وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الملتقى الوطني بعنوان:

الجماعات المحلية في الوطن العربي

(الرهانات والتحديات)

المحور الثالث: إشكالات الجماعات المحلية في الوطن العربي

ثانيا : إشكالات الجماعات المحلية على المستوى الاقتصادي والمالي.

موضوع المداخلة:

فعالية تفويض المرفق العام المحلّي، آلية لتحسين موارد الجماعات المحلية

Delegating public infrastructure is a mechanism to enhance the resources of local communities

بوسعدة رستم

طالب دكتوراه

تخصص الدولة والمؤسسات العمومية

جامعة قاصدي مرباح ورقلة

Rostomb88@Gmail.com

ملخص:

تسعى الدولة الجزائرية لتحسين التنمية المحلية من خلال اعتمادها على أساليب جديدة ومرنة في إدارة المرافق العامة، وهذا يهدف إلى تحسين جودة الخدمات العامة المقدمة وتعزيز الدور التنموي للجماعات المحلية، التي تعتبر العمود الفقري للتنمية على المستوى المحلي.

ومع ذلك؛ فإن هناك بعض النقائص التقنية والقانونية التي واجهت أساليب إدارة هذه المرافق، وقد تسببت أيضا في تعثر دور المرافق العامة في تحقيق النمو المستدام.

كرس المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، أسلوب تسيير المرافق العامة عن طريق التفويض، وتبعه المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرافق العامة للجماعات المحلية، استجابة للتحديات الاقتصادية التي نخرت البلاد، وبغرض إيجاد مصادر تمويل وتخفيف العبء عن الخزينة العمومية، وتجنب مخاطر إدارة المرفق العام، واستخدام أساليب التسيير الحديثة التي تعتمد التخصص والتكنولوجيا لتحقيق التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة.

تعد فكرة تفويض المرفق العام أسلوبا بديلاً لتخفيف العبء المالي على المرافق العامة وتحسين أداء الخدمات المقدمة للمواطنين، فمن خلال هذا الأسلوب يمكن استغلال خبرة القطاع الخاص في تمويل وإدارة المشاريع العامة، بالإضافة إلى زيادة الاستثمار والنشاط الاقتصادي، وخاصة على مستوى الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: تفويض- المرافق العامة – الجماعات المحلية – التنمية المحلية – مصادر التمويل.

Abstract :

The Algerian state seeks to improve local development by adopting new and flexible methods in managing public facilities. This aims to enhance the quality of public services provided and strengthen the developmental role of local communities, which are considered the backbone of local development.

However, there are some technical and legal shortcomings that have hindered the management methods of these facilities. These shortcomings have resulted in the failure of public facilities to achieve sustainable growth.

Presidential Decree 15-247 established the method of managing public facilities through delegation, followed by Executive Decree 18-199, which is related to local communities. This was in response to the economic challenges that have affected the country, with the aim of finding sources of financing and relieving the burden on the public treasury. It also seeks to avoid the risks of managing public facilities and utilize modern management methods that rely on specialization and technology to achieve economic and sustainable development.

The idea of delegating public facilities is an alternative method for alleviating the financial burden on public facilities and improving the performance of services provided to citizens. Through this method, the expertise of the private sector can be utilized in financing and managing public projects, in addition to increasing investment and economic activity.

Keywords: authorization - public facilities - local communities - local development - sources of funding.

مقدمة:

يقوم المرفق العام على تلبية احتياجات المجتمع وتحسين الحياة العامة للأفراد، وتقديم خدمات عمومية، من أجل ضمان تقديم الخدمات بشكل فعال وفقاً لمتطلبات المجتمع المتغيرة، فيتعين على المرفق العام أن يتطور ويتقدم في طرق إدارته، إذ تواجه الإدارة العامة العديد من التحديات والصعوبات في تقديم الخدمات بشكل فعال، مثل عجز الأشخاص العامة عن إدارة كافة الخدمات بشكل مباشر، وتدني نوعية الخدمات المقدمة بسبب الاختلالات في التسيير، وعدم قدرتها على مواكبة التغيرات والتحولات في المجتمع.

لذا؛ أصبح من الضروري اليوم إجراء تغييرات جذرية في أنظمة الإدارة العامة لتحسين جودة الخدمات وزيادة رضا المرتفقين، يمكن أن تشمل هذه التغييرات استخدام التكنولوجيا الحديثة لتحسين عمليات الإدارة وتسهيل الوصول إلى الخدمات، وتطوير نظم التدريب والتعليم لتطوير مهارات الموظفين وتعزيز كفاءتهم، وتعزيز المشاركة المجتمعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالخدمات العامة.

ما ترك هذا الخلل؛ الطرق التقليدية لتسيير المرافق ا لعامة، حيث ظهرت أساليب جديدة للتسيير رافقت تطور المرافق العامة، وهي تفويضه، إذ انتشر هذا المفهوم عبر عديد من الدول لاسيما الدول الأوروبية والدول الأنجلوسكسونية، وكذا بعضا من الدول العربية التي سارعت لاستخدام هذا الأسلوب منها؛ مصر، والمغرب، وتونس، وتبعتهم من بعد ذلك الجزائر مستفيدة من خبرة فرنسا في كيفية توزيع المهام بين القطاع العام والخاص، فضلا عن تخفيف الأعباء عن الإدارة والاستفادة من خبرات القطاع الخاص، في التسيير وتقديم الخدمات.

فإذا أردنا تحقيق أهداف تتعلق بتحسين سير المرفق العام، يتطلب من الإدارة المركزية إلى جانب الإدارة المحلية بمحاولة إشباع الحاجات العامة للجمهور وكذا تحقيق رغباتهم، سواء تعلّق الأمر بتقديم خدمة أو إنتاج سلعة، مع احترام المبادئ التي نادى بها المشرع الجزائري وهي المساواة والإنصاف والعدل في توزيع تلك الخدمات، ناهيك عن الحفاظ على استمراريتها وانتظامها مع وجوب ضمان الجودة في الخدمة العمومية.

وبذلك فالجماعات المحلية تأمل لتقديم الأفضل خدماتيا، وذلك مساهمة منها لرد الاعتبار للمرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة ومدى انسجام برامجها التنموية في تلبية حاجيات المجتمع.

استسلمت الجماعات المحلية لواقع انعدام السيولة المالية ونقص الموارد البشرية من أجل تسييرها والتحكم فيها، وبذلك اتجهت الدولة إلى إيجاد طرق ناجعة لتسيير المرافق العامة، ولكي تصل إلى أهدافها فقد مكّنت الجماعات المحلية من اللجوء إلى أساليب أخ رى من أجل تسيير المرفق العام، وبذلك أسندت إدارة بعض المرافق العامة إلى الخواص، والذي تأمل فيه الدولة

على أن يغطي عجز الدولة الحفظ على المرفق العام، ويرفع من شأنه لأجل تحقيق نتائج مميزة والوصول إلى الأهداف المسطرة من طرف الدولة، وبذلك سيتم اللجوء إلى التعاقد مع الخواص باسم "عقود التفويض".

