقد الامتياز من الطرق القديمة في إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة ويشكل أحد الصور التقليدية لتفويض المرفق العام (م.ع).

وقد طرأ على عقد الامتياز العديد من التعديلات لاسيما فيما يخص اختيار صاحب الامتياز حيث كان اختياره يخضع لمبدأ الاختيار الشخصي من قبل الشخص العام مانح الامتياز وأصبح في الوقت الحاضر خاضعا لإجراءات حددها المشرع كإعلان مسبق واعتماد مبدأ مناقشة وهدا يعني أن الصورة الحديثة لامتياز المرفق العام (م.ع) مختلفة عن الصورة التقليدية وأصبحت تشكل أحد أنواع تفويض المرفق العام (م.ع).[1]

من النقاط الرئيسية لعقد امتياز المرفق العام (م.ع)التي سنذكرها لكي تسهل مقارنته مع أنواع تفويض المرفق العام (م.ع) الأخرى وأهم هذه النقاط.

- يتضمن عقد الامتياز المرفق العام (م.ع)تفويض أحد أشخاص القانون العام إدارة مرفق عام إلى شخص أخر سواء كان طبيعياً أو معنوياً أو كان عاماً أو خاصاً.
- يتولى صاحب الامتياز استغلال المرفق العام (م.ع) على نفقته ومسؤوليته فهو الذي يتحمل جميع أعباء تشغيل المرفق ويجني أرباحه.
- يتقاضى صاحب الامتياز مقابلا ماليا من المستفيدين من خدمات المرفق العام (م.ع)ويقتضي أن يغطي المقابل المالي الأعباء التي تكبدها صاحب الامتياز وتحقق له الأرباح المنشودة.
- يمكن أن يتضمن عقد الامتياز إقامة منشئات عامة بحيث يكون العقد امتياز مرفق عام وأشغال عامة في الوقت عينه وتكون مدة العقد طويلة نسبيا بسبب الحجم الكبير للاستمارات المكرسة.

[1]-عمار عوابدي،المرجع السابق، ص59

- قد يتضمن عقد الامتياز دعما ماليا من قبل الشخص العام يتجلى في ضمان القروض أو مساهمات مالية أو تعويضات تعيد التوازن المالي للعقد.

**أولاً:إجازةالمرفق العام (م.ع).**

يشكل عقد إجازة المرفق العام (م.ع) تفويض إدارة المرفق العام (م.ع)من قبل أحد أشخاص القانون العام إلى أحد الأشخاص سواء كان شخصاً عاماًأو خاصاً ويتولى صاحب التفويض استغلال المرفق العام (م.ع) على نفقته ومسؤوليته مقابل حصوله على المقابل المالي من المستفيدين من خدمات المرفق.

وما يميز عقد إجازة المرفق العام (م.ع)عن عقد الامتياز هو أن الشخص العام في عقد إجازة المرفق العام (م.ع)لا يتحمل نفقات إقامة المنشأة الأساسية للمرفق العام أي أن صاحب التفويض يتولى إدارة المرفق العام (م.ع)دون إقامة المرفق أو المنشأة الأساسية المتعلقة به لدلك تكون مدة عقد إجارة المرفق العام (م.ع)قصيرة نسبيا كما يلزم صاحب التفويض بأداء جزء من المقابل المالي الذي يحصل عليه إلى الشخص العام الذي نحه التفويض ودلك مقابل استهلاك منشئاتالمرفق العام (م.ع) وبالتالي فان عقد إجارةالمرفق العام (م.ع)[1]، يتميز بما يلي:

**1-تحمل الشخص العام نفقات إقامة المنشأة الأساسية:**

تتولى السلطة مانحة التفويض تحمل النفقات إقامة المرفق العام (م.ع) أو إقامة المنشأة الأساسية العائدة له بحيث يسلم الشخص العام المرفق إلى صاحب التفويض جاهزا للتشغيل ويتولى هذا الأخير إدارته واستغلاله.

ويناط بصاحب التفويض مهمة إجراء الصيانة الضرورية للمنشأة العائدة للمرفق ودلك من تاريخ إبرام العقد مع بقاء ملكية المنشأة للشخص العام الذي منح تفويض إدارة المرفق العام (م.ع)كمان نفقات توسيع منشئاتالمرفق العام (م.ع) وتطويره تعود إلى شخص عام إلا أنه يمكن أن ينص على أن توزع هده النفقات بين طرفي العقد وفقا لآليات يجددها دفتر شروط العقد[2].

**2-مدة العقد في إجازة المرفق العام (م.ع)**

تشكلالاستمارة المكرسة من قبل صاحب التفويض بحاجة إلى المدة الكافية لتغطية استمارته وتحقيق الأرباح التي ينشدها كلما كبرت الاستثمارات التي يكرسها صاحب التفويض كلما كانت مدة العقد أطول وعندما تكون هده الاستثمارات متواضعة تكون مدة العقد أقصر.

وتكون الاستثمارات التي تكرس في عقد إجارةالمرفق العام (م.ع)متواضعة ومقتصرة على نفقات التشغيل وصيانة المنشأة العامة العائدة له وتجديد بعضها دون تحمل نفقات إقامة المرفق لدلك كانت مدة عقد إجارةالمرفق العام (م.ع)قصيرة بالنسبة لمدة عقد الامتياز الذي يتحمل فيها صاحب الامتياز نفقات المنشأة الأساسية للمرفق العام التي تكبدها صاحب الامتياز نفقات كبيرة تحتاج إلى وقت طويل لتغطيتها.

---

[1]-وليد حيدر جابر،**التفويض في إدارةواستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة منشورات حلبي الحقوقية**، لبنان 2009 ص72

[2]-كمال حمدي،المرجع السابق، ص33.

ولا تتجاوز مدة العقد إجارةالمرفق العام (م.ع) عادة 12عام وفي بعض الحالات تكون أقل في حين أن عقود الامتياز تتجاوز مدتها الخمسين عاما وتشارف في بعض الحالات 100عام[1].

**3-تأدية جزء من المقابل إلى الشخص العام**

تقضي القاعدة العامة في عقود الامتياز بأن يحصل صاحب الامتياز على كل المقابل المالي المحصل من المستفيدين من خدمات المرفق أما في عقد إجارةالمرفق العام (م.ع)فان صاحب التفويض ملزم بتأدية مبلغ محدد إلى شخص العام مانح الامتياز مقابل استعماله للمنشأة العائدة للمرفق العام والتي تكبد الشخص العام نفقات إقامتها.

وتسمح المبالغ المؤادة إلى مانح التفويض من تغطية نفقات إقامة المنشأة الأساسية الاستثمارات التي كرسها الشخص العام في إقامة منشئات المرفق موضوع العقد كما يمكن ان تخصص هده المبالغ لقيام الشخص العام بتوسيع المرفق العام (م.ع) وتطوير البنية التحتية العائدة له[2].

كما يمكن ان يتضمن عقد إجارةالمرفق العام (م.ع)بندا يقضي بتأدية صاحب التفويض مبلغا محددا إلى السلطة المانحة مقابل استعمال الملك العام أو أجزاء منه والتي تخصص للمرفق العام موضوع التشغيل.

وتجدر الإشارة إلى أن النزاعات الناشئة عن دفع صاحب التفويض المبالغ المحددة في العقد إلى السلطة المانحة هي من اختصاص القضاء الإداري.

**ثانيا:الإدارة بالشراكة.**

يمثل عقد الإدارة بالشراكة العقد الذي يعهد فيه الشخص العام إلى شخص عام أو خاص إدارة واستغلال مرفق عام بحيث يكون صاحب التفويض على تماس مباشر مع المستفيدين من خدمات المرفق العام (م.ع)ويتولى تنفيذ الأعمال المتعلقة بالتشغيل لحساب الشخص العام مانحا لتفويض مقابل أجرة محددة في العقد يدفعها الشخص العام مانح التفويض وترتبط هده الأجرة برقم الأعمال المحقق ويتميز هدا العقد بالخصائص الآتية:

**1-تحمل الشخص العام نفقات إقامة المرفق العام (م.ع):**

يتولى مانح التفويض إقامة المنشأة العائدة للمرفق العام وعند بداية عقد الإدارة بالشراكة يسلمه إلى متولي الإدارة أو صاحب التفويض الذي يقوم بأعمال الصيانة العادية للمرفق أما أعمال التوسعة والتطوير فتقع على عاتق الشخص العام إلا أنه يمكن أن ينص العقد على توزيع أعبائها بين طرفي العقد.[3]

**2-إدارةالمرفق العام (م.ع)لحساب الشخص العام:**

---

[1]-محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 257

[2]-حماد محمد شطا، **تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 45.

[3]-موسى عتيقة،**عقود الامتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام في اطار التحولات الجديدة في الجزائر مع دراسة تجربة الجزائر في مجال الطيران المدني**، مداخلة في أعمال الملتقى الوطني حول تسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون الخاص المنعقد 27-28أفريل2011، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة.

لا يقوم صاحب التفويض بإدارة المرفق العام (م.ع) لحسابه وإنما لحساب الشخص العام ويرى جانب من الفقه أن صاحب التفويض في عقد الإدارة بالشراكة يماثل الوكيل في عقد الوكالة ويكون وضع صاحب الامتياز في عقد الامتياز من ناحية ووضع الوكيل في عقد الوكالة من ناحية أخرى.

ويتولى صاحب التفويض تحصيل التعريفات من المستفيدين من خدمات المرفق كما يحصل على المقابل المالي أجر محدد من الشخص العام ويوجد نوعين من المقابل المالي هما:

أ) **النوع الأول:** ويتولى الشخص العام دفع المقابل المالي المحدد في العقد إلى صاحب التفويض مع علاوة تحدد وفقا لنتائج استغلال المرفق العام (م.ع) ويتولى هدا الأخير تحصيل التعريفات والبلدات من المستفيدين من خدمات المرفق ويحولها إلى الشخص العام مانح التفويض.

ب) **النوع الثاني:** يحتفظ صاحب التفويض بالتعريفات والبدلات من المستفيدين من خدمات المرفق فان تجاوزت المبلغ المحدد في العقد يحول الفائض إلى السلطة المانحة وان لم تتجاوز المبلغ المحدد بغطي الفرق من قبل السلطة المانحة كما يدفع الشخص العام علاوة ترتبط بنتائج استغلال المرفق العام (م.ع).

**3-طبيعة عقد الإدارة بالشراكة:**

وبالاستناد إلى طريقة تمويل المرفق العام (م.ع) يمكن تحديد طبيعة العقد الإدارة بالشراكة فمجلس الدولة الفرنسي الذي صنف عقد الإدارة بالشراكة في قضية (SMITOM) بأنه عقد تفويض مرفق عام على الرغم من أن الجزء الذي يدفعه الشخص العام إلى صاحب التفويض أجر ثابت يحدده العقد يقدر بحوالي سبعين بالمئة، في حين أن القسم المتغير والمرتبط بنتائج الاستغلال يقدر بثلاثين بالمئة.

**4-مدة عقد الإدارة بالشراكة:**

تكون غالباً عقود الإدارة بالشراكة لمدة لا تتجاوز الخمس سنوات ويرجع دلك إلى أن الاستمارات التي يكرسها صاحب التفويض محدودة على اعتبار أن مانح التفويض آو الشخص العام يتولى إقامة المرفق العام (م.ع)والمنشئات العائدة له في حين يتحمل صاحب التفويض نفقات التشغيل فقط كمانه لا يتولى إدارة المرفق لحسابه ونما لحساب الشخص العام[1].

**ثالثاً: عقد الإدارة.**

يشبه عقد الإدارة بالشراكة بحيث يتولى صاحب التفويض إدارة واستغلالالمرفق العام (م.ع) لحساب الشخص العام مقابل أجر يحدد بمبلغ مقطوع في العقد يدفع من قبل الشخص العام كما يشترك العقدان في إقامة الشخص العام للمنشأة الأساسية للمرفق العام موضوع التشغيل

[1]- د. سعاد الشرقاوي،**رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري**، مطبوعة دبلوم دراسات العليا الإدارية السنة الجامعية 1973-1974، ص4

ويقتصر دور صاحب التفويض على القيام بأعمال الصيانة الضرورية كما يتميز العقدان معا في كون مدة العقد قصيرة لا تتجاوز الخمس سنوات[1].

ويتميز عقد الإدارة عن عقد الإدارة بالشراكة في أن المقابل المالي يحدد في العقد بملغ مقطوع دون وجود لعلاوة تدفع من قبل الشخص العام إلى صاحب التفويض ترتبط بنتائج الاستغلال.

ويمكن لصاحب التفويض تحصيل الإيرادات وإيداعها مانح التفويض الذي يقوم بدفع الأجرة المحددة في العقد كما يمكن أن يحتفظ بالإيرادات فان زادت عن المبلغ المحدد في العقد يعاد الفرق إلى الشخص العام وان نقصت عن المبلغ المحدد تدفع السلطة المانحة المبلغ المتبق

**رابعاً:صفقة مشروع الأشغال العامة.**

يتألف هدا العقد من قسمين الأول يتضمن صفقة أشغال عامة تهدف إلى إقامة منشئات عائدة لمرفق معين أو إعادة تأهيله والثاني يتضمن استغلال المرفق الذي تم إنشائه مقابل محدد في العقد ونلاحظ أن صفقة مشروع أشغال العامة تقوم على الأسس التالية:

- بناء المتعاقد مع الإدارة المنشأة العامة أو القيام بأشغال ذات أهمية تتعلق بصيانة أو إعادة تأهيل مرفق معين.
- استغلالالمنشأة العامة أو المرفق العام (م.ع) من قبل المتعاقد مع الإدارة.
- حصول المتعاقد مع الإدارة على أجر ثابت مقابل إقامته وتشغيله للمنشأة العامة أو للمرفق العام.
- تكون مدة العقل طويلة نتيجة الاستمارات ضخمة التي يكرسها المتعاقد في إقامة المنشأةوتشغيلها.