هذا وقد أصدر المشرع في هذا الصدد المرسوم 18-199، الذي يحدد كيفيات تفويض المرفق العام، وهي طريقة يشرك فيه الخواص لتسيير الهياكل والبنى التحتية، إذ أوجد هذ التنظيم بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات ا لعمومية وتفويضات المرفق العام، لمنح الجماعات المحلية أفضلية اختيار النمط التسييري الأمثل وحق التفاوض مع الشريك حول شروط تنفيذ اتفاقية تفويض المرفق العام في جودة وبأقل تكلفة.

تكمن أهمية دراستنا لهذا الموضوع؛ استكشاف أحد أهم النهج الحديثة والتي تخدم تحسين الأداء في المرافق المحلية عن طريق تجديدها وتحديثها، وتحسين طرق إدارتها وتسييرها، هذه الدراسة تركز بشكل خاص على المرافق المحلية وكيفية إدارتها في إطار الجماعات المحلية، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة المطبقة عليها، وطريقة تعزيز المالية الخاصة بها، وكذا تطوير التنمية المحلية من خلالها، فقد سلطت الدراسة الضوء على هذه القوانين والأنظمة من خلال استخدام المنهج الوصفي والتحليلي تحقيقا لأهدافها.

ولتسليط الضوء على الواقع المعاش؛ الذي نجد أن المرافق العامة المحلية تعاني من سوء تسيير لها، ومنها تدني الخدمات العمومية، ومما يشكل انخفاضا في التنمية المحلية، وبذلك فالمشرع قام بالبحث عن الأساليب الأنجع لدعم التنمية المحلية من خلال الارتقاء بالجماعات المحلية، وما أضحى يعتبر أن التفويض من الأساليب المميزة التي قد ترفع من أداء الجماعات المحلية، فنطرح التساؤل التالي:

كيف يمكن للجماعات المحلية استغلال مواردها الذاتية بشكل فعال لجذب الاستثمار المحلي وخلق الثروة من خلال تفويض مرافقها المنتجة للمداخيل؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، تم تقسيم الدراسة وفقا للمحاور التالية:

النظام القانوني لعقد التفويض ومجالات تطبيقه على مستوى الجماعات المحلية (كمبحث أول).

مساهمة تفويض المرافق العامة في المالية المحلية وتحقيق التنمية (كمبحث ثان).

المبحث الأول: النظام القانوني لعقد التفويض ومجالات تطبيقه على مستوى الجماعات المحلية.

إن توالي الأزمات الاقتصادية التي عاشتها الجزائر مؤخرا، نتيجة لتراجع أسعار البترول، واعتمادا لسياسة التقشف وإرشاد الانفاق العام، اعتمدت الدولة الجزائرية إثرها إجراءات وتدابير لتحافظ على قدرتها في تقديم أداء متوازن للأفراد، الأمر الذي جعلها تعتمد على تقنيات منها؛ إعادة النظر في تقنية تفويض المرافق العامة، وتقنين أطر قانونية له، في ظل غياب واضح للأطر القانونية والتشريعية لها.

المطلب الأول: أهمية فكرة التفويض وإطاره القانوني في قانون الجماعات الإقليمية.

إن تطور وظائف الدولة والجماعات المحلية خصوصا، جراء التغيرات الاقتصادية والسياسية والثقافية، أوجب على اللامركزية الإدارية الاعتراف بوجود مصالح جماعية مشتركة ومترابطة إقليميا وفنيا، يشرف عليها ويقوم بمباشرتها أبناء المنطقة المحلية[1]، وذلك بتسيير المصالح العامة المحلية التي عجزت عن تحقيق أهدافها المنشودة وضمان ديمومة الخدمات ونوعيتها، وذلك لسبب عجز الجماعات المحلية؛ تسيير مرافقها العامة بطريقة مباشرة، بحيث اعتمد المشرع الجزائري على الأسلوب التقليدي المتمثل في التسيير المباشر للمصالح المحلية، وكذا إسناده إلى الغير وفق المفهوم التقليدي من خلال اللجوء إلى أسلوب التعاقد بواسطة عقد الامتياز، وذلك ما استنتج ضمنيا من قانوني البلدية والولاية الملغي، المؤرخ سنة 1990، في المادتين 134، 138 من قانون البلدية القديم الملغي، رقم 90-08، حيث يؤكد المشرع فيها من خلال المصطلحات المستعملة، وهي الاستغلال البلدي المباشر، ومنح امتياز المصالح العمومية...

وبنفس الوضعية فقد نص على ذلك في المادتين 122 و124 من قانون الولاية الملغي، لسنة 1990 رقم 90-09، بحيث تناول المشرع فيه تحت مسمى؛ الفرع الثاني: طرق تسيير المصالح الولائية العمومية، ضمن الفصل الرابع المتضمن؛ المصالح العمومية التابعة للولاية، حيث نصت المادتين على أسلوبين لتسيير هذه المصالح؛ وهما الأسلوب المباشر، واللجوء إلى الامتياز.

ومن خلال ذلك نجد بأن المشرع الجزائري قد اكتفى فقط بالأسلوب التقليدي لتسيير المرافق العامة وذلك بواسطة الدولة أو البلدية أو الولاية مباشرة، أو بواسطة مؤسساتها على غرار المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات ذات الطابع العمومي.

---

1 - DE L'auhader,maneul du droit administratif , paris, 1969,P144

يحظى الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية باهتمام الفقهاء، ويرى البعض أنها تعتبر مؤشرا أساسيا لأي نظام حكم مركزي وبشكل أساسي، ويعتبر الفقهاء أيضا بأن مصالح كل إقليم محلي يتمثل في رغبات وطموحات سكانه يجب أن تعبر عنها وتحترمها في تنظيم الحكم ومع ذلك، هنالك شرط تجب الالتزام به، وهو عدم تعارض هذه المصالح المحلية مع المصلحة العليا للدولة واستقرارها[1].

لقد بات واضحا في كل الدول وبعد انتهاج سياسات اقتصادية كثيرة ومتنوعة، أن النهوض بالتنمية الشاملة في أي دولة لا يمكن أن يضطلع به القطاع العام لوحده أيا كانت وسائله البشرية والمادية بل ينبغي لضمان أطر ناجحة فتح المجال للقطاع الخاص، وهذا ما تبناه المشرع الجزائري نتيجة لعدة أسباب أسهمت في تغيير نمط التسيير، وهذا ما سوف يترتب عنه استصدار نصوص قانونية تتوافق مع هذا التوجه الجديد[2].

أولا: دوافع الإقرار بتفويض المرافق العامة:

يعتبر الفقه الفرنسي أن تفويض المرفق العام للقطاع الخاص يأتي نتيجة لعدة أسباب:

01- يركز الفقه الفرنسي على ضرورة تحقيق فعالية أفضل في إدارة المصالح العامة، من خلال تفويض الإدارة للقطاع الخاص، كما يعتقد أن الخدمات المقدمة يمكن أن تكون أكثر فعالية وتحقق مستويات أعلى من الجودة في الخدمة.

02- يشير الفقه الفرنسي إلى الحاجة الماسة لتحقيق التطوير والتحسين في نوعية الخدمة المقدمة، وذلك بتوفير المزيد من المرونة والاستثمارات الخاصة، كما يعتقد أنه يمكن تحسين الخدمات لتلبية احتياجات المجتمع بشكل أفضل.

03- يعتبر الفقه الفرنسي أن تفويض المرفق العام للقطاع الخاص يساهم في تقليص العبء المالي على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية، بدلاً من تحمل التكاليف الكاملة للخدمات، كما يمكن للقطاع الخاص تقديم بعض التمويل والاستثمارات اللازمة وهذا يقلل من الضغط على الموارد المالية للدولة ويتيح لها تحقيق الأولويات الأخرى[3].

---

1 – عبد القادر شيخي، نظرية الإدارة المحلية، مكتب المحتسب، عمان، 1983، ص 27-28

2 – خديجة سعيدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017، ص33.

3 – عبد الحليم بن بادة، محمد بوحامدة، عقد التفويض المرفق العام كآلية لإقامة الشراكة الاستثمارية بين القطاع العام والخواص، وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الملتقى الدولي حول آليات تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودوره في تحقيق التمويل المستديم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، المنعقد يومي 28-29 أفريل 2019، ص05.

و يرى الفقه الفرنسي أن تفويض المرفق العام للقطاع الخاص يساهم في تحقيق الفعالية الاقتصادية، كما تتيح هذه الإجراءات للمشروعات والشركات الخاصة فرصا للمنافسة وتطوير أساليب إدارة عصرية وبالتالي، يمكن تحقيق كفاءة أفضل لها في الحفاظ وتعزيز المالية العامة.

كما تعود أسباب اللجوء إلى تقنية تفويض المرافق العامة في الجزائر، إلى مجموعة من الأسباب منها ما هو قانوني ومنها ما هو تقـ ـني بالإضافة إلى عدة أسباب أخرى اجتماعية واقتصادية وحتى خارجية، والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

1-أسباب قانونية: إن تفويض المرفق العام يبقي المسؤولية بمعزل جزئي عن الدول، بل يمنح المسؤولية المالية على عاتق المستثمر للمرفق العام الذي يتحمل أعباء ومخاطر استثماره.

2-أسباب اجتماعية : حاولت الدولة الجزائرية من خلال حل إشكالية الانفجار الديمغرافي لسكانها خلال السنوات الأخيرة، مسايرة هذا النمو؛ الأمر الذي استدعى من أجله ارتفاع معدلات البطالة، والنزوح الريفي، وظاهرة الهجرة غير الشرعية، ما جعلها تفوض مرافقها للقطاع الخاص لتسييره، من أجل تحقيق الأمن الاجتماعي.

3- قيود الموارد المالية والبشرية: قد تواجه الدولة تحديات في توفير كافة الموارد اللازمة لتقديم الخدمات العامة بشكل كامل وفعال فإن تفويض المرافق العامة يسمح باستقطاب الموارد الخاصة والخبراء لتحسين أداء الخدمات العامة.

4- تحسين الكفاءة والجودة: تقنية التفويض تعزز المنافسة وتشجع الشركات الخاصة على تقديم خدمات ذات جودة عالية وفعالة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين الأداء العام للمرافق العامة في الجزائر.

5- تنويع الاقتصاد: يمكن لتقنية التفويض أن تساهم في دفع تنويع اقتصاد البلاد من خلال جذب الاستثمارات الخاصة وتعزيز الشركات المحلية في تقديم الخدمات العامة، ويتضح أنها بمثابة إكمال للدور الجديد للدولة، المتمثل في الانسحاب من الحقل الاقتصادي، ويحتّم على الدولة الجزائرية اعتماد تقنية التفويض، والتي تسمح بتقليل الأعباء المالية على الدولة، وكذا تعد وسيلة إضافية لتحويل استثمارات الدولة وأبنيتها التحتية للمساهمة في بناء اقتصاد قوي للدولة.

6- توفير الوقت والجهد: بدلاً من أن تقوم الدولة بتنظيم وتسيير جميع المرافق العامة، يمكنها تفويض بعض الخدمات إلى القطاع الخاص، مما يوفر الوقت والجهد والموارد للدولة للتركيز على الأولويات الأساسية.

7- تحسين التكنولوجيا والابتكار: قد يسمح عقد التفويض بنقل التكنولوجيا والخبرة من الشركات الخاصة إلى الدولة، مما يساهم في تحسين التكنولوجيا المستخدمة وتعزيز الابتكار في تقديم الخدمات العامة.

8- تحسين الشفافية والمساءلة: تقنية التفويض تتطلب إجراءات وإجراءات محدّدة لتنظيم العلاقة بين الدولة والشركات الخاصة وهذا يزيد من شفافية ومساءلة تقديم الخدمات العامة ويقلل من فساد النظام.

9- أسباب تقنية: يتطلب المرفق العام رعاية تقنية عالية المستوى وخبرة متقدمة، يتطلب منها الاستمرار في توفير مبالغ كبيرة يصعب على الشخص المعنوي العام توفيرها خاصة إذا كان يعاني من عجز مالي، كما هو الحال في مرافق كثيرة كمرفق الاتصالات، والكهرباء والبريد...الخ[1].

10- أسباب خارجية: أصبح من الضروري على الجزائر مواكبة التطورات العالمية والتحولات الكبرى للنظام العالمي الجديد مما يجبرها على التخلي عن بعض الوظائف الإدارية، فهي مطالبة بتحسين مكانتها الخارجية، مما يقتضي البحث عن مستثمرين وتقديم تحفيزات لاستقطابهم ومنحهم مسؤولية بعض المرافق العامة.

يمكن أن تكون هذه الأسباب وغيرها محفزة للجزائر لاستخدام تقنية تفويض المرافق العامة لتحسين تقديم الخدمات العامة. ومع ذلك، ينبغي مراعاة الظروف الفردية للبلد وتقدير الجوانب القانونية والسياسية والاقتصاد.

كل ما رأيناه من أسباب، يعتبر تبني التفويض كأحد الأساليب المستحدثة في مجال الاستثمار وذلك ليس فقط على المستوى المحلي ولكن أيضا على المستوى الدولي، ومع ذلك ستواجه الدول تحديات، بما في ذلك إعطاء المستثمرين الأجانب والمواطنين نفس الامتيازات والتسهيلات، لذلك يجب توفير مناخ استثماري مشجع.

ثانيا: النظام القانوني لتفويض المرفق العام للجماعات المحلية.