ونلاحظ أن لصفقة مشروع الأشغال العامة بعض خصائص تفويض المرفق العام (م.ع)[2]، إذ أن موضوع العقد شبيه بموضوع عقود تفويض الذي يكمن في إقامة وتشغيل منشئات العامة أو مرفق عام كما أن لهدا العقد بعض خصائص الصفقة عامة إذان طريقة المقابل المالي التي يحصل عليها المتعاقد مع الإدارة لا ترتبط بنتائج الاستغلال وإنما هي أجر ثابت محدد في العقد.

واعتبر جانب من الفقه أن لعقد صفقة مشروع الأشغال العامة طبيعة مختلطة فهو خاضع لنظام امتياز المرفق العام (م.ع) ولنظام الصفقات العامة في الوقت عينه فيصنف بأنه صفقة عامة على اعتبار أن المتعاقد مع الإدارة لا يتحمل أية مخاطر تتعلق باستغلال المنشأة العامة كمان المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد مع الإدارة يشكل ثمنا وبالمقابل يتضمن العقد بنودا تتعلق بالدفع المؤجل الذي يعد بندا باطلا في ظل الصفقات العامة.

**خامسا: عقد الإجارة الحكرية الإداري.**

---

[1]- د. طعمية الجرف،**مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون الإداري**، دار النهضة العربية القاهرة 1973 ص 168.

[2]-محمد عبد الحميد أبو زيد، **دوام سير المرافق العامة،دراسة مقارنة**، الطبعة الثالثة، دراسة الثالثة، دار النهضة العربية، 2001-2002، ص68.

يتضمن عقد الإجارة الحكرية ذات الطابع الإداري إعطاء المتعاقد مع الإدارة حق عيني أو رهن على أجزاء من الأموال غير المنقولة للأملاك الأشخاص العامة ويقترن به اتفاق يتضمن استغلال مرفق عام أو القيام بنشاط ذات مصلحة عامة ويدفع المتعاقد مع الإدارة مبالغ محددة إلى الشخص العام ويحق له تحصيل التعريفات الناتجة عن الاستغلال من المستفيدين من خدمات المرفق العام (م.ع).[1]

**سادسا: الامتياز ذات الأجرة الافتراضية.**

يتضمن عقد الامتياز ذات الأجرة الافتراضية إقامة شخص طبيعي أو معنوي للبنى التحتية أو التحتية أو المنشأة العامة ومن استغلال هده المنشأة أو البنى التحتية على مسؤوليته ونفقته مقابل أجرة يحصل عليها من قبل الشخص المهام مانح الامتياز ودلك حسب استعمال المستفيدين للمنشأة أو البنى التحتية وأهم الخصائص التي يقوم عليها هدا العقد هي:

**سابعا:العقود غير المسماة.**

يمكن للمرفق العام أن يكون موضوعا لعقد تفويض مرفق عام وفقا لصور أخرى غير الصور التي سبق الإشارة إليها إد يمكن ان يوجد عقود إدارية غير مسماة تتضمن تفويض إدارة مرفق عام من قبل أحد أشخاص القانون العام إلى أحد الأشخاص سواء كان عاماً أو خاصاً.

وأكد مجلس الدولة الفرنسي في رأي استشاري على أنه يعهد إلى متعهد مهمة مرفق عام بموجب عقود مسماة وأخرى غير مسماة لا تشكل صفقات عامة ولا تخضع للنظام القانوني للصفقات العامة.[2]

وبالتالي ففان عقود تفويض المرفق العام (م.ع)لا يمكن حصرها بمجموعة من الصور أو العقود المسماة وإنما كل عقد تتحقق فيه الأسس التي يقوم عليها تفويض المرفق العام (م.ع)من عقود التفويض.

**المطلب الرابع: خصائص المرفق العمومي.**

الخصائص التي يختص بها المرفق العام (م.ع)؛ وتتمثل فيما يلي:

**الفرع الأول: المرفق العام (م.ع) مشروع عام ومشروع دو نفع عام**

**أولاً: المرفق العام (م.ع)مشروع عام.**

المرفق العام (م.ع)هو مشروع عام والمشروع هو عبارة عن نشاط منظم ومتناسق تمارسه مجموعة بشرية قيادية وتوجيهية وإدارية وتنفيذية بوسائل مادية وفنية وقانونية لتحقيق غرض محدد.[3]

**ثانياً: المرفق العام (م.ع) هو مشروع دو نفع عام.**

---

[1]-د.محمد خالد المهايني، **الفساد الإداري والمالي، مظاهره وأسبابه، ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته**، مجلة رماح البحوث والدراسات، تصدر عن مركز البحث وتطوير الموارد البشرية (رماح)، الأردن،العدد(4)،ديسمبر 2008،ص ص21.

[2]-رياض عيسى،المرجع السابق، ص15.

[3]-مروان محي الدينالقطب،المرجع السابق، ص446.

إن الهدف الأساسي لوجود المرفق العام (م.ع)هو تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام عن طريق إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية الآنية والمستقبلية لأفراد المجتمع ومواطني الدولة ودلك في نطاق السياسة العامة المرسومة والمحدد في مواثيق ومصادر النظام القانوني الساري المفعول في الدولة فالمرفق العام (م.ع) يعمل بانتظام واطراد لتوفير الخدمات والسلع والمواد اللازمة لإشباع الحاجات العامة مثل الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات الثقافة والفكر وخدمات البريد والمواصلات وسلع ووسائل التمويل المختلفة وخدمات العدالة والأمن وكدا خدمات الراحة والترفيه ف بمان المرفق العام (م.ع)هو وسيلة السلطة الإدارية العامة في تقديم السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة بانتظام واطراد وعلى أفضل وجه فان هدف تحقيق المصلحة العامة أو المنفعة العامة هو ركن وعنصر أساسي من أركان وعناصر المرفق العام (م.ع)

**الفرع الثاني: المرفق العام (م.ع) مشروع مرتبط بالدولة والإدارة العامة**

لا يكفي لإكساب صفة المرفق العام (م.ع)على منظمة إدارية ما إن تكون مشروع أن يستهدف هدا المشروع تحقيق المنفعة العامة والمصلحة العامة بل لابد بالإضافة إلى دلك أن يكون المشروع مرتبط ارتباط عضويا ومصيريا ووظيفيا بالدولة والإدارة العامة وفكرة ارتباط المرفق العام (م.ع)بالدولة والإدارة أي بالسلطة العامة في الدولة أمر منطقي باعتبار أن المرفق العام (م.ع)هو أداة الدولة لتحقيق وظيفة تحقق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة في الدولة بانتظام واطراد وبكفاية وفي نطاق مبدأ تكافؤ الفرصفارتباط المرفق العام (م.ع) بالدولة والإدارة هو ركن وعنصر جوهري لوجود المرفق العام (م.ع)وتمييزه[1].

**الفرع الثالث: خضوع المرفق العام (م.ع) لنظام قانوني خاص واستثنائي.**

تعتبر عملية خضوعالمرفق العام (م.ع)لنظام قانوني مخصوص واستثنائي وغير مألوف في مجال النظم القانونية للمشروعات والمنظمات الخاصة من حيث الإنشاء والتنظيم والتسيير والرقابة والتوجيه ومن حيث الادعاء وفض المنازعات تعتبر هده العملية ركن وعنصر أساسي وجوهري من أركان وعناصر المرفق العام (م.ع)[2].

والمقصود بالنظام القانوني الخاص والاستثنائي الذي يحكم المرفق العام (م.ع)هو مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاصة بصفة عامة وعن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.

[1]-عمار عوابدي، المرجع السابق، ص68.

[2]-محمد ماهر،**الصواف أخلاقيات الخدمة العامة والعوامل المؤثرة في مخالفتها**، مجلة الإدارة العامة، عدد82، ص36.

**المبحث الثاني:مفهوم الفساد الإداري.**

سنتناول في هذا المبحث العناصر المتمثلة في مفهوم وتعريف الفساد الإداري من حيث المنظور التاريخي والدولي، وكذلك أنواع الفساد ومظاهره من حيث الدراجات الوظيفية والانتشار.

**المطلب الأول :مفهوم وتعريف الفساد الإداري**

**الفرع الأول مفهومالفساد الإداري**

تعتبر ظاهر الفساد والفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) بصورة خاصة ظاهرة عالمية شديدة الانتشار ذات جذور عميقة تأخذ أبعادا واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى أخر اذ حظيت ظاهرة الفساد في الآونة الأخيرة باهتمام الباحثين في مختلف الاختصاصات كالقانون والاقتصاد وعلم السياسة والاجتماع كذلك تم تعريفه وفقا لبعض المنظمات العالمية حتى أضحت ظاهرة لا يكاد يخلو مجتمع أو نظام سياسي منها.

وهنا نسلط الضوء على مفهوم الفساد مظاهره أسبابه والآثار والانعكاسات المؤثرة ثم نعرج على تجربة الدول في الفساد الإداري محاولين تسليط الضوء على خصائص وأبعاد هد التجربة والآثار السلبية الناتجة عنها ثم نأتي إلى وضع إبراز الحلول والمعالجات الموضوعية للحد من تأثير هده الظاهرة على المجتمعات البشرية.

**الفرع الثاني: تعريف الفساد الإداري.**

يعرف الفساد الإداري بأنه الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص ويعتبر الفساد الإداري مدخلا ونواة للفساد المالي الذي ينتشر بسبب ضعف الرقابة الداخلية (ر.د) في مؤسستنا الحكوميةوقد صدر عن صندوق النقد الدولي تعريفات للفساد الإداري بأنه استغلال السلطة لأغراض خاصة سواء في تجارة الوظيفة أو الابتزاز أو المحاباة أو إهدار المال العام أو التلاعب فيه وسواء كان دلك مباشرا أو غير مباشر.[1]

والفساد الإداري يتمثل في انتشار الرشوة والمحسوبية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وقد كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن الفساد في بلادنا سواء عبر وسائل الإعلام أو عبر ندوات والمؤتمرات لكن هل حققنا شيئا أو نفدنا القرارات أو التوصيات التي تصدر نهاية كل مؤتمر وندوة تجاه الفساد والفاسدين وأكثرهم.

**المطلب الثاني:المنظور التاريخ والدولي للفساد الإداري**

**الفرع الأول: المنظور التاريخي**

الفساد ظاهرة لها جذورها التاريخية وان كان من الصعب تحديد نقطة بدء نشوء هده الظاهرة إلا أنه يمكن الجزم بوجودها في سائر المجتمعات الإنسانية وعلى مر العصور ويعتقد البعض أن ظهور هده الظاهرة قد ارتبط بوجود الإنسان على الأرض حيث بدأت مند عراك ابني أدم قابيل وهابيل بمعنى أخر مند أن هبط الإنسان على سطح الأرض شرع فارتكاب تلك

[1]-مقري عبد الرزاق، **الحكم الصالح وآلياتمكافحةالفساد**. مجلةالبصيرة(يناير، 2000)، ص11.

السلوكيات الفاسدة مدفوعا بعوامل متعددة ومتنوعة منها الاجتماعي ومنها الاقتصادي ومنها النفسي ومنها السياسي.

إن هذا يعني أن الفساد موجود مند القدم وهو مرتبط بوجود الإنسان على الأرض وان كانت قد تغيرت بعض صوره وتطورت بعض أساليب إبدائه عبر مسيرة المجتمعات الإنسانية نحو التطور والتعقيد الاجتماعي مما ترتب عليه تغيير أساليب وطرق الحياة لدى الإنسان ودخول التكنولوجيا الحديثة وتطور وسائل الإعلام وغيرها من العوامل إلا أن الفساد عرف مند أقدم العصور وعرف في مجال الإدارة مند أن كلف الحكام والملوك نوابا عنهم وإداريين يقومون بإدارة شؤون الدولة وتنظيم أمورها الاقتصادية والقانونية والاجتماعية[1].

عرف الفساد الإداري مند عهد الألواح السومرية ومحاضرات جلسات مجلس أرك هده المحاضرات التي تعود إلى الألف الثالث قبل الميلاد حيث تشكلت حينها محكمة عليا تنظر في قضايا استغلال النفوذ والوظيفة العامة وقبول الرشوة وانتهاك العدالة كذلك عرف الفساد من خلال تشريعات حمو رابي ملك بابل فقد أشار في المادة السادسة من تشريعه إلى جريمة الرشوة فهي دون أي الجرائم كان يفترض بفاعلها إن يمثل أمام حمو رابي نفسه لكي يقاضيه وهدا يدل على مدى اهتمامه مثل تلك الجرائم وعرف الفساد أيضا في مصر القديمة من خلال تشريعات حور محب التي حملت وصايا وتنبؤات في تنظيم الإدارة والعمل الإداري

كما عرف عند الصين القديمة من خلال كتابات أمثال كونفوشيوس وعرف عند اليونان القديم من خلال أعمال أفلاطون بخاصة في كتابه الجمهورية حيث بين أن انعدام العدالة يسهم في انتشار النزعة النفعية والفردية والبحث عن المصالح الشخصية مما يدعو إلى ارتقائها عن المصلحة الجماعية أو المجتمعية وبدلك يشيع الفساد وينتشر كذلك عرف الفساد في الديانة المسحية فهي ترى في بعض النصوص إن حب المال والدنيا يؤثر سلبا في الأخلاق القويمة ويدفع النفس إلى الفعل الفاسد أخلاقياً.