بسبب غياب الأطر التشريعية والقانونية لتقنية التفويض، ساهمت في عدم وضوح الرؤية فيما يتعلّق بمفهوم تفويض المرافق العامة، وتحديد أي من العقود التي تنسب لهذه التقنية، في حين أنها ليست بالحديثة بل قد تم تناولها في قوانين سابقة، بل وقد سبقت الدول الأوروبية في استخدام هذه التقنية بل وأثبتت نجاعتها، إذ شكّل عقد الامتياز الصورة النمطية والمحتكرة لتفويض المرفق العام بالجزائر، والذي تم تناوله في عدة مواضع في مختلف المجالات القانونية الخاصة به، وسنوجز تناول هذه التقنية في كل هذه النصوص:

[1] – وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص305.

– تم تناولها في قانون البلدية :24/67 وفقا للمادة 220 من الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي[1].

– وتم تناولها في قانون الولاية 69-38 وفقا للمادة 136 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية، والتي اعتمدت أسلوب الامتياز كطريقة استثنائية لتسيير مصالح الجماعات المحلية[2].

– قانون البلدية لسنة 1990 وفقا لأحكام المادة 138 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، والتي نصت على أنه إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا، دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلديات منح الامتياز مع مصادقة الوالي على هذه الاتفاقية المعمول بها قانونا حسب القواعد والإجراءات المقررة[3].

– قانون الولاية لسنة 1990 حيث تضمنت المادة 130 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية، على أنه إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز[4].

التعليمة الوزارية 842.94 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتي عرفت الامتياز على أنه عقد تكلف الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة، بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب الامتياز على مسؤوليته، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق[5].

– قانون البلدية لسنة 2011 حيث تنص المادة 155 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه:

"يمكن للمصالح البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول، ويخضع الامتياز لدفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم"[6].

---

[1] – الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، لسنة 1967.

[2] – الأمر 69-38 المؤرخ في 1969/05/22 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06 لسنة 1969.

[3] – القانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخة في 1990/04/11

[4] – القانون 90-09 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11.

[5] – التعليمة 94.842 المؤرخة في 1994/09/07 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

[6] – القانون 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03.

-قانون الولاية لسنة 2012 من خلال المادة 149 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، التي تضمنت على ما يلي: "إذا تعذّر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه، عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلال عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به"[1].

-المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث نصت المادة 207 منه على أنه: " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن المرفق العام أن يقوم بتفويض تسييره إلى المفوض له وذلك مالم يجد حكم تشريعي مخالف"[2].

المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام، حيث نصت المادة 02 منه على "أن التفويض هو تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة إلى المفوض له بهدف الصالح العام"، كما أكدت المادة 04 من نفس المرسوم السالف الذكر على " إمكانية الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها المسؤولة عن المرفق العام، أن تفوض تسيير مرفق عام إلى المفوض له سواء كان شخصا معنويا عاما أو خاصا خاضعا للقانون الوطني وذلك بموجب اتفاقية عقد التفويض"[3].

المطلب الثاني: مجالات تطبيقها على مستوي المحلي.

تستخدم اتفاقيات التفويض في إدارة المرافق العامة الذي تتنوع طبيعة نشاطها أو الخدمات التي تقدمها، وبالتالي، يعتبر من الطبيعي وجود تباين واضح في طرق إدارة هذه المرافق من خلال اتفاقيات التفويض المختلفة، مثل عقد الامتياز، وعقد الإيجار، والوكالة المحفزة، وعقد التسيير.

توجد أنواع مختلفة من عقود تفويض المرافق العامة وتختلف حسب مساهمة المفوض في إنشاء المرافق واستغلالها وحجم المخاطر التي تتحملها والرقابة التي تمارسها السلطة المفوضة.

أولا: المرافق المحلية محل التفويض:

[1] – القانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29.

[2] – المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 2015/09/20.

[3] – المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد08، المؤرخة في 2018/08/05

التفويض لا يمكن أن يكون إلا على مرفق عام، فلا يمكن نسج عقد تفويض إذا لم يكن محل النشاط مرفقا عاما، وبذلك فأساس التفويض هو الاستثمار في المرفق العام، فإن ما يميز المرافق العامة القابلة للتفويض، كونها مرافق اقتصادية، يمكن للخواص الاستثمار فيها، وتتوافق في عدّة أنماط؛ مثل مصادر التمويل والتقنيات والطرق المالية، والذي يستند إلى رأي الفقه أن المرافق العمومية ذات الطابع الاستثماري الاقتصادي، تعدّ المجال الأحسن لتناول تقنية التفويض، دون استبعاد للمرافق العمومية الإدارية[1].

وبالعودة إلى المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، نجد بأن المشرع قد منح للسلطة المفوضة الحق في تفويض تسيير المرفق العام، ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف لذلك، في حين أن المرسوم التنفيذي 18-199، ومن خلال نص المادة 02 منه، استثنى بعضا من المرافق العامة وهي المرافق ذات الطابع السيادي، التي يحددها الدستور كمرفقي؛ الجيش والشرط ة ومرافق السجون، في حين سمح بتفويض المرافق غير السيادية، وهي التي تتعلق بإشباع حـ قوق اجتماعية وثقافية مكفولة دستوريا، كالتعليم والصحة وغيرها.

وفي ذات السياق نجد بأن قانون الجماعات المحلية قد أعطى للمواطن وللخواص جوانب عدة للتدخل، فيما يخص الجانب الاجتماعي بالخصوص، بحيث تقوم بتشجيع كل مبادرة من هدفها تحقيق الأمن الاجتماعي للمواطن، مثل ذلك؛ تشييد ترقيات عقارية، إنجاز هياكل ومراكز ثقافية وتعليمية، صيانة المساجد والمدارس، وتشجيع كل ما يسهم في ترقية النقل المدرسي والتعليم الخاص.

واجهت البلديات العديد من التحديات في مجال مرفق النظافة وحماية الصحة وذلك وفقًا لأحكام المادة 123 من قانون البلدية. حيث تكلف البلديات بصيانة هذا المرفق والعمل على ضمان عدم حدوث أي تلوث بيئي أو صحي في المدينة، بالإضافة إلى ذلك، يقع على عاتق البلديات تسيير الأسواق واستغلال القاعات وتنمية قطاع السياحة في المنطقة، وهذا يتطلب منهم تنفيذ استراتيجيات متطورة للترويج للجزائر كوجهة سياحية.

1 - لامية لعجال، إنعاش الاقتصاد عبر تقنية تفويض المرفق العمومي في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر01، العدد 03، الجزء32، جامعة الجزائر، الجزائر، 2019، ص158.

كما أنه ومن خلال قراءة لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي المحدد للمجالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي الولائي في مجالات عدة كالصحة العمومية، حماية الطفولة، الإعلام والاتصال السياحة، التربية والتعليم العالي، التكوين والشباب والرياضة، السكن الفلاحة، الري والغابات، بما نصت عليه المادة 77 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

ووفقاً لما سبق، فيمكن للجماعات المحلية تفويض الخدمات المنصوص عليها قانوناً، وهذا يعني أنه يمكنها أن تسمح لجهات أخرى بتقديم هذه الخدمات بدلاً منها، ذلك سيساهم في تحسين جودة الخدمات التي تقدم للمواطنين وتعزيز البنية التحتية التي تدعم الحركة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بالإضافة إلى ذلك؛ فإن ذلك قد يساهم في إيجاد مصادر تمويل إضافية لميزانيتها

ثانيا: أشكال عقود تفويض المرفق المحلي.

حددت المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، أشكال عقود التفويض والمتمثلة فيما يلي؛ الامتياز، والإيجار، والوكالة المحفزة، وعقد التسيير، في حين أن المشرع ذكرهم على سبيل المثال لا الحصر، "يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام حسب مستوى التفويض، والخطر الذي يتحمله المفوض له، ورقابة السلطة المفوضة، شكل الامتياز أو الإيجار، أو الوكالة المحفزة، أو التسيير، كما هي محددة في المادة، كما يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام أشكالا أخرى، غير تلك المبنية فيما يأتي، وفق الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.."[1].

1-**عقد الامتياز:** عرفته المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، بأن "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام، بحيث يسمح للمفوض له استغلال المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة وإشراف السلطة المفوضة، ويتقاضى مقابل ذلك أتعابه على شكل أتاوى من مستخدمي ومرتفقي المرفق العام، ويمنح للمفوض له كل المسؤولية في تمويل إنجاز واقتناء ممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه"

وعرفته المادة 53 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويضات المرفق العام، على أنه الشكل الذي تعهد من خلال السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، ويمول المفوض له بنفسه إنجاز واقتناء الممتلكات، كما يتقاضى أتاوى من مستخدمي ومرتادي المرفق"

1 – المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

لقد حدد المشرع وفقا لأحكام المادة المذكورة أعلاه في فقرتها الثانية، بأن مدة الامتياز لا تتجاوز المدة القصوى 30 سنة، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقريب لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد (04) أربع سنوات كحد أقصى1.

خلاصة النصين بأن الامتياز اعتبره المشرع الجزائري صورة إنسانية للتفويض2

2- **عقد الإيجار:** يعتبر هذا النوع من الأشكال، أسلوبا لتفويض المرفق العام، وهذا ما يجعله في صورة تقريبية بشكل الامتياز، حيث عرفته المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويضات المرفق العام، بأنه الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية السلطة المفوضة، وعليه وحسب ما سبق فإن اتفاقية الإيجار تتضمن مجموعة من الشروط والعناصر التعاقدية التالية:

أ- السلطة المفوضة هي من يمول إنشاء وإنجاز المرفق العام، حيث تضع السلطة المفوضة تحت تصرف المفوض له كل التجهيزات الضرورية المتعلقة بالمرفق العمومي التي أنجزتها مسبقا.

ب- أن يكون أجر المفوض له محصل عبر إتاوة من مستعملي المرفق العام.

ج – يجب على المفوض له تقديم تقرير مالي وتقني سنوي عن حصيلة تسييره للمرفق.

وخلافا لعقد الامتياز فإن مدته قصيرة نسبيا من (05 سنوات إلى 15 سنة) كحد أقصى، قابل للتمديد بموجب ملحق لمدة واحدة بطلب من السلطة المفوضة على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد (03) ثلاث سنوات كحد أقصى، بفضل مضمون المادة 54/05/04 من المرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام.

يجمع عقد الامتياز بعقد الإيجار نقاط مشتركة، نذكر منها؛ أن كلاهما وجه من أوجه تفويض المرفق العام، وأن المقابل المالي في كليهما يتم تحصيله من المنتفعين بهذا المرفق، وكما يختلفان الأسلوبان:

---

1 – سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد02، جامعة يحي فارس، المدية، الجزائر، 2017، ص18.

2 – ويزة سي طيب، سيليا بوبكر، تفويض المرفق العام كآلية لتجسيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2023، ص31.

- من حيث المدة، فقعد الامتياز طويل المدى (30 سنة) وعقد الإيجار متوسط المدى (15 سنة كأقصى)

- المقابل المادي المحصل عليه من المنتفعين في عقد الامتياز، يبقى لصاحب الامتياز، فيما أن أسلوب الإيجار فليلتزم فيه المستأجر بدفع مقابل مالي للسلطة المفوضة من أجل استرجاع مصاريف المنشآت والتجهيزات الأولية.

- في أسلوب الإيجار فيمكّن المست أجر تسيير المرفق العام فقط، في حين أسلوب الامتياز يعهد لصاحبه حق إنشاء وتجهيز واستغلال المرفق وتسييره[1]

3- **الوكالة المحفّزة:** الوكالة المحفزة أو ما يعرف بعقد الإدارة بالشراكة أو الإدارة غير المباشرة، أو مشاطرة الاستغلال، هو العقد الذي يعهد فيه السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام لحساب السلطة المفوضة ويسمى فيها وكيلا لإدارة واستغلال المرفق العام لحساب الشخص العام مانح التفويض، مقابل أجرة محددة في العقد يدفعها السلطة المفوضة مانحة التفويض، والتي تكون مرتبطة بنتائج استغلال المرفق العام، بالإضافة إلى نسبة من أرباح استغلال المرفق العام، بهدف تشجيع المفوض له على زيادة فاعلية المرفق أو زيادة في أرباحه، وبالتالي فمعدل الأجر الذي يتقاضاه الوكيل لا يكون ثابتا بل متحركا تتفاوت قيمته بالاستناد للنتائج المحققة من إدارة المرفق[2].

4- **التسيير:** طبقا لأحكام المادة 210 من المرسوم الرئاسي 274/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في الفقرة 11، عرفت التسيير على أنه " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته"، وقد عرفه المرسوم التنفيذي 199/18 وتضمنه بموجب أحكام المادة 56 منه.

لا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية التفويض (05) سنوات، غير أنه يمكن تمديد الاتفاقية لمدة سنة واحدة بموجب ملحق، وبطلب من السلطة المفوضة بموجب تقرير معلل وذلك لحاجات المرفق العام.

ومن الممكن أن نقول إن المشرع قد أدرك حاجة الجزائر إلى تطوير هياكل قاعدية كبيرة تدعم عقود الامتياز وتمكن مرافق القطاع العام من تسييرها بشكل فعال، وفي ضوء نظام تفويض المرافق العامة، فقد اتخذ المشرع عدة تغيرات تهدف إلى

1 – خديجة سعيدي، المرجع السابق، ص17 ص41.

2 – سهام سليمان، المرجع السابق.