أما في الدين الإسلامي فقد تم التراض بالتفصيل للفساد حيث بينت الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة مدى خطورة هده الظاهرة وأنماطها المختلفة اجتماعية مثل القت بغير حق والزنا والبغاء وشرب الخمر والتعرض لعورات الناس بالباطل والتنابز بالألقاب والنميمة والغيبة والكبر والتعالي والغرور وحب الدنيا وزينتها واقتصادية مثل إنقاص الكيل والميزان وأخد الربا واكل أموال الناس بالباطل واكل أموال اليتامى والمقامرة والمضاربة واحتكار الأقوات والإسراف والتبذير وإدارية مثل الرشوة وهدية المدراء والمسؤولين والسرقة والابتزاز والتحريف والتزوير وخيانة الأمانة.

**الفرع الثاني: المنظور الدولي.**

[1]- حسن كريم. **الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية**،المستقبل العربي، (نوفمبر، 2004)، ص41.

من هنا نجد تشريحا موسعا لهده الظاهرة والحث الشديد على الابتعاد عن تعاطيها من خلال الترهيب والترغيب وفي بعض الحالات نص القران الكريم على عقوبة مادية رادعة تبدأ من القتل وتنتهي بالجلد أو الكفارات.

أما في الوقت الراهن فقد بدا الاهتمام رسميا بهده الظاهرة على مستوى عالمي مند عام 1975 ودلك بعد ان قامت الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة توصية تدين الممارسات الفاسدة وفي عام 1992 قام المجلس الأوربي بإنشاء فريق متعدد الاختصاصات يعنى بمكافحة ومحاربة الفساد واستمر اهتمام بمكافحة هده الظاهرة حتى عام 1993 حيث تم إنشاء منظمة الشفافية العالمية وفي عام 1997 قدمت هيئة الأمم المتحدة إعلانها الأول لمكافحة الرشوة وفي عام 1999 عقد المنتدى العالمي الأول لمكافحة الفساد في الولايات المتحدة الأمريكية، ومنذذلك الوقت بدا الاهتمام بهده الظاهرة يزداد عند الباحثين والعلماء ورجال الدين والسياسة على حد سواء فظهرت العديد من المحاولات الفلسفية التي تحاول كشف النقاب عن هده الظاهرة وفهم أبعادها وعواملها وأثارها للتحكم فيها والحد منها.

**المطلب الثالث: أنواع الفساد.**

**الفرع الأول: أنواع الفساد حسب درجات الوظيفية.**

- **الفساد الصغير (Minor Corruption): (فساد الدرجات الوظيفية الدنيا)** وهو الفساد الذي يمارس من فرد واحد دون تنسيق مع الآخرين لذا نراه ينتشر بين صغار الموظفين عن طريق استلام رشاوى من الآخرين .
- **الفساد الكبير (GrossCorruption): (فساد الدرجات الوظيفية العليا من الموظفين)** والذي يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة وهو أهم واشمل واخطر لتكليفه الدولة مبالغ ضخمة.

**الفرع الثاني: أنواع الفساد من ناحية الانتشار.**

- **فساد دولي:**وهذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً عالميا يعبر حدود الدول وحتى القارات ضمن ما يطلق عليها (**بالعولمة**) بفتح الحدود والمعابر بين البلاد وتحت مظلة ونظام الاقتصاد الحر، ترتبط المؤسسات الاقتصادية للدولة داخل وخارج البلد بالكيان السياسي أو قيادته لتمرير منافع اقتصادية نفعية يصعب الفصل بينهما لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطياً يلف كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعاً.[1]
- **فساد محلي:**وهو الذي ينتشر داخل البلد الواحد في منشأته الاقتصادية وضمن المناصب الصغيرة ومن الذينلا ارتباط لهم خارج الحدود (**مع شركات أو كيانات كبرى أو عالمية**)[2].

**المطلب الرابع:أسباب الفساد الإداري.**

[1]- حسن كريم،المرجع السابق، ص43.

[2]-نعيم أدمون،**لمحة تاريخية عن التأميم المجموعة الإدارية**، 1959، ص28.

**الفرع الأول : أسباب الفساد الإداري.**

الفساد من حيث مظاهره نجده يشتمل على عدة أنواع وأهمها الفساد السياسي والفساد الإداري والمالي (ف.إ.م).

**أولاً:الفساد السياسي.**

الفساد السياسي بمعناه الأوسع إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لتحقيق أهداف غير مشروعه، وغالبا لتحقيق المصالح الشخصية، إن أنواع الحكومات والنظم السياسية يمكن أن تتعرض للفساد السياسي، إلا أن النظم الديمقراطية والتي يمكن للشعب أن يتحكم فيها تكون نسبة الفساد فيها اقل ذلك لوجود المحاسبة الإدارية والرقابة عليها وسيادة حكم القانون.[1]

والفساد السياسي له أنواع كثيرة منها المحسوبية والمنسوبية وممارسة النفوذ والوساطة ومثل هذا الفساد يشجع على النشاطات الإدارية غير المشروعة وفي غياب الديمقراطية يؤدي ذلك إلى إضعاف البنيه التحتية للحكومة وعدم الاهتمام بتقارير الرقابةالإدارية والمالية ويضعف سلطة القانون والمهن القانونية والعبث في الانتخابات وتزويرها مما يتمخض عنه قيم دوله أساسها غير مشروع مما يعني مؤشرا للفساد في المستقبل الذي ينتظرها، وتفشي هذا الفساد السياسي هو ألآخر ينعكس على أجهزه الدولة الأخرى من إدارية وماليه.

**ثانياً:الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م):**

تعد ظاهرة الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية، حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتها ومما اتبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية مما يؤدي إلى تدمير الاقتصاد والقدرة الماليةوالإدارية ومن ثم عجز الدولة على مواجهة التحديات في إعمار وإعادة إعمار البنيه التحتية اللازمة لنومها.

الفساد الإداري يكمن في أداء الوظيفة العامة بوساطة الموظف العام الذي يعرف على انه (كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات العامة بصفه مستمرة ودائمة ووفق ما تمليه أحكام تأسيسها ولوائحها مستهدفا تحقيق مصالح هذه المنظمة وأهدافها سعيا نحو الرضاء العام).

عليه فان تصرف الموظف العام داخل هذه المنظمة طبقاً للتعريف أعلاه يعد سلوكا أخلاقيا (Ethical) طالما طابق التطبيق التعريفي ، أما إذا لم يطابق السلوك التعريفي فان ذلك التصرف يعد سلوكا لا أخلاقيا (Unethical) للموظف العام[2].

بصرف النظر عن السلوك الذي يعد غير أخلاقي عند ممارسة الوظيفة العامة (دون قصد) لسبب أو لآخر في تصرف الموظف العام ، فان السلوكية غير الأخلاقية ليس لها تفسير إلى مصطلح (الفساد الإداري) والذي يبرز من خلال تصرفات الموظف العام ويعرف انه سلوك الموظف العام المخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحةالشخصية (مثل العائلةالقرابة، الصداقة) أو الاستفادة المادية أو استقلال المراكز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي الذي يرفع هذا السلوك إلى استعمال الرشوة لمنع عدالة أو موضوعية شخص

[1]- د.محمد خالد المهايني، المرجع السابق، ص22.

[2]-حسن كريم، المرجع السابق، ص44.

معين في مركز محترم وكذلك يشمل سوء استخدام المال العام مثل التوزيع الغير القانوني للموارد من أجل الاستفادة الخاصة، من خلال ماتقدم لمفهوم الفساد الإداري سنتناول صوره المتمثلة في الرشوة والمحاباة والمحسوبية والاحتيال والتزوير وسوء الأخلاق.

**أولا:الرشوة (Bribery):**

وهي حصول شخص على منفعة تكون ماليه في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلال القانون والتشريع وأصول المهنة أو الوظيفة، والرشوة طبقا للمفهوم القانوني هي جريمة يفترض وجود طرفين فيها هما الراشي والمرتشي.

**ثانيا: المحاباة والمحسوبية:(Nepotismfavoritism):**

هي صوره من صور الفساد الادآرى الناجمة عن محاباة الأقارب والأصدقاء ويسميها الكاتب **جيسن سكوت** (الفساد الرعوي) (parochial corruption)، على أساس أن هذه الألية تنطلق من روابط القربى والوضع الطبقي وجماعات واستبعاد وربما اضطهاد جماعات وطبقات أخرى متأثرين بذلك بالأصول العرقية والاجتماعية، وقد ينتج عن المحسوبية أو المحاباة أن تتراكم ثروات هائلة لدى أفراد لم تجمع نتيجة للمنطق الرأس مالي السليم القائم على الاستثمار ومخاطرة واحترام القوانين وضوابطها ودفع الضرائب بشكلها المنتظم والرضاء بتكاليفها لكنه جاء جراء استغلال النفوذ، ودوران حول القانون واستهتار به، كما ينتج عن مثل هذا الفساد في حال التعيين الوظيفي إلى وجود فئة ليس لها كفاءة مما يؤدي إلى سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادات الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم وتضخم الجهاز الوظيفي ونقص المهارات السلوكيةوالإنسانية، وهذا ما يحدث انعكاساً خطراً على المجتمع حال دون تولية الأصلح .

**ثالثاً:الاحتيال (Fraud):**

هو إحدى صور الفساد الإداري والذي يعد من الجرائم طبقا للمفهوم القانوني، تستخدم جريمة الاحتيال هنا للحصول على منافع شخصيه تدر على مرتكبيها منافع فالمرتكب لهذه الجريمة يقوم بفعله الاحتيالي الفاسد بعد أن يتبين انه يستطيع النفاذ من فعله بالحيلة وبعد أن يقارن بين مكاسب الفعل وخسارته قبل ارتكابه، ومن بعض أساليب الاحتيال الذي ينفذ منها أصحاب النفوذ الإداري وتجاوز القوانين والعبور من خلالها بشكل خال من المسئولية باستعمال آلية احتياليه، ومن صور الاحتيال على القانون للتهرب من الضرائب،وهذا النوع يؤثر على الدخل القومي للمجتمع كله ومن أمثلته إدخال سيارات داخل الدولة وان يغض المسؤولون والموظفون المختصون عن تحصيل الرسوم المستحقة، مقابل رشاوى من قام بتهريب هذه السيارات داخل الدولة.

**رابعا:التزوير (Black Mailing):**

التزوير احد صور الفساد الإداري والذي يحرمه القانون ويقصد به هو أن يستغل الشخص موقعه الوظيفي ذلك بسوء قصد ولتسبيب كسب غير مشروع لنفسه وتسبيب خسارة للدولة،

وأمثالها كإخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعينين كما يحدث في الدوائر الضريبية أو تزوير الشهادات المدرسية أو الجامعية أو تزوير النقود حسبما موقعه الوظيفي الحكومي.

هذا النوع من الفساد الإداري قد يؤثر على مصداقية السندات الرسمية للدولة والتداول فيها مما يفقد الثقة فيها وتحجم الدولة الأخرى بالتعامل معه وقد يؤثر أيضا على المواطن عند تعامله مع الآخرين داخل الدولة أو خراجها وان هذا النوع من الفساد يؤثر مباشره على اقتصاد الدولة مما قد تنتج عنه أزمات تجاريه وماليه وبفقد الأشخاص الثقة في أجهزة الدولة التي تتعامل مع مثل هذه المستندات.

**خامسا:سوء الأخلاق:**

سوء الفساد الأخلاقي يعد واحدا من أنواع الفساد الإداري المتفشي في أجهزة الدولة وقد يأخذ صور عديدة منها الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، كالقيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو أن يجمع بين الوظيفة العامة وأعماله الأخرى دون إذن إدارته أو يستغل سلطته لتحقيق مآرب شخصيه له على حساب المصلحة العام هاو يمارس المحسوبية بشكلها الاجتماعي الذي يسمى المحاباة الشخصية دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة أو الجدارة.

**الفرع الثاني: أثار الفساد الإداري.**

تسبب الفساد في توليد المآسي لآلاف الملايين من البشر عبر التاريخ. ويحارب المصلحون وأصحاب الضمائر الحية الفساد للحد من آثاره المدمرة على المجتمعات والدول وخفض مستويات الظلم المتولد عنه. ويلجأ المفسدون إلى شتى الطرق والوسائل للوصول إلى غاياتهم مما يتسبب في أثار سلبية سياسيا و اقتصاديا واجتماعيا على المجتمعات والثقافات العالمية.