توسيع نطاق تسيير المرافق العامة، تشبه بكثير التجربة الفرنسية. ومن بين هذه التغيرات، تعدد مجالات التدخل بالنسبة للمرافق القابلة للتفويض وتعدد صورها، وهذا التغييرات من شأنها تحقيق نجاح في استخدام تقنية الامتياز في الجزائر.

المبحث الثاني: مساهمة تفويض المرافق العامة في المالية المحلية وتحقيق التنمية.

للجماعات المحلية الحق في تفعيل أسلوب التفويض بموجب مداولة من مجالسها، وذلك باستغلال مرافق عامة بواسطة "**عقود تفويض المرافق العامة المحلية** " تمكّن بمقتضاها جماعة محلية بصفتها مانحة التفويض شخصا عموميا أو خاصا بصفة صاحب التفويض، التصرف في مرفق عمومي يعود لها بالنظر، على أن يكون المقابل المالي مرتبطا بالأساس بناتج التصرف في المرفق العام موضع التفويض، وأن يتحمل صاحب التفويض المخاطر المالية للنشاط المرفقي، يمكن أن يتضمن عقد تفويض المرفق العام إلزام صاحب التفويض بإحداث منشآت أو اقتناء أملاك، أو تجهيزات ضرورية لسير المرفق، إذ تنص مداولة الجماعة المحلية على نوعية الخدمات المرفقية التي يقترح تفويضها وخصائصها الفنية، كما يمكنها الاستعانة بمكاتب الدراسات أو مؤسسات متخصصة للتفاوض وإعداد مشاريع عقود تفويض مرافقها العامة لمدة محددة باستعمال عدة معايير؛ تقنية – مالية...

المطلب الأول: أثر تفويض المرفق المحلي على المالية المحلية.

تعتبر المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، والمتمثلة في البلديات والولايات، عاملاً رئيسيا في تنمية واستدامة المستوى المحلي، وبالتالي؛ تحتاج إلى تمويل خاص يضمن استقلالية قراراتها، ونظرا للنقص المستمر في موارد المالية المحلية، يتم البحث عن خيارات إضافية لتعزيز وديمومة هذه المالية.

ظهرت تقنية التفويض للمرافق المحلية كوسيلة مؤهلة للمساهمة في تقليل الأعباء المحلية وترشيد النفقات المحلية، إضافة إلى تحمل المفوض أو الشريك المسؤولية الكاملة عن إدارة المهام الموكلة له، بما في ذلك تحمل المخاطر والمسؤوليات. وبالتالي، فإنه يساهم في تعزيز وتحسين المالية المحلية للجماعات المحلية، باعتبار أن:

– يعتبر التفويض أسلوبا فعالاً في تجديد وتنشيط المالية المحلية، إذ يتم منح صلاحيات إدارية وتنفيذية لإدارة المرافق العامة المحلية بهدف تحقيق متطلبات الدولة الحديثة. ويسعى هذا النهج أيضا إلى زيادة الكفاءة في الإدارة، وتخفيض الأعباء المالية على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية. ومع ذلك، يجب على المفوض أن يتحمل المسؤولية والمخاطر المترتبة على تسيير وإدارة المرفق العام المحلي.

– تأتي مساهمة الخواص في تمويل المرافق العامة المحلية كنتيجة للاعتماد على طرق إدارة عامة جديدة تهدف إلى دمج الخواص أو رأس المال الخاص في تشغيل المرافق العامة وتعزيز عملية التنمية. وفقًا لبيان مجلس الوزراء فيما يتعلق بمشروع المرسوم الرئاسي المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، يكمن الهدف الرئيسي لتطبيق التفويض في تقليل الحاجة إلى الاقتراض وتقليل التمويل المباشر للمرافق العامة، مما يتيح القدرة على إطلاق وتنفيذ برامج التنمية بشكل سريع دون الانتظار لتوفير التمويل المالي[1].

–تعتبر البرامج التنموية المحلية أداة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية. يعمل المفوضون المحليون على تنفيذ المهام والمشاريع التي توكل إليهم من قبل الجماعات المحلية، مما يساهم في تعزيز البنية التحتية وتطوير الخدمات المحلية.

تعد آلية التفويض أداة هامة في إدارة المرفق المحلي، حيث تسمح للمفوضين باتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج بشكل مستقل دون الحاجة لموافقة مركزية. وهذا يساعد على تحقيق الكفاءة والفعالية في تنفيذ البرامج وتلبية احتياجات المجتمعات المحلية بشكل أفضل.

كما أن آلية التفويض تعزز مشاركة المجتمع المحلي في صنع القرارات، حيث يتم استشارة ومشاركة الأفراد والجماعات المحلية في وضع الأهداف وتنفيذ البرامج. وبالتالي، يزيد ذلك من فعالية البرامج وتأثيرها على المستوى المحلي.

بشكل عام، يمكن القول إن إنشاء وإنجاز البرامج التنموية المحلية يعتبر عملية هامة لتحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة الحياة في المجتمعات المحلية، وتعتبر آلية التفويض وسيلة فعالة لتحقيق ذلك، حيث تسمح بتنفيذ البرامج بشكل مستقل ومرن، مع ضمان مشاركة المجتمع المحلي في صنع القرارات وتحقيق أهداف التنمية المحددة.

أصبحت التطورات التكنولوجية السريعة والعولمة ودور الدولة التدخلي في جميع المجالات؛ تسمح لنا بإدراك أن هناك حاجة لمجال شاغر يضم القطاعات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والإدارية، وهذا بسبب عدم قدرة الدولة والمجتمعات المحلية على التعامل بشكل فعال مع هذه التحديات.

1 – نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2007–2008، ص95–96.

ومن الأسباب التي دعتنا للنظر في إشراك القطاع الخاص هو تحسين أداء المرافق العامة على المستوى الوطني والمحلي، وبخاصة المرافق الصناعية والتجارية، وبالتالي، يمكن أن يكون التفويض للشركات الخاصة قرارا ملائما لمواجهة هذه الاحتياجات المتزايدة.

وفي النهاية، يأتي إشراك القطاع الخاص كحل مرجح ومقبول لتلبية هذه المتطلبات المتزايدة، ولإصلاح النقائص التي تعاني منها المرافق العامة في البلاد.

تعزيز الاقتصاد المحلي وإحياؤه: لا شك أن تقنية التفويض توفر فرصا للاستفادة من إمكانيات القطاع الخاص، وتحول بعض المرافق التي يمكن تفويضها عن طريق التسيير العادي، بحيث أن الأساليب التقليدية للتسيير قد أثبتت فشلها في تحقيق الكفاءة والنجاعة، لذلك، فالتكنولوجيا تلعب دورا حاسما في تعزيز التنمية المحلية من خلال الأبعاد الاقتصادية وتوفير فرص العمل وتعزيز النشاط الاقتصادي وكذلك اكتساب المهارات والخبرات التقنية وتحقيق التأثير الإيجابي على احتياجات المجتمع المحلي[1].

في نفس السياق، يمكن أن يقدم تفويض المرفق المحلي فوائد لكلا القطاعين العام والخاص، ويتم ذلك من خلال شراكة استراتيجية بين الجانبين المتعاقدين، مما يوفر فرصا هامة لكل منهما، ويترتب على ذلك تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، وخلق علاقات قانونية متعددة في مجالات مختلفة.

تتجلى أهمية وجدية تفويض المرفق العام اقتصاديا في تعزيز البنية التحتية وتحقيق التنمية الاقتصادية، عندما تقوم الدولة بتفويض رعاية أو تشغيل المشاريع العامة للقطاع الخاص، ويتم تعزيز استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية بطريقة فعالة وفعالة، وبالتالي؛ يتم تحقيق زيادة في النشاط الاقتصادي المحلي وتوفير فرص عمل جديدة.

كما يتيح تفويض المرفق العام للمشاريع الخاصة للجهود والموارد اللازمة لتنفيذها بكفاءة أعلى، بالعمل مع الشركات المحلية والعاملين المهنيين، فيمكن للمفوض أن يضمن تنفيذ العمل بجودة عالية ووفقًا للمعايير الفنية والمواصفات الدولية.

علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي ضخ رأس المال المحلي والأجنبي إلى تحقيق تأثير إيجابي على الاقتصاد المحلي والوطني بشكل عام، فعندما يتم استثمار رؤوس الأموال في المشاريع العامة، تتسبب في زيادة الاستثمارات الأخرى وتعزيز

1 – حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكير بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018–2019، ص178–149.

النشاط الاقتصادي، كما يمكن أن يحسن زيادة الاستثمارات الأجنبية الثقة في الاقتصاد المحلي ويجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية[1].

فيمكن القول أن تفويض المرفق العام اقتصاديا يظهر أهمية كبيرة في تعزيز البنية التحتية وتنمية الاقتصاد المحلي، إن تخصيص الموارد اللازمة والعمل مع الجهات الخاصة يؤدي إلى تنفيذ المشاريع بكفاءة وتحقيق العائد الاقتصادي المطلوب، إلى جانب ذلك، يمكن أن يسهم ضخ رأس المال الداخلي والأجنبي في تعزيز الاقتصاد وجذب المزيد من الاستثمارات بشكل مستدام.

المطلب الثاني: مساهمة تفويض المرفق المحلي في تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

يعتبر النظام الإداري المحلي الأساس الذي تعتمد عليه الدولة في تحقيق التنمية في الجهات المحلية، ولعل ما نجد أنّ من ممن يسهم في رفع نسبة التحقيق؛ تفويض المرفق العام، فهو المؤهل لتحقيق أهدافها وآلية لتجسيد أغراض التنمية المحلية المستدامة، وذلك ضمن النظام القانوني المنظم له، ووفق معايير النجاعة المهتمة بالنوعية والجودة والسلامة، في ظل تجسيد الديمقراطية التشاركية.

إذ بذلك نعبر عن رأينا بأن التفويض له مكانة كبيرة لتحقيق أغراض التنمية المستدامة محليا، وشرحا لذلك نتطرق لما يلي:

أولا: احترام مبادئ المرفق العام:

يلزم مشاركة القطاع الخاص في إدارة المرفق العام المحلي، احترام مبادئ المرفق العام، ولا يكفي أن يتوفر لديه الإمكانيات المالية والتقنية والفنية لإقامة المرفق، بل يجب أن يلتزم بالضوابط القانونية واحترام المبادئ التي تنظم سير المرفق العام كإطار للتسيير العمومي، هذه المبادئ تصبح "قانونا" يحكم المرافق العامة[2]، وتعتبر حماية للمصلحة العامة التي تهدف المرافق لخدمتها، علاوة على ذلك؛ يجب أن يكون تفويض المرافق مبنيا على هذه المبادئ وأن يتم احترامها من قبل المفوضين، وخاصة المفوض بإدارة المرفق. وبناء على التعليمة رقم 006 المؤرخة في 2019/06/09، فإن أي تفويض يجب أن يستند إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة والتكيف، ولكن ذلك لا يعني تخلي السلطة المفوضة عن مسؤولياتها،

1 – سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص289.

2 – نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية – حالة عقود الامتياز – ، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2011–2012، ص200.

فالمسؤوليات مازالت قائمة والمفوض يتصرف تحت إشراف السلطة المفوضة التي تهتم بتلبية احتياجات المستخدمين والتي تبقى في قلب اهتمامات السلطة العمومية.

يتم تطبيق مبادئ عامة وتقليدية وأخرى حديثة على المرفق العام لضمان استمراريته وتحقيق الفعالية والنجاعة في تقديم الخدمات، وتتضمن تلك المبادئ العامة مبدأ المساواة أمام المرفق العام، والذي يضمن تكافؤ الفرص للجميع في الوصول إلى الخدمات المقدمة، وتشمل المبادئ الحديثة مبدأ الشفافية، والذي يتطلب أن يكون عملية تفويض المرفق العام شفافة وأخلاقية، من خلال اتباع الإجراءات الصحيحة في جميع العمليات ذات الصلة، كما يتطلب المرفق العام أيضا النجاعة والفعالية في استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة لتقديم الخدمة بأفضل شكل وبأقل تكلفة ممكنة، ويتطلب مبدأ النوعية ضمان تقديم الخدمة بأعلى جودة وأحسن سعر ممكن، ويجب أن يكون المرفق العام قابلاً للتكيف والتطور لتحسين نوعية الخدمة المقدمة وتطويرها بمرور الوقت.

ثانيا: أهمية وتحديات حوكمة تسيير المرفق العام المحلي.

ازدهر دور القطاع الخاص في إطار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين والتي انعكست على دور الدولة، حيث تم الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر عليه وتسيره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم يشارك فيه إلى جانب المجالس المنتخبة، القطاع الخاص[1].

في هذا السياق، ظهرت مصطلحات جديدة لتحل محل مصطلح "الإدارة المحلية"، مثل "الحكم المحلي" و "الحوكمة". وذلك نتيجة للتغيرات الكبيرة التي يشهدها القطاع العام للمرافق العامة، وعدم قدرة الحكومة على تقديم خدمات ذات جودة عالية. ومن ثَم اضطرت الدولة للاعتماد على القطاع الخاص كشريك فعال في التنمية الشاملة، وتبنّي نهج الاقتصاد السوقي والتخلي عن النمط الاقتصادي الموجه، وواجهت البلديات ضرورة التكيف مع هذا الوضع الجديد، والتعاون مع الجهات الأخرى، بدءا من تنفيذ مشاريع مشتركة بين البلديات لتطوير الاستثمار المحلي، وتكوين شراكات حتى مع البلديات الأجنبية، في إطار ما يعرف بالتوأمة.

ومن المهم أن نلاحظ أن قانون البلدية الحالي لم يمنح القطاع الخاص مساحة كبيرة في التنمية المحلية، حيث لا يتعامل إلا مع منح عقد الامتياز في حالة عجز البلدية عن تأسيس مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات، وعلى الرغم من

1 – سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص31.