**أولاً:الفساد السياسي.**

تتجلى الآثار السياسية للفساد المالي والإداري بين الدول في العديد من المظاهر التي تؤثر على تلك الدول وأمنها ومن هذه الآثار السلبية نستعرض بعضها:

1- **إثارة الفتن والحروب داخل المجتمعات وبين الدول**: تعتبر الحروب الداخلية والخارجية أسوأ نتائج وآثار الفساد، وقلما حدثت حرب أو نزاع محلي أو خارجي لا يكون للفساد دور فيه. وترتفع معدلات الفساد في أزمنة النزاعات والحروب وصفقات السلاح بسبب تراخي الأنظمة واستخدام مبررات الأمن القومي والسرية لتغطية ممارسات الفساد. ويحاول المفسدون دوماً التقرب للسلطات بكافة أشكالها وإيجاد تحالف بين المال والسلطة ليتمكنوا من

تنفيذ مآربهم، حتى لو اضطروا لاستخدام العنف والقوة والترهيب، وحتى لوتتسبب هذا التحالف في إزهاق حياة الكثير من البشر وتدمير البيئة والقيم.[1]

2- **التأثير على صانع القرار السياسي**: يؤدي الفساد إلى افتقار العقلانية للمسؤولين الحكوميين الفاسدين في اتخاذهم للقرارات السياسية التي تؤثر في مصير الدول، وهذا ناجم عن تركز السلطة لدى قمة جهاز الدولة وغياب حكم القانون، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات سياسية خطيرة من جانب المسؤولين من دون تشاور أو الاستفادة من أجهزة الدولة ومراكز البحث وعن بدائل صنع القرارات وعن تكلفة كل منها ,مما يؤدي إلى عقوبات دولية أو دفع تعويضات مالية يكون الشعب بأمس الحاجة إليها، كما حصل عدما غزا العراق الكويت في العام 1990م، وأيضا في الحالة الكورية الشمالية.

**ثانياً:الفساد الاقتصادي.**

الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م)من المعضلات التي تواجه الدول لما فيه من هدر للمال والقدرات البشرية الموجودة في الدول والتي لا تساعد الدول على التطور والنمو والاستدامة في مواردها ولذلك يترك الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) العديد من الآثار السلبية على المجتمعات والدول سوف نذكر البعض منها:

1- **خفض معدلات النمو الاقتصادي وتباطؤ مسيرة التنمية:** يحاول الفاسدون وضع العراقيل في وجه الاستثمار للاستئثار بمجالاته وللحصول على مكاسب غير مشروعة، مما يرفع تكاليف الاستثمار ويخفض مستوياته ويشوه تركيبته، ويتسبب الفساد أيضاً في قصور تغطية الخدمات الحكومية والخاصة وتردي البنية الأساسية ونوعيتها مؤدياً إلى خفض معدلات النمو الاقتصادي، بحيث تتركز هذه الاستثمارات في أيدي بعض المستنفذين نتيجة الفساد المستشري في المؤسسات العامة، حيث ان العديد من الدول النامية تعاني من تمركز المال في شركات معينة، وخاصة في الدول النامية.[2]

2- **زيادة البطالة:** يقود خفض معدلات النمو الاقتصادي الناتج عن الفساد إلى تراجع معدلات نمو التوظيف وازدياد معدلات البطالة، ويؤدي الفساد بصورة مباشرة وغير مباشرة إلى انخفاض إنتاجية العمالة وتراجع الدخول، وينتج عن فساد التوظيف تراجع مستويات المواءمة بين المهارات والوظائف مما يخفض من الإنتاجية ويقلل من معدلات نمو الناتج المحلي وخاصة في التوظيف على أساس الواسطة والمحسوبية.[3]

**ثالثاً:الفساد الاجتماعي.**

1- **التعدي على حقوق الإنسان:** يقود انتشار الفساد وقوة المفسدين وتحالفهم مع السلطة إلى استخدام كافة الوسائل للوصول إلى أهدافهم بما في ذلك القتل والتعذيب والتعدي على الأعراض وسجن الأبرياء والفقراء، وتكثر في الدول الفاسدة حالات الظلم والتعدي على

---

[1]-د.محمد خالد المهايني، المرجع السابق، ص26.

[2]-زياد عربية ابن علي، **الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد**، مجلة أخبار النفط والصناعة، العدد415، ص57.

[3]-زياد عربية، المرجع السابق، ص60.

حقوق الإنسان، وحتى لو لم تحدث هذه المظالم فإن الفساد بحد ذاته يمثل تحدياً قوياً لحقوق الإنسان من خلال الإضرار بأحوال وحقوق الضعفاء والتي يقوم بها المتجاوزون والمعتدون الفاسدون.

2- **تراجع مستويات العدالة الاجتماعية:** تتراجع مستويات العدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد الأمة بسبب الفساد، مما قد يولد حنقاً بين المكونات الاجتماعية ويهدد السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي[1].

3- **الحد من المنافسة:** تعزز المنافسة في كافة المجالات الاقتصادية من قدرة القطاعات الاقتصادية على التطور ومنافسة العالم الخارجي والحد من ارتفاع الأسعار وتحسين المنتجات ورفع الإنتاجية، ويسعى المفسدون إلى خفض مستويات المنافسة الحرة في الاقتصاد للاستئثار بالمنافع الاقتصادية.

[1]-أبو دية، أحمد،**الفساد: أسبابه وطرق مكافحته**، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان 2004، ص3.

**خلاصة الفصل:**

ظل المرفق العام (م.ع) يشكل محورا أساسياً في القانون الإداري (ق.إ)، سواء تم النظر إليه من خلال العمل القضائي أو الفقهي، فإن هناك من يرى أن المرفق العام (م.ع) يمثل أساس مختلف نظريات القانون الإداري (ق.إ).

وبالتالي فإن النظر إلى مفهوم المرفق العام (م.ع) كإشكالية عامة يتيح الوقوف على عدة ملاحظات من قبيل أن المرفق العام (م.ع) أصبح رهينة لتجاذبات صعبة تقف ورائها الأزمات القديمة والتحديات الجديدة، على حد سواء وذلك بسبب اتساع مجال استعمالات المرفق العام (م.ع) واهتزاز الاختيارات الاقتصادية بدرجات معينة، مع ما يرافق ذلك من تطورات عديدة ومتلاحقة مست بالوظائف والأنظمة القانونية ومجمل الإشكالات التعريفية لمفهوم المرفق العام (م.ع).

إن ما يمكن استنتاجه مما سبق، هو تسجيل يحول عميق على المفهوم التقليدي للمرفق العام خاصة من حيث المبادئ التي تحكم هذا الأخير بحيث لم يعد يرسي خصوصياته كنظام قانوني وأنماط تدبيرية على مقولة المصلحة العامة التي أصبحت عبارة عن مفهوم عام وفضفاض، يستخدم بطريقة احتياطية من أجل أن يصلح لأي شيء وكذلك حدوث اندفاع قوي باتجاه ثقافة تسير له تكون قائمة على معايير جديدة، من قبيل النجاعة والتقويم إلى درجة تطوير المؤشرات والمبادئ القانونية التقليدية للمرفق العام.

# الفصل الثاني
# وسائل وآليات تدخل المرفق العمومي لمكافحة الفساد الإداري

**تمهيد:**

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة وتختلف، وهي محل اهتمام كل من علماء الإدارة والقانون الإداري (ق.إ) والمهتمين بالعلوم، وإذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ، فإن فقهاء القانون الإداري (ق.إ) يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصًا من أشخاص القانون الإداري (ق.إ).

والحقيقة أيا كانت وظائف الإدارة ومهامها فإن نشاطها يظل مرهون بخدمة الجمهور، وإلا لما عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب البشري الجانب المادي وإحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها، ويتخذ النشاط الإداري مظهرين أو صورتين هما: صورة الضبط الإداري، وهو مجموعة من الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصةللمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة(الأمن، الصحة، السكينة) وصورة المرفق العام (م.ع)، الذي يعد المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة، تتولاه الإدارة بنفسها، أو بالاشتراك مع الأفراد، وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة وتعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري (ق.إ)، وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري كالعقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة.

## المبحث الأول:الوسائل المادية والبشرية.

سنتناول في هذا المبحث الوسائل والآليات المادية والبشرية من خلال تدخل المرفق العمومي لمكافحة الفساد، على أساس كفاءة مورد البشري والآليات المادية.

**المطلبالأول: الوسائل البشرية.**

يعتبر الفساد السرطان الذي ينخر الدول والمجتمعات ويهدم كل مرافق الحياة والكرامة الإنسانية كما جاءت في القانون رقم 06 -01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وتمتاز جرائم الفساد في مجملها بكونها من الجرائم ذوي الصفة التي لا تقع إلا من شخص يتصف بصفة معينة موظف أو من في حكمه أي ما اصطلح على تسميته في القانون بالوقاية من الفساد مكافحته، بالموظف العمومي، وهو المصطلح الذي اعتمدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في 31 أكتوبر 2003 في نسختها العربية، ويقابله في النسخة الفرنسية مصطلح (Agent public)، وإن كان المصطلح المعتمد في

المنظومة القانونية الجزائرية للتعبير عن الموظف العمومي هو(Fonctionnaire Public) وليسَ(Gent Public)الذي يعني "عون عمومي".

**الفرع الأول: التدابير الوقائية في القطاع العام (ق.ع)**

التوظيف والتصريح بالممتلكات ومدونات وقواعد السلوك النزيه:يراعى في توظيف المستخدمين مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة لتمكين الموظفين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم طبقا لنص المادة الثالثة بفقراتها الثلاث من قانون الوقاية من الفساد.

كما يجب من باب الوقاية التصريح بالممتلكات تتحقق الشفافية في الحياة السياسية وتصان نزاهة الموظفين المكلفين بخدمة عمومية طبقا للمادة 4 من نفس القانون، وتشجيعاً للأمانة وروح المسؤولية وللنزاهة ألزم المشرع بموجب المادةالثامنة من قانون الفساد بإلزام الموظف العام في حالة تعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة إخبار السلطة الرئاسية.

**الفرع الثاني: الجرائم المتعلقة بالتحيز في الصفقات العمومية(ص.ع)**

تأخذ الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية (ص.ع) عدة صور يهمنا منها: صورتي إبرام عقد أو صفقة أو التأشير عليه خرقا للأحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل بغرض إعطاء **امتيازات غير مبررة للغير** وهي جنحة المحاباة، وصورة استغلال النفوذ للحصول على منفعة أو فائدة عند إبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها.

أ) **جنحة المحاباة:** وهو الفعل المنصوص عليه في المادة 128مكرر في 1 قانون عقوبات والشيء الملاحظ على هذا النص أنه حصر التجريم في عدم مراعاة الإجراءات ولا تتعدى بذلك لكل ما من شانه أن يمكن الغير من الحصول على مزايا غير مبررة، كما هو الحال بالنسبة للمترشح للفوز بصفقة عمومية الذي يستفيد من معلومات امتيازيه يجلبها له المتعامل العمومي ليمكنه من اقتراح عرض يتلاءم بقدر أوفر مع المشرعمما يخلق لنا عدم مساواة في معاملة المترشحين.

وتقوم هذه الجريمة كباقي الجرائم الأخرى على أركان تتمثل في صفة الجاني، وفي الركن المادي والقصد الجنائي، فصفة الجاني وهو ركن مفترض يشترط القانون فيه أن يكون الجاني يعمل لصالح الدولة أو الجماعة المحلية أو إحدى الهيئات المشار إليها في المادة 119 من قانون العقوبات أي أن يكون موظفا أو ممن في حكمه أو وكيلا للهيئات للمذكورة.

والركن المعنوي: يتحقق بإبرام الجاني عقد اتفاقية أو صفقة أو ملحق أو تأشيرة أو مراجعته بدون مراعاة الأحكام الشرعية أو التنظيمية الجاري بها العمل والغرض من ذلك إعطاء امتيازات غير مبررة للغير.

وهذا الركن يتكون من عنصرين أساسيين وهما: النشاط الإجرامي والغرض منه، فالنشاط الإجرامي يتمثل في القيام بأحد الأعمال الثلاثة: إبرام أو التأشير أو مراجعة عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق بطريقة غير شرعية.

ويجب أن يكون الغرض من السلوك أو النشاط الإجرامي إفادة الغير بامتيازات غير مبررة ويشترط أن يكون الغير هو المستفيد من هذا النشاط فإذا استفاد منه الجاني جاز أن يكون الفعل رشوة.

أما الركن المعنوي في جنحة المحاباة فهي جريمة قصدية تتطلب توافر القصد العام والخاص المتمثل في إعطاء امتيازات للغير مع العلم بأنها غير مبررة ولابد من إبراز عنصر القصد في الحكم، ويمكن استخلصه من اعتراف المتهمين بأنهم تجاوزوا الإجراءات بإرادتهم المحضة، ولا يؤخذ بعين الاعتبار في هذه الجريمة الباعث إلى مخالفة الأحكام التشريعية أو التنظيمية، وتخضع هذه الجريمة لنفس الجزاء المقرر للرشوة فالعقوبات الأصلية فيها طبقا للمادة 128 مكرر في 1 على هذا الفعل بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 5.00.000دج إلى 5.000.000دج.

**الفرع الثالث: الجنايات والجنح ضد الدستور**

وتضم صورتي متعلقتين بتحيز الإدارة هما: الاعتداء على الحريات وتواطؤ الموظفين:

أ) **الاعتداء على الحريات:** تثير إشكالية كيفية ضمانها والحفاظ عليها من تعسف السلطات لذلك حاول المشرع الجزائري توفير بعض الضمانات لممارستها وحددت عقوبات لكل من سوّلت له نفسه الاعتداء على هذا الحق المشروع.

ومن قبيل هذه الضمانات نجد المادة 107 من قانون العقوبات والتي تعاقب كل موظف يأمر بعمل تحكمي أو ماس بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية للمواطن أو أكثر ويأخذ الاعتداء على الحريات الأشكال الآتي:

- **الأمر بعمل تحكمي أو ماس بالحرية الشخصية أو بحق من الحقوق الوطنية:** وهو ما نصت عليه المادة 107 من قانون العقوبات وحددت عقوبتها بالسجن المؤقت من خمس إلى عشرة سنوات لكل موظف يأمر بعمل ماس بالحرية للفرد أو بحق من الحقوق الوطنية.
- **التجاوز عن حجز غير قانوني أو تعسفي:**وهي جناية منصوص عليها في المادة 109 وتعني الموظفين ورجال القوة العمومية ومندوبي السلطة العمومية.

والمكلفين بالشرطة لإدارية أو القضائية الذين يرفضون أو يهملون الاستجابة إلى طلب يرمي إلى ضبط واقعة حجز غير قانوني وتحكمي في أي مكان كان ولا يثبتون أنهم أطلعوا السلطة الرئاسية عن ذلك وعقوبتها السجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات.

ب) **تواطؤ الموظفين:** وتضم صورتين:**1-** اتخاذ إجراءات مخالفة للقوتين بعد تدبيرها وهي جنحة منصوص عليها في المادة 112 وعقوبتها الحبس من شهر إلى ستة أشهر، و**2-** اتخاذ إجراءات بعد تدبيرها ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وهي جناية منصوص عليها في المادة 113 وعقوبتها السجن المؤقت من خمس إلى عشرة سنوات وإذا كان تدبير هذه الإجراءات تم بين سلطات مدنية وهيئات عسكرية أو رؤسائها ,يعاقب

المحرضون عليها بالسجن المؤقت من عشرة سنوات إلى عشرين سنة أما باقي الجناة فيعاقبون بالسجن من خمس إلى عشر سنوات.

وهناك مجموعة من الإجراءات والتدابير المتبعة وهي كالتالي:

1- تبسيط وسائل العمل[1]، وتحديد مهل أنجاز المعاملات يعبر أهم عامل في طريق مكافحة الفساد لأنه يضمن أمرين أساسيين يعول عليهما المواطن الأهمية الكبرى هما:
- أنجاز معاملاته بأقل نفقة ممكنة.
- أنجاز معاملاته بأسرع وبأقرب مكان ممكن وبالتالي بأسرع وقت ممكن.

2- أجراء تنقلات دورية بين الموظفين (كلما أمكن ذلك) يمكن أن يسهل ويعمل على تخفيض حالات الرشوة السائدة.

3- تشكيل لجان خاصة لوضع نظام متكامل لأداء الموظفين تقوم بإجراء تفتيش دوري بين الدوائر والوزارات وأعداد التقارير الخاصة بذلك.

4- وضع مصنف يتضمن تقسيم الوظائف العامة على وفق طبيعة مهامها إلى فئات ورتب تتطلب من شاغليها مؤهلات ومعارف من مستوى واحد (أي اعتماد معيار الكفاءة والخبرة).

5- تحديد سلسلة رواتب لكل فئة من الفئات الواردة في المصنف بعد أجراء دراسة مقارنة للوظائف المتشابهة في القطاعين العام والخاص.

6- أنشاء نظام رقابي فعّال مستقل مهمته الإشراف ومتابعة الممارسات التي تتم من قبل الوزراء والموظفين العاملين في كل وزارة ومؤسسة[2].

7- تفعيل إدارة الخدمات بمعنى أن يطال جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات أي أن تعطى إدارات الخدمات ذات العلاقة بالجمهور الأولوية الأولى. والتفعيل هنا يقتضي أن يتناول أربع قضايا أساسية هي:-
- هيكلية هذه الإدارات وبنيتها وتحديد مهامها وصلاحياتها بحيث يُعاد تكوينها على أسس علمية ومسلمات معروفة أبرزها خلو هذه التنظيمات والهيكليات من الازدواجيات وتنازع الصلاحيات إيجاباً كان أم سلباً وبالتالي ضياع المسؤولية وهدر النفقات وسوء تحديد المهام وتقادم شروط التعيين.
- العنصر البشري في هذه الإدارات بحيث يُختار الأجدر والأنسب على قاعدة تكافؤ الفرص والمؤهلات والتنافس والعمل على إيجاد حلول لمعالجة ظاهرة البطالة[3].
- أساليب العمل، بحيث يعاد النظر في هذه الأساليب لجهة تبسيطها وجعلها أكثر مرونة وتحديد أصول أنجاز المعاملات.

---

[1] الدكتور كمال حمدي المرجع السابق ص48

[2] -عبد الله عليان وامامي جرار، **الشفافية في الخدمة المدنية مفاهيمها ومعاييرها واثرها على الخدمة المدنية**، 1997، ص16.

[3] - عبد السلام بشير الدويبي، المرجع السابق، ص62.

- وسائل العمل من أدوات وتجهيزات وآلات ومعدات تعتبر من لزوميات أساليب العمل.

8- العمل على إيجاد السبل اللازمة للخروج من نفق الفساد والإرهاب دون الوقوع في حلقة مفرغة ممثلة في البدء بإصلاح الدمار الهائل في المنظومة القيمية، أنماط التفكير وما يرافقها من أمراض كالانتهازية والسلبية ولغة التحاور المشوهة مع الذات والآخر.

9- العمل بمبدأ الشفافية في جميع مرافق ومؤسسات الدولة.

10- إشاعة المدركات الأخلاقية والدينية والثقافية- الحضارية بين عموم المواطنينفي إحدى المقالات للباحث السوداني دكتور مبارك شريف علي مدير إدارة الشئون الماليةوالإدارية بوزارة التخطيط والتنميةالعمرانية بتاريخ 9/1 بعنوان علاج الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م)من منظور الإدارة الحديثكالتالي:

تتنوع الإدارات الحديثة والتي انتقلت إلينا عبر العولمة وعصر الإنتاج التكنولوجي الذي تعيشه وفق هذه الإدارات التي يمكن استخدامها كدخل لعلاج ظاهرة الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) منها.

**أولاً:إدارة الصراع.**

إن نفس الإنسان فيها جوانب الخير والشر وان النفس أماره بالسوء ولذلك نجد الإنسان في صراع دائم مع النفس فلابد من إدارة الصراع الداخلي الذي يشعر به الفرد عن طريق ما يلي:

تزويد الفرد بالقيم والاهتمام بالتنشئة الاجتماعيةالسليمة والعمل على تحديد للرواتب يوافق مستوى المعيشة السائد في المجتمع وظروف الغلاء حتى يشعر الفرد بالرضي مما يتقاضاه، ولا يشعر بالصراع بين قوى الشر المتمثلة في الرشاوى والتزوير وغيرها وبين قوى الخير النابعة من فطرته القومية التي فطر الله الناس عليها.

**ثانيا: إدارة الذات.**

إدارة الذات أمر مهم جدا يقصد به الطرق التي تعين المرء على الاستفادة القصوى من وقته في تحقيق أهدافه وخلق التوازن في حياته مابين الواجبات والرغبات والأهداف، فيجب على الفرد أن يعمل جاهدا في إدارة ذاته ليبعدها عن الشبهات وطرق الحرام محققا بذلك أهدافه بالحلال ومبتعداً عن طريق الحرام.

**ثالثاً:إدارةالتغيير.**

يقصد بإدارة التغيير سلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد،أي أن التغيير هو التحويل من نقطه التوازن الحالية إلى نقطة التوازن المستهدفة، ومن ضمن المتغيرات التي تفرض على المجتمع التغير درجة المعاناة من قسوة الوضع المعيشي بسبب الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) إذا يتوجب علينا الاستفادة من إدارة التغيير للانتقال بالوضع إلى توازن أفضل.

**رابعاً:إدارة الأزمات.**

لا يعتبر الفساد المالي والإداري أزمة في حد ذاتها فقط بل هومولود لازمات متعددة داخل المؤسسة ولعلاج الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) من منظور إدارة ألازمات يمكن إتباع الخطوات الآتية:

تكوين فريق عمل متكامل يعمل بالتعاون للقضاء على الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) ومسبباته داخل المؤسسة، وحل المشكلات المصاحبة للفساد الإداري والمالي بتحديد المشكلة وإجراء المشورة ومن ثم اختيار الحل الأنسب من الحلو المتاحة للخروج من ألازمه.

**خامساً:إدارة الأهداف.**

هذا المدخل يؤكد على ضرورة العمل الاجتماعي بروح الفريق والمشاركةالفعالةوالإيجابية بين الرئيس والمرؤوس، ويحقق الرقابةالذاتية من اجل تحقيق الأهداف حيث انه من احد أسباب الفساد الإداري غموض الأهداف وعدم وضوحها، ويجب على كل مؤسسه أن تسعى إلى علاج ظاهرة الفساد المالي والإداري والتي تمارس أسلوب الإدارة بالأهداف[1].

**سادساً: إدارة الاتصالات.**

يعني الاتصال تبادل المعلومات ووجهات النظر من المشاعر والأحاسيس وفي إدارة الاتصالات يجب تشجيع الأسئلة وتبادل الأفكار المطروحة بين الموظفين وتوجيه النقد للعمل الخاطئ في الوقت المناسب وإيجاد مناخ إيجابيي للاتصال يسمح بنقل أفكار الآخرين، حيث انه من احد مسببات الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) هو عدم كفاية الاتصال بين الرئيس ومرؤوسه لابد من الاهتمام بإدارة الاتصالات وممارستها بفعالية حتى يستطيع المدير أن يقوم الوضع الخاطئ داخل المؤسسة في الوقت المناسب.

**سابعاً:الإدارة بالمشاركة.**

يقصدبالإدارة بالمشاركة في القرارات والأداء مع الجميع والاعتماد على الإجماع فيجب على كل فرد في المؤسسة أن يكون له رأي وصوت مسموع حتى يعتبر نفسه جزءا من المؤسسة ويتوالد في داخله الولاء لها.

**ثامناً:إدارةالجودة.**

تسعى إدارة الجودة إلى التحسين المستمر الذي لا يقتصر فقط على الخدمة أو السلطة بل يتعداه ليشمل مستوى الكفاءة في الأداء الوظيفي وتنمية العلاقة المبنية على المصارحة.

**تاسعاً:إدارةالإبداع.**

حيث أن احد مسببات الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) قتل الرئيس للإبداع لدى المرؤوسين خوفا من ترقيتهم وخوفا على مناصبهم من الضياع ويجب على المدير الناجحأن يستخدم أسلوب إدارة الإبداع ويجب عليه عدم كبت المواهب داخل الموظفين وإداراتها على الوجه الأكمل بما يخدم مصلحة العمل وليس كبتها للمصلحةالذاتية.

[1]-طعمية الجرف، المرجع السابق، ص185.

**- إعادة هندسه العمليات الإدارية:**

تعرف على إنها إعارة التفكير الأساسي وإعادة التصميم الجزري للعمليات الإدارية لتحقيق تحسينات جوهريه في معايير قياس الداء الحاسمة مثل التكلف والجودة والسرعة وهو منهج لتحقيق وتطوير جزري في أداء الشركات في وقت قصير نسبيا وان المؤسسات ذات الوضع المتدهور والأداء المتدني هي من أكثر المؤسسات التي تعاني من الفساد الإداري.

**العاشر:إدارةالاتفاق.**

يقصد بها اتجاه مجموعه من التوقعات المشتركة بين إدارة المؤسسة والعاملين بها حيث ينظر إليه بعد الاتفاق على أساس انه عقد نفسي بينهما مع الالتزام به سلوكيا بحيث يتوالد من هذا الاتفاق ثقة متبادلة بشرط أساسي وهو الإيمان المتبادل بالشخص وبقدرته وبإمكانيته واستعداده من خلال وضع تصور لمتطلبات العاملين في المؤسسة وطرق الوفاء بها.

وضع تصور لمتطلبات المؤسسة من العاملين، تحديد متطلبات كل فرد داخل المؤسسة تجاه الآخرين على طريق الاتفاق الفردية والجماعية.

**المطلب الثاني: الوسائل المادية.**

تعتبر تفويضات المرفق العام (م.ع) تقنية إستراتيجية لتجسيد البرامج التنموية وتحقيق التنمية الشاملة وتعد الوسيلة الأمثل لاستغلال وتسيير المرافق العامة ولكن قد تشوبها تجاوزات تؤدي إلى إهدار وتبديد المرافق العامة هدا ما يحتم على المشرع الجزائري مجموعة الآليات للوقاية من الفساد الإداري ومحاربته في مجال عقود التفويض[1].

كما كرس المشرع الجزائري مجموعة من المبادئ منها المتعلقة باحترام قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة وحسن اختيار المفوض له وانشأ لحماية هده المبادئ مجموعة من الهيئات الإدارية والقضائية تختص في مكافحة الفساد وهي:

**الفرع الأول: الهيئات الإدارية.**

**1- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:**

سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتعمل على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومهمته اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد بتقديم توجيهات استشارية تخص الوقاية من الفساد ولها مهام ذات طابع استشاري تعمل على تجسيد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية.

**2-الديوان المركزي لقمع الفساد:**

يختص بالحث والتحري عن جرائم الفساد ويمارس ضباط الشرطة القضائية التابعة لديوان المركزي مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام قانون الوقاية من الفساد

[1]- أحسن عمروش،**ماهية المرفق العام أعمال الملتقى الدولي حول المرفق العام في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن دراسة قانونية وعملية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 22-23 أفريل2015.

ومكافحتهلقد وسع المشرع اختصاص الإقليمي لضباط الشرطة الإقليمية التابعة للديوان من اجل منحهم فرص اكبر لمكافحة الفساد.

**الفرع الثاني: الهيئات القضائية.**

**1-رقابة القضاء الإداري:**

تنحصر سلطة القاضي المختص بالبحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية والحكم بإلغائها اذا تم التأكد من عدم مشروعيتها بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة ويختص القاضي الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية التي تتصل بعملية إبرام العقد سواء في تكوينه أو في تنفديه أو في إنهائه ويفصل في الطلبات المستعجلة المتعلقة بالعقود الإدارية[1].

**2- رقابة القضاء العادي:**

نص المشرع الجزائري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على جرائم الصفقات العمومية (ص.ع) حيث جرم الاعتداء على المال العام عند إبرام أو تنفيذ الصفقة العمومية منها جريمة المحاباة واستغلال النفوذ وقبض العمولات من الصفقات والحصول على امتيازات غير مبررة.

تقتضي القواعد العامة أنه لا الجريمة ولا عقوبة أو تدبير امن إلا بنص فالأصل أن كل الأفعال مبررة إلا ماتم تجريمه بواسطة القانون وهو الإشكال الذي يتمحور هنا والمتعلق بمدى إمكانية تطبيق جرائم صفقات العمومية على عقود تفويض المرفق العام (م.ع).

يجب الوقوف عند الجرائم المتعلقة بالصفقة العمومية ومعرفة مدى إمكانية تكيفها مع عقود تفويض المرقق العام.

**المبحث الثاني آليات الرقابة الداخلية (ر.د) والخارجية لمكافحة الفساد الإداري.**

سنتناول في هذا المبحث والمتعلق بمكافحة الفساد لتفويض المرفق العمومي عن طريق الرقابة الداخلية (ر.د) أي المتابعة...إلخ، وأيضا الرقابة الخارجية (ر.خ).

**المطلب الأول:الرقابة الداخلية (ر.د)والخارجية.**

**الفرع الأول: الرقابة الداخلية (ر.د).**

[1]-فريدة مزياني،**الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثاني، جوان2014، ص38.

هي تلك التي تمارسها السلطة الإدارية بنفسها على نفسها أي القوانين التي الخاصة بالمرفق العمومي[1].

ووفقاً للمادة 120 من ق ص ع تمارس الرقابة الداخلية (ر.د)علىالصفقات العمومية (ص.ع)وفق النصوص التي تتضمن تنظيم مختلف المصالح المتعاقدة وقوانينها الأساسية وهدا دون المساس بالأحكام القانونية المطبقة على الرقابة الداخلية (ر.د)، ويجب أن تبين الكيفيات العملية لهده الممارسة على الخصوص محتوى كل هيئة رقابية والإجراءات اللازمة لتناسق عمليات الرقابة وفعاليتها، وعندما تكون المصلحة المتعاقدة خاضعة لسلطة وصية فان هده الأخيرة تضبط تصميما نموذجياً يتضمن تنظيم الصفقات ورقابتها ومهمتها، ويفهم مما سبق أعلاه أن المشرع منح لكل مصلحة متعاقدة أو هيئة من هيئاتها الوصية سلطة إنشاء هيئات للممارسة الرقابة الداخلية (ر.د)علىالصفقات العمومية (ص.ع) بشرط تناسبها مع قانون الصفقات العمومية (ص.ع).

وبهذا يكون المشرع قد منح سلطة تقديرية في هدا المجال للمصالح المتعاقدة وهدا تجسيدا للامركزية الإدارية ويمكن استدلال على دلك من خلال سلطة المصلحة المتعاقدة في إنشاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض ولقد خصص المشرع الجزائري المواد من 120 إلى 125 من ق ص ع للرقابة الداخلية على الهيئات العمومية وقد أرفق لجنتين

للقيام بهده المهمة الرقابية وهما لجنة فتح الأظرفة المادة 121 من ق ص ع ولجنة تقييم العروض المادة 125 من ق ص ع.[2]

تجسد الرقابة الإدارية سلطة الدولة من خلال مرافقها العامة في التطبيق الحسن للعمل الإداري، وضمان استمراريته دون أي نوع من المشاكل، وتفعيل الرقابة الإدارية شرط أساسي وجوهري لتنفيذ البرنامج العام لأجهزة الدولة، وهذا من خلال مراقبة نشاطات الموظفين عبر:

- العمل على قياس أداء الموظفين وفقا لمعايير محددة.
- تمكين النشاط الرقابي من متابعة وتنفيذ الخطط و تحقيق الأهداف المرجوة.
- العمل على اكتشاف الأخطاء والانحرافات و طرق السعي لتصحيحها، مع مواجهة العقبات والمشاكل التي تواجه سير المرفق العام (م.ع)بالأسلوبالملائم حتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل.
- العمل على مراقبة حسن استخدام وصرف الموارد المحددة للمرفق العام من موارد بشرية و مادية وكيفية التصرف فيها وحسن استغلالها وفقا للخطط المحددة والمرسومة تحقيقاً للمصلحة العامة.

[1]- سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 110.
[2]- حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص50.

- تحقيق العدالة بين جميع الموظفين والمنتفعين من المرافق العمومية و هذا قصد المحافظة على الحقوق والمزايا لجميع العاملين فيها.
- كما تعد الرقابة الإدارية وسيلة وأداة للإصلاح و التقويم و ليس وسيلة فقط لتوقيع الجزاء والعقاب، بل ترتكز على مفهوم الكشف عن ما قد يعتري تنظيم المرافق العمومية من أخطاء ونقائص والقضاء على ما قد يكون هناك من معوقات تؤثر في تحقيق أهداف المرفق العمومي، إذ أن تقليص حجم المشاكل والمعوقات سيؤدي حتما إلى تركيز عمل إدارات المرفق العام (م.ع) بمختلف عناصرها حول الهدف و توجيه
- الجهود المادية والبشرية وفقا للتنظيم الذي يلاءم تنفيذ الهدف والمتمثل في تحقيق الصالح العام.

**الفرع الثاني: الرقابة الخارجية (ر.خ).**

أصبح من الضروري وجود نظام متابعة خارجي متين مبني على أساس قوي يقوم بمهمّة متابعة أداء وممارسات الدولة في ظل اتساع نطاق عمل الدول والحكومات وزيادة حجم المسؤوليّات والمهام الواقعة على عاتقها، وتقييم مدى التزامها بقواعد السلوك التي تحكمها، ومدى تطبيق معايير الشفافية والوضوح وغيرها.وظهرت حاجة لوجود قطاع منفصل مالي واقتصادي وقضائي منظم تنظيماً جيّداً بتشريعات جيّدة وعصريّة، ووجود أجسام رقابيّة منظّمة بتلك التشريعات والقوانين بدرجة عالية من الاستقلاليّة والقدرة على الرقابة وضبط الحكومات، وضمان الالتزام بتلك القواعد والتشريعات المقررة، ويطلق على هذا النظام اسم الرقابة الخارجية (ر.خ)[1]، يقصد بالرقابة الخارجية (ر.خ) تلك التي تأتي من خارج السلطة الإدارية أي تلك التي تفرض على الإدارة من خارجها وتهتم أساساً بقانونية النشاط الإداري، وقد بين المشرع في المادة 126 من (ق. ص.ع) من هذه الرقابة كما يلي تمتثل غاية الرقابة الخارجية (ر.خ) في مفهوم هدا المرسوم وفي الإطار العمل الحكومي في التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول بها وترمي الرقابة الخارجية (ر.خ)أيضا إلى التحقق أيضا من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية وقد أسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة الخارجية (ر.خ)إلى لجنة الصفقات العمومية (ص.ع) والتي تحدث على مستوى كل مصلحة متعاقدة وتكلف بالرقابة القبلية للصفقات العمومية.

كما خصص المشرع الجزائري القسم الثاني من بابه الخامس بأكمله لهيئات الرقابة الخارجية (ر.خ) والمتمثلة في لجان الصفقات العمومية (ص.ع) وبين تشكيلها واختصاصها

[1] -https://mawdoo3.com2021

وقواعد تسييرها، هذا وتختص بالمراقبة الخارجية القبلية للصفقات التي تبرمها وزارة الدفاع الوطني حصريا لجنة أو لجان موضوعة لدى وزارة الدفاع الوطني التي تحدد تشكيلها وصلاحيتها.

ويجب الإشارة في هذا المجال أن المشرع الجزائري قد استحدث بالإضافة للجنة صفقات المصلحة المتعاقدة اللجان الوطنية للصفقات العمومية.

ونجد من بين مهامالرقابة الخارجية (ر.خ) تتلخص بما يلي[1]:

- توفير معلومات تفصيليّة حقيقيّة، تساعد في اتخاذ القرارات الفعّالة.
- ضمان سلامة البيانات الماليّة المدققة، ومتانة نظام الرقابة الداخلية (ر.د) المعتمد في المؤسسة.
- معرفة مواطن الضعف بما يسمح بمعالجتها.
- تكوين بنك معلومات عن طريق تقارير وملفات المراجعة والتدقيق.

**المطلب الثاني:الرقمنة والتكوين وإعادة التأهيل.**

ويتم دلك بإتباع مجموعة من المراحل وهي كالتالي:

**الفرع الأول: التكوين وإعادة التأهيل.**

1-هيكلية هذه الإدارات وبنيتها وتحديد مهامها وصلاحياتها بحيث يُعاد تكوينها على أسس علمية ومسلمات معروفة أبرزها خلو هذه التنظيمات والهيكليات من الازدواجيات وتنازع الصلاحيات إيجاباً كان أم سلباً وبالتالي ضياع المسؤولية وهدر النفقات وسوء تحديد المهام وتقادم شروط التعيين[2].

2-أساليب العمل، بحيث يعاد النظر في هذه الأساليب لجهة تبسيطها وجعلها أكثر مرونة وتحديد أصول أنجاز المعاملات.

3-تفعيل إدارة الخدمات بمعنى أن يطال جميع الإدارات والمؤسسات العامة والمحليات أي أن تعطى إدارات الخدمات ذات العلاقة بالجمهور الأولوية الأولى. والتفعيل هنا يقتضي أن يتناول أربع قضايا أساسية هي:

- هيكلية هذه الإدارات وبنيتها وتحديد مهامها وصلاحياتها بحيث يُعاد تكوينها على أسس علمية ومسلمات معروفة أبرزها خلو هذه التنظيمات والهيكليات من الازدواجيات وتنازع الصلاحيات إيجاباً كان أم سلباً وبالتالي ضياع المسؤولية وهدر النفقات وسوء تحديد المهام وتقادم شروط التعيين.
- العنصر البشري في هذه الإدارات بحيث يُختار الأجدر والأنسب على قاعدة تكافؤ الفرص والمؤهلات والتنافس والعمل على إيجاد حلول لمعالجة ظاهرة البطالة

[1]-فريدة مزياني، المرجع السابق، ص32.

[2]-امحمد عبد الحميد أبو زيد، **دوام سير المرافق العامة**،دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دراسة الثالثة، دار النهضة العربية،2001-2002، ص62.

- أساليب العمل، بحيث يعاد النظر في هذه الأساليب لجهة تبسيطها وجعلها أكثر مرونة وتحديد أصول أنجاز المعاملات.
- وسائل العمل من أدوات وتجهيزات وآلات ومعدات تعتبر من لزوميات أساليب العمل.

**الفرع الثاني: الرقمنة.**

- **إحداث بوابة خاصة بالنزاهة:**

- توفير قاعدةمعرفيةتضم مختلف المعطيات والبيانات المتعلقة بالنزاهةوالمواضيعذاتالصلة (مكافحةالفساد والوقاية منه، والشفافية، والمساءلة، وتضاربالمصالح، والأخلاقيات...)
- توجيهزوارالبوابة نحو جميعالمنصاتالوطنيةالتيتمتطويرهافي إطار المنظومةالوطنية للنزاهةوالاستراتيجيةالوطنيةلمكافحةالفساد؛
- إعطاءالفرصةللزائرينللتعبيرعنانتظاراهماقتراحاتهممنخلالفضاءتشاركيإلكتروني؛
- تحديد الإجراءات والتدابير التي ستتخذها مختلف الجهات الفاعلة لدعم وتعزيز النزاهة، ومكافحة الفساد.

يتم تقييم آثار تنفيذ هذا الالتزام اعتمادا على المؤشرات التالية:

- عدد المؤسسات التي تساهم في إغناء وتطعيم بوابة النزاهة؛
- عدد زوار البوابة؛
- وثيرة تحين البوابة.

كما يتوقع من هذه البوابة أن تساهم في توفير رؤية قطاعية وموضوعاتية حول مختلف البرامج التي يشرف عليها الفاعلون في مجال تعزيز النزاهة، كما تعتبر القناة الرئيسية للحصول على المعلومات ذات الصلة بالنزاهة.

يراد من تنفيذ وتفعيل هذا الالتزام تعزيز الجهود الرامية إلى توطيد مبادئ النزاهة والشفافية والحكامة الجيدة.

يتوقف نجاح هذا المشروع أساساً على إرادة وانخراط جميع الجهات الفاعلة باعتبارها المصدر الرئيسي الضامن لمصداقية معلومات البوابة واستدامتها. من هذا المنطلق، سيتم التركيز على سبل ضمان حكامة البوابة وحسن تدبيرها، لاسيما فيما يتعلق بجمع البيانات وتفعيل قنوات تبادلها، وذلك في إطار اتفاقيات بين الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة وشركائها.

- **وضع إطار تنظيمي لإلزامية التقيد بالخدمات الإدارية:**

ويمكن وضع إطار تنظيمي، يلزم الإدارات بتدوين الشروط والمراحل الضرورية لتقديم الخدمات للمترفقين، من الحيلولة دون هذه الممارسات. كما يتيح للمواطن الوقوف على أية حالة تنافي أو تعارض بين الخدمة المقدمة وما تم نشره[1].

[1]- سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص841.

يتمثل الالتزام في إدراج مقتضيات في إطار ميثاق المرافق العمومية، المنصوص عليه في المادة 157 من الدستور، تنصعلى ما يلي:

- إلزام الإدارات بتدوين الشروط والمراحل الضرورية لتقديم الخدمات الإدارية بشكل موحد ووفق النموذج المنشور بالبوابة الوطنية للخدمات الإدارية؛
- إلزامية نشر ما تم تدوينه بالبوابة الوطنية للخدمات العمومية أو بأية وسيلة متاحة لتمكين المر تفق من المعلومات التي يحتاجها للقيام بالإجراءات والحصول على الخدمة؛
- تحين المعطيات المتعلقة بالخدمات الإدارية والموجودة بالبوابة الوطنية للخدمات العمومية عند كل تغيير أو تعديل؛
- تعزيز مبدأ احترام شروط وكيفيات تقديم الخدمات العمومية التي سبق نشرها بالبوابة الوطنية للخدمات أو بأية وسيلة متاحة للتواصل والنشر الرسمي (مبدأ الإلزامية)؛
- مطالبة الموظفين الذين يقدمون الخدمات العمومية بمزاولة مهامهم وفق ما تم نشره بواسطة البوابة الوطنية للخدمات العمومية أوأية وسيلة نشر رسمية أخرى؛
- تمكين المرتفقين من اتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة وجود اختلاف أو فارق بين الخدمة المقدمة وما سبق نشره.

وسيمكن هذا الالتزام من:

- التوفر على إطار قانوني ملزم للإدارات العمومية في مجال الخدمات الإدارية المقدمة؛
- تعزيز شفافية الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية[1]؛

إلزام الإدارات العمومية بتصحيح أي خلل أو تجاوز ناجم عن عدم احترام الخدمات الإدارية المنشورة بالبوابة الوطنية للخدمات الإدارية.

تكمن أهمية هذا الالتزام في مساهمته في ضمان شفافية الخدمات الإدارية المقدمة وكذا إلزامية تدوين ونشر جميع الخدمات العمومية بالبوابة الوطنية للخدمات العموميةوعليه، صار لزاما على الإدارات العمومية العمل على توفير معلومات واضحة وذات مصداقية حول تقديم الخدمات وتمكين المرتفق من اتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة وجود اختلاف أو فارق بين الخدمة المقدمة وما سبق نشره.

يعزز هذا الالتزام مبادئ المحاسبة والمساءلة ويمكن المرتفقين من مطالبة الإدارة العمومية باحترام التوجيهات المحددة.

- **تحسين فضاءات الاستقبال عبر تعميم منظومة "إدارتي" على المواقع النموذجية:**

يشكل التعميم التدريجي لمنظومة "إدارتي"، من خلال تأهيل وتجهيز المواقع النموذجية وتكوين الموظفين وتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ونشر المعلومات الإدارية، خطوة هامة لتحسين جودة الاستقبال (خدمات الولوج إلى مقر الإدارة المعنية

[1]-وليد حيدر جابر،**التفويض المرفق**،المرجع السابق، ص98.

وتوجيه المرتفقين وخدمتهم، ومعالجة الشكايات، والإنصات لمقترحاتهم)، كما يساهم في مكافحة الفساد وتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها، تهدف المقاربة الجديدة إلى:

- دعم شفافية الخدمات الإدارية؛
- تعزيز مشاركة المواطنين من خلال الإنصات لمقترحاتهم واستعراض الخبرات المكتسبة لتحسين الخدمات العمومية المقدمة.

**خلاصة الفصل:**

لقد حاولنا في هدا الفصل معالجة الأطر والآليات القانونية التي رصدها المشرع الجزائري في مكافحة الفساد الإداري، وقد توصلنا إلى النتائج التالية:

- استحداث المشرع وتوسيع نطاق ودائرة التجريم لتشمل الكثير من الأفعال والسلوكيات التي كانت تتحصن ضد المتبعة والعقاب في ظل قانون العقوبات على غرار جريمة الإثراء غير المشروع وجريمة تلقي الهدايا وجريمة استغلال الوظيفة.
- سن المشرع قانون مستقل لتجريم مختلف صور الفساد الإداري وهو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بحكم الطابع الخاص لهده الجرائم وتطورها المستمر والتي عجز قانون العقوبات عن مواكبتها.

كما خلصنا أن المشرع وان كان قد ألغى الجرائم الوظيفية من قانون العقوبات ونقلها إلى قانون مستقل إلا أن سياسته في مجال المكافحة في ظل القانون الجديد تغيرت جذريا وهي لا تخرج عن أحد الأمور الثلاث التالية:

- إعادة صياغة بعض جرائم الفساد الإداريالكلاسيكية.
- توسيع نطاق بعض جرائم الفساد الإداري التقليدية.
- استحداث جرائم جديدة للفساد الإداري.

# الخاتمة

# الخاتمة

يمكن القول من خلال دراسة هذا الموضوع بأن تفويض المرفق العام (م.ع) هو العقد الذي من خلاله يحوّل شخص من القانون العام (الدّولة، الجماعات المحليّة، المؤسّسات العموميّة) تسيير واستغلال مرفق بكل مسؤوليّاته إلى المفوَّض له والذي عادة ما يكون من القطاع الخاص (ق.خ) (شخص طبيعي، شخص معنوي)، حيث يتحصّل المفوَّض له على المقابل المالي للتسيير والاستغلال من إتاوات المستفيدين مُقابل أداء الخدمة، أو عن طريق الإدارة، لكن يجب أن يكون هذا المقابل المالي مُرتبطاً باستغلال المرفق وناتجاً عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدّة معيّنة، وللمفوِّض الحق في استرداد المرفق العام (م.ع) بكامل موجوداته، كما أنّ اختيار المفوَّض له؛ يتمّ وفق إجراءات واضحة تضمن الشفافيّة والمنافسة لاختيار الأفضل، وبذلك يتمّ ضمان خدمة عموميّة أجود وأحسن اتجاه المستفيدين، وفق عقد يحدّد حُقوق المفوَّض له والتزاماته التي تفرضها قيود تسيير المرفق العام (م.ع) كمبادئ المساواة والاستمراريّة وضرورة التكيّف مع المحيط الداخلي والخارجي.

- **التوصيّات:**

لعل من أهم التوصيات التي يمكن الخروج بها في ختام هذه الدراسة ما يلي:

- العمل على إفراد قانون خاص بتفويضات المرفق العام (م.ع)مفصول عن قانون الصفقات العمومية (ص.ع) إسوة بالمشرّع الفرنسي والتونسي.
- نُوصي كذلك بضرورة توحيد مُصطلح العقود على اصطلاح "تفويض" في كافة العقود المتعلّقة بتسيير المرفق العام (م.ع)، إذ يُعاب أحياناً استعمال مُصطلح "الرخصة"، "اتفاقيّة".
- ضرورة إقامة نوع من التوازن أثناء صياغة النصوص القانونيّة الخاصّة بإبرام عُقود التفويض؛ بين مُراعاة مبادئ المنافسة والمساواة والعلانيّة، وبين احتفاظ الإدارة بالقدر الكافي من حريّة اختيار شخص المفوَّض له.
- إلزام الإدارة العامّة لاسيما الإدارات المحليّة (البلدية والولاية بحكم كونهم الأقرب إلى المجتمع)؛ والتي تعجز عن التوفير العادل والأمثل لبعض الخدمات الداخلة في اختصاصها والتي نصّت عليها قوانينها الخاصّة، مثل النظافة، الإنارة، النقل، الصيانة، وغيرها، بضرورة أن تقوم بمنح تفويض تسيير تلك الخدمات إلى القطاع الخاص (ق.خ) المختص والكفء لتأديتها، خدمة لجمهور المنتفعين وتشجيعاً للمؤسّسات المتوسّطة والصغيرة.
- ضرورة الإسراع بإصدار النص التنظيمي المحدّد لإجراءات سير سُلطة ضبط الصفقات العمومية (ص.ع)وتفويضاتالمرفق العام (م.ع) وتفعيله، وفق ما نصّت عليه المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.
- تأهيل الموظّفين والأعوان العموميين المكلّفين بتحضير وإبرام وتنفيذ ومُراقبة الصفقات العمومية (ص.ع)وتفويضاتالمرفق العام (م.ع)، بما يتناسب والمؤهّلات التي يتطلّبها هذا المجال خاصّة في الجانب القانوني والتقني.
- تطوير وتحديث قوانين مكافحة الفساد لأن نجاح تفويض المرفق العام (م.ع) لا يرتبط فقط بمعطيات قانونية وتقنية إنما يرتبط بمعطيات ومحددات ذهنية وبيئية أهمها الفساد في البيئة والمحيط خاصة اذا تعلق الأمر بالاختيار والرقابة أثناء التنفيذ.

- إنشاء أجهزة رقابة فعالة على المستويات الإدارية والمالية والتقنية تكون كفيلة بمراقبة شروط تنفيذ عملية التفويض وكذلك مراقبة مداخل الاستثمار.
- اعتماد التشريعات والقوانين الصارمة في مواجهة الفساد الإداري عن طريق تجريم كل صوره ومظاهره خاصة بعض السلوكيات المنشرة بكثرة في المجتمع.
- سن المشرع الجزائري قانون مستقل لتجريم مختلف صور الفساد الإداري وهو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بحكم الطابع الخاص لهده الجرائم وتطرها المستمر والتي عجز القانون العقوبات عن مواكبتها.

# قائمة المصادر والمراجع

**أولا: المصادر.**

**أ) النصوص القانونية:**


1- الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26سبتمبر1975 المتضمن القانون التجاري ج.ر عدد22 المعدل والمتمم.

2- الامر75-85 المؤرخ في سبتمبر1975 يتضمن القانون المدني ج.ر العدد78 الصادرة في 30سبتمبر1975 المعدل والمتمم.

3- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21اوت 1982 المتعلق بالاستثمار الخاص الوطني ج.ر عدد34 الصادرة سنة 1982.

4- القانون رقم 82-13 المؤرخ في 28اوت 1982 يتعلق بتأسيس الشركات مختلطة الاقتصاد وسيرها ج.ر عدد35 الصادر سنة 1982 المعدل والمتمم بالقانون رقم 86-13 المؤرخ في 19اوت1986 ج.ر عدد35 الصادر في سنة 1986.

5- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01ديسمبر1990 يتعلق بالأملاك الوطنية معدل ومتمم بموجب القانون 14/08 مؤرخ في 20جويلية 2008 ج.ر عدد 44بتاريخ 03أوت 2008.

6- المرسوم التشريعي رقم 93-09 المؤرخ في 25 أفريل 1993 المعدل والمتمم للأمر 154/66 المتضمن قانون إجراءات المدنية ج.ر عدد 27 الصادر بتاريخ 27 أفريل1993.

7- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26أوت 2001 يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية ج.ر عدد48 الصادر بـ 3سبتمبر1995.

8- 8الامر01-04 المؤرخ في 20أوت2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصتهاج.ر العدد47 الصادر في 22اوت2001.

9- القانون رقم06-01 المؤرخ في 20فيفري2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج.ر العدد14 الصادر بتاريخ 20فيفري2006.

10- القانون رقم09/08 المؤرخ في 25فيفري2008 والمتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإداريةج.ر عدد 21 الصادر بتاريخ 23فيفري2008.

11- 10-05 المؤرخ في 26أوت2010 يتمم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20فيفري2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج.ر عدد50 الصادرة بتاريخ 01سبتمبر2010

12- المرسوم الرئاسي 15-274 المؤرخ في 16سبتمبر2015 يتضمن تنظيمالصفقات العمومية (ص.ع)وتفويضاتالمرفق العام (م.ع)ج.ر عدد50 الصادرة 21ديسمبر2015.

13- المرسوم التنفيذي رقم 10-275 المؤرخ في 04نوفمبر2010 يحدد النظام القانوني للموافقة على اتفاقية تفويض الخدمة العمومية للمياه ج.ر عدد 68 الصادر في 10 نوفمبر 2010.

**ثانيا: المراجع.**

**ب) الكتب العامة:**

14- ثروث بدوي،**القانون الإداري(ق.إ)**، دار النهضة العربية، 1974.
15- سليمان الطماوي،**مبادئ القانون الإداري (ق.إ)**،الطبعة السادسة، 1968.
16- أندري دي لوبادير،**القانون الخاص**، دار النشر باريس،1970.
17- محمود حافظ،**رقابة القضاء**، دار النهضة العربي، القاهرة، 1973.
18- عوابدي عمار،**عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
19- محمد فؤاد مهنا،**مبادئ وأحكام القانون الإداري (ق.إ)**، مؤسسة شباب الجامعة، 1973.
20- كمال حمدي أبو الخير،**أصول التنظيم الإدارة**، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1977.
21- أحمد عثمان عيدا،**مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية**، دار النهضة العربية القاهرة 1973
22- محمد فاروق عبد الحميد،**المرجع القانوني للمال العام**، ديوان المطبوعات الجامعية 1984
23- طعمية الجرف،**مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون الإداري**، دار النهضة العربية،القاهرة.
24- أشرف عبد السلام الفيتوري نورا عبد القادر المعداني،**الفساد الإداري في القطاع العام (ق.ع)**،ورقة عمل مقدمة إلىمؤتمرالإدارة العامة في ليبيا، بعنوان الواقع والطموحات، طرابلس، 2003.
25- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ص 430، ولقد تبنى جانب الفقه الفرنسي هذا التعريف كالفقيه هوريو:
Delaubadere, traite de droit administratif 8 eme édition t1 1980 P6.
26- موسى اللوزي، **التنمية الإدارية: المفاهيم، الأسس، التطبيقات**، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، 2000م.
27- عبد الله عليان وأماني جرار، **الشفافية في الخدمة المدنية مفاهيمها ومعاييرها واثرها على الخدمة المدنية**، 1997
28- عمار عوابدي،**القانون الإداري (ق.إ)**، ج2،ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الخامسة، 2008.

29- مروان محي الدين القطب،**طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز**، الشركات المختلطة منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.
30- محمود محمد معابرة، **الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
31- أمير فرج يوسف، **الحوكمة ومكافحة الفساد**، الطبعة الأولى،الإسكندرية، 2011.
32- عبد الله احمد المصراتي،**الفساد الإداري**، الطبعة الأولى،الإسكندرية،2011.
33- سعاد الشرقاوي، **رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري**، مطبوعة دبلوم دراسات العليا الإدارية، السنة الجامعية، 1973-1974.
34- محمد أمين بوسماح،**المرفق العام (م.ع) في الجزائر**،ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
35- محمد عبد اللطيف،**تفويض المرفق العام (م.ع)**، دار النهضة العربية،القاهرة، 2000.
36- نادية ظريفي،**تسيير المرفق العام (م.ع) والتحولات الجديدة**، دار بلقيس، الجزائر 2010.
37- وليد حيدر جابر،**التفويض في ادارةواستتمار المرافق العامة**، دراسة مقارنة منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
38- شاب توما منصور، **القانون الإداري (ق.إ)**، ط1، جامعة بغداد، 1980.
39- حماد محمد شطا، **تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1984.
40- محمد فاروق عبد الله، **نظرية المرفق العام (م.ع) في القانون الجزائري بين مفهومين التقليدي والاشتراكي**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
41- رياض عيسى، **نظرية المرفق العام (م.ع) في القانون المقارن**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
42- عبد الفتاح أبو الليل، **الوجيز في القانون الإداري (ق.إ)**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
43- محمد أمين بوسماح،**المرفق العام (م.ع) في الجزائر**،ديوان المطبوعات الجامعية 2005.
44- حماد محمد شطا، **تطور وظيفة الدولة، نظرية المرافق العامة**، الكتاب الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
45- هيام مروة، **القانون الإداري (ق.إ) الخاص**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003.
46- عثمان خليل، **القانون الإداري (ق.إ)**، الطبعة الرابعة، دون مكان نشر، 1960

47- محمد عبد الحميد أبو زيد، **دوام سير المرافق العامة،دراسة مقارنة**، الطبعة الثالثة، دراسة الثالثة، دار النهضة العربية، 2001-2002.
48- أبو دية، أحمد،**الفساد: أسبابه وطرق مكافحته**، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان 2004.
49- أفندي، عطية حسن، **"الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة"** بحث مقدم لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، بجامعة القاهرة، 1999.
50- حسن كريم. **الفساد والحكم الصالح في البلدان العربية**، المستقبل العربي، 2004.

**ثالثاً: مجلات.**

51- شحاتة، حسين، **الفساد المالي، أسبابه وصوره وعلاجه**، مجلة الوعي الإسلامي، العدد 552، شعبان 1432هـ/ يوليو2011.
52- لمرسي السيد حجازي،**التكاليف الاجتماعية للفساد**، مجلة المستقبل العربي عدد266 نيسان2001.
53- مقري عبد الرزاق،**الحكم الصالح وآليات مكافحة الفساد**، مجلة البصيرة، (يناير, 2000).
54- محمد الخالد المهايني، **الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م)، مظاهره وأسبابه**، ومدخل الرقابة الحكومية لمكافحته، مجلة رماح البحوث والدراسات، تصدر عن مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، رماح، الأردن، العدد4 ديسمبر2008.
55- ياسين قوتال، وحنان خذيري. **آثار الفساد الإداري على عمل المؤسسات الحكومية وسبل معالجته**. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
56- أبو بكر أحمد عثمان،**إبرام عقود تفويض المرفق العام (م.ع) في التشريع الفرنسي والتشريعات العربية**، مجلة قانون وأعمال جامعة الشارقة 06أفريل2007
57- فريدة مزياني،**الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية (ص.ع)** مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثاني، جوان، 2014.

**رابعاً: مؤتمرات.**

58- أميمة، فتحي محمد،**الفساد السياسي والإداري كأحد أسباب الثورات العربية: دراسة وصفية تحليلية**، ثورة 17 فبراير في ليبيا نموذجاً، مؤتمر فيلادلفيا الدولي السابع عشر ثقافة التغيير: الأبعاد الفكرية- العوامل –التمثلات/6 8 ـ نوفمبر 2012.

**خامساً: المدكرات.**

59- بن مبارك راضية **التعليق على التعليمة رقم842/94.3 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها**، مذكرة لنيل شهادة الماجيستر، فرع إدارة ومالية كلية الحقوق، الجزائر،2000-2001.

**سادساً:المدخلات.**

60- أحسن عمروش،**ماهية المرفق العام (م.ع)** أعمال الملتقى الدولي حول المرفق العام (م.ع) في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن دراسة قانونية وعملية كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة 22-23 أفريل2015

61- موسى عتيقة،**عقود الامتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام (م.ع) في اطار التحولات الجديدة في الجزائر مع دراسة تجربة الجزائر في مجال الطيران المدني**، مداخلة في أعمال الملتقى الوطني حول تسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أشخاص القانون الخاص المنعقد 27-28أفريل2011 كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة.

# فهرس المحتويات


| العنـــوان | الصفحة |
|---|---|
| **الإهداء** | |
| **شكر وعرفان** | |
| **قائمة المختصرات** | |
| **مقدمة** | **أ- ج** |
| **الفصل الأول الإطار النظري والمفاهيمي لتفويض المرفق العمومي والفساد الإداري** | |
| **تمهيد** | **6** |
| **المبحث الأول: تفويض المرفق العام (م.ع)** | **7** |
| **المطلب الأول: تعريف المرفق العام (م.ع)** | **7** |
| الفرع الأول: ماهية المرفق العام (م.ع) | **7** |
| الفرع الثاني: تعريف التشريعات الغربيّة والعربيّة لعقد تفويض المرفق العام (م.ع) | **9** |
| الفرع الثالث: موقف المشرّع الجزائري | **9** |
| **المطلب الثاني: أنواع المرفق العمومي** | **10** |
| الفرع الأول: أنواع المرافق العامة على أساس معيار طبيعة نشاطها | **11** |
| الفرع الثاني: أنواع المرافق العامة على أساس المعيار الإقليمي والاختيار في إنشائها | **12** |
| **المطلب الثالث: تفويضات المرفق العمومي** | **13** |
| الفرع الأول:آليّات إحداث عقد تفويض المرفق العام (م.ع) وفق قانون الصفقات العمومية (ص.ع) | **13** |
| الفرع الثاني:امتياز المرفق العام (م.ع). | **21** |
| **المطلب الرابع: خصائص المرفق العمومي** | **29** |
| الفرع الأول: المرفق العام (م.ع) مشروع عام ومشروع دو نفع عام | **29** |
| الفرع الثاني: المرفق العام (م.ع) مشروع مرتبط بالدولة والإدارة العامة | **30** |
| الفرع الثالث: خضوع المرفق العام (م.ع) لنظام قانوني خاص واستثنائي | **31** |
| **المبحث الثاني:مفهوم الفساد الإداري** | **32** |
| **المطلب الأول :مفهوم وتعريف الفساد الإداري** | **32** |
| الفرع الأول مفهوم الفساد الإداري | **32** |
| **المطلب الثاني:المنظور التاريخ والدولي للفساد الإداري** | **33** |
| الفرع الأول: المنظور التاريخي | **33** |
| الفرع الثاني: المنظور الدولي | **35** |
| **المطلب الثالث: أنواع الفساد** | **35** |
| الفرع الأول: أنواع الفساد حسب درجات الوظيفية | **35** |
| الفرع الثاني: أنواع الفساد من ناحية الانتشار | **36** |
| **المطلب الرابع:أسباب الفساد الإداري** | **36** |
| الفرع الأول: أسباب الفساد الإداري | **36** |

| | |
|---|---|
| الفرع الثاني: أثار الفساد الإداري | **40** |
| **خلاصة الفصل** | **44** |
| **الفصل الثاني: وسائل وآليات تدخل المرفق العمومي لمكافحة الفساد الإداري** | |
| **تمهيد** | **46** |
| **المبحث الأول:الوسائل المادية والبشرية** | **47** |
| **المطلب الأول: الوسائل البشرية** | **47** |
| الفرع الأول: التدابير الوقائية في القطاع العام (ق.ع) | **47** |
| الفرع الثاني: الجرائم المتعلقة بالتحيز في الصفقات العمومية(ص.ع) | **48** |
| الفرع الثالث: الجنايات والجنح ضد الدستور | **49** |
| **المطلب الثاني: الوسائل المادية** | **55** |
| الفرع الأول: الهيئات الإدارية | **56** |
| الفرع الثاني: الهيئات القضائية | **57** |
| **المبحث الثاني آليات الرقابة الداخلية (ر.د) والخارجية لمكافحة الفساد الإداري** | **58** |
| **المطلب الأول:الرقابة الداخلية (ر.د) والخارجية** | **58** |
| الفرع الأول: الرقابة الداخلية (ر.د). | **58** |
| الفرع الثاني: الرقابة الخارجية (ر.خ). | **60** |
| **المطلب الثاني:الرقمنة والتكوين وإعادة التأهيل.** | **61** |
| الفرع الأول: التكوين وإعادة التأهيل | **61** |
| الفرع الثاني: الرقمنة | **62** |
| **خلاصة الفصل** | **66** |
| **الخاتمة** | **68** |
| **قائمة المصادر والمراجع** | **71** |
| **الفهرس المحتويات** | |
| **ملخص** | |

**الملخص**

يُعتبر المرفق العام (م.ع)بالأساس مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة، وفي ظل التحولات الراهنة بالجزائر خصوصاً في ظل الفساد الإداري والمالي (ف.إ.م) وأُعهدت إدارتها إلى القطاع الخاص (ق.خ)من خلال التفويض للقيام بهذا المهمّة بدلاً عنها مع احتفاظ الدّولة بحقّها في الإشراف والرقابة، ما سمح للخواص بأن يكونوا عُنصراً فعّالاً في تحقيق التنمية، وكذا المساهمة في ترقية منظومة الخدمة العموميّة وإشباع حاجات المنتفعين.

لقد شكل صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلّق تنظيم الصفقات العمومية (ص.ع)وتفويضات(م.ع)الجديد، محاولة من المشرّع الجزائري لتوحيد جميع تفويضات المرافق العامّة في نص تنظيمي شامل يُعدّ بمثابة إطار عام للعلاقات التعاقديّة التي تربط بين جهة الإدارة العامّة المفوِّضة والمفوَّض إليها تسيير المرفق العام (م.ع) في إطار الشراكة.

**الكلمات المفتاحية:** عقد التفويض، شراكة، استثمار، قطاع عام، قطاع خاص، صفقة عموميّة.

**Abstract**

The public utility (MA) isbasically a projectthataims to achieve the public interest, and in light of the current transformations in Algeria, especially in light of administrative and financial corruption (FEM), and its management has been entrusted to the privatesector (QK) through the mandate to do this The taskis to replace itwith the state retainingits right to supervise and control, whichallowed the privatepersons to be an effective element in achievingdevelopment, as well as contributing to the promotion of the public service system and satisfying the needs of the beneficiaries.

The issuance of PresidentialDecree No. 247-15 relating to the regulation of public procurement (SA) and the new mandates of (SA) constituted an attempt by the Algerian legislature to unify all the mandates of public utilities in a comprehensiveregulatorytextthat serves as a generalframework for the contractual relations between the administration body The delegated and delegated public to operate the public utility (MA) within the framework of the partnership.

**Key words:**delegationcontract, partnership, investment, public sector, privatesector, public deal