عدم تحديد المجالات التي يمكن منح عقد الامتياز فيها، يمكن التوصل إلى طبيعة هذه المجالات من خلال المؤسسات العمومية التي يمكن إنشاؤها والتي قد تكون إدارية أو صناعية أو تجارية.

تتمثل أحد السياسات العامة في فرنسا في إتاحة الفرصة للبلديات للتعاون مع القطاع الخاص في تنفيذ مشروعات البنية التحتية، كما يمكن للبلدية إنشاء شركات مشتركة مع الشركات الخاصة لتنفيذ هذه المشروعات، وذلك لتحقيق فائدة مشتركة وتقديم خدمات أفضل للمواطنين.

أما فيما يتعلق بالخدمات الرئيسية مثل النظافة وصيانة الطرقات، فيتم منح هذه الخدمات للشركات الخاصة من خلال عقود امتياز. ويتم متابعة هذه العقود من قبل هيئة الخدمات العامة، والتي تعمل كهيئة رقابة لضمان تنفيذ هذه العقود بشكل فعال وملتزم بالمعايير المعمول بها[1].

بالإضافة إلى ذلك، تهدف هيئة الخدمات العامة إلى توفير الدعم الفني والتقني للبلديات التي تعاني من صعوبات في تنفيذ هذه العقود، فعند الحاجة؛ يتم تزويد هذه البلديات بالمساعدة والموارد اللازمة لإتمام هذه الصفقات بشكل ناجح.

إن الهدف من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 هو التوجه نحو الفعالية وإرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تقليص دور تدخل الجماعات المحلية في التسيير المباشر لحاجات المواطنين من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام والخاص. فالجماعات المحلية بإمكانها اللجوء إلى أسلوب التفويض في مجالات التزويد بالمياه الصالحة للشرب، النقل المدرسي الأسواق الجوارية و مواقف السيارات وكل المجالات القابلة للتفويض، و هذا سيسمح بتسيير أفضل للجماعات المحلية عن طريق خلق الثروة من خلال تثمين وتسيير المنشآت المحلية المنتجة و خلق ديناميكية تستمد قوتها من تثمين المبادرات الناجحة وتصحيح كل الاختلالات التي تعيق حاليا الأداء الفعال للمرافق العمومية كما يجب تفعيل دور الجماعات المحلية في بعث حركية الاقتصاد الوطني، سيما في مجال التنمية المحلية وبعث مشاريع الاستثمار من خلال منح الجماعات الإقليمية دورا أساسيا في بعث حركية الاقتصاد المحلي والوطني من خلال إدماجها في مجهود التحول نحو اقتصاد متنوع

1 - إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2019-2020، ص355.

متحرر تماما من الريع البترولي و تكييف الجباية المحلية وإعداد قانون خاص يتعلق بالجباية المحلية، بما يسمح بتثمين قدرات كل جماعة محلية.

ثالثا: مراعاة الجودة في التنمية المحلية: التفويض هو آلية تمنح لمسيري الجماعات المحلية القدرة على إدارة المرافق والخدمات التي يتحملون مسؤوليتها بشكل فعال ومرن، وتهدف هذه الآلية إلى ضمان توفر خدمات عالية الجودة للمستخدمين، وتلبية الطلب المتزايد على هذه الخدمات بشكل مناسب وفقًا للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، ففي ظل تطور الأفكار والقيم الاجتماعية، والضغوط الخارجية الناتجة عن العولمة، أصبحت حاجة تحسين جودة الخدمات المقدمة ضرورة ملحة.

أ- **الارتقاء بأداء المرافق المحلية:** تكمن أهمية التفويض للغير في تحقيق جودة ورضا المستخدمين من خدمات المرفق العام بتكلفة منخفضة وشروط سلامة وجودة مثلى.

ب- **التطلع على التكنولوجيا الحديثة:** إن من فوائد تفويض إدارة المرافق المحلية للقطاع الخاص تكمن في استغلال خبرته وتجربته في تحقيق أقصى استفادة من الإمكانيات المتاحة، فالقطاع الخاص قادر على استثمار الإمكانات التقنية والمالية والبشرية المتاحة لديه بشكل فعال وإيجابي، ويمكن أيضا تبني التكنولوجيا الحديثة والتقنيات الجديدة في التسيير، وتطوير آليات مرنة وسريعة وفعالة تعتمد على الذكاء الاصطناعي وغيرها من التقنيات المبتكرة في هذا المجال، فإدخال القطاع الخاص في إدارة المرافق المحلية يمكن أن يحقق تطورا وتحسينا كبيرا في كفاءة واستدامة تلك المرافق.

ج- **ضمانات تحقيق تفعيل المرفق العام للتنمية المحلية المستدامة:** وتتمثل في الحماية القانونية المقررة بوصفها قيودا على المفوض له أثناء ممارسة مهامه على المرفق المحلي محل التفويض، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- **ضمان حقوق المصلحة العامة:** يتم تحقيق النجاعة في ضمان حقوق المرتفقين عن طريق توفير الخدمات بشكل سريع وفعال، يعمل المرفق العام بحيادية ومجانية في بعضه لحماية المصلحة العامة، ويخضع للرقابة من قبل الجماعات المحلية وتقييم التسيير، يتم تنظيمه بالضوابط القانونية والإجرائية والشروط الاتفاقية في إطار عقد التفويض.

- **ضمان السير الحسن والمستدام للمرفق العام:** تعتبر الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للخدمة العمومية المحلية من أهم الأولويات التي يجب مراعاتها، فعلى سبيل المثال؛ يجب الحفاظ على استدامة الموارد الطبيعية والحفاظ على البيئة المحلية من خلال تبني ممارسات صديقة للبيئة في تقديم الخدمات.

بالإضافة إلى ذلك، يجب ضمان استدامة النظام المالي للخدمة العمومية المحلية من خلال وضع آليات لتمويل الخدمة بطرق مستدامة وعادلة، كما يمكن أن تشمل هذه الآليات تحصيل رسوم عادلة على الخدمات وتنفيذ سياسات توفير الموارد المالية اللازمة للحفاظ على استمرارية الخدمة.

أيضاً؛ يجب النظر في استدامة الخدمة العمومية المحلية من خلال ضمان توفر القدرات البشرية والتدريب المستمر للعاملين في هذه الخدمات، ينبغي توفير فرص التعليم والتدريب المستمر للعاملين في الخدمة العمومية المحلية ليتمكنوا من تقديم خدمات عالية الجودة وتلبية احتياجات المجتمع بشكل مستدام.

يبقى المفوض له خاضعا للنصوص التشريعية والتنظيمية الساري بها العمل وملتزما تجاه القواعد القانونية للعمل في الإطار الذي يضمن معه حقوق العمال والمستخدمين، وذات الأمر لمصالح البلدية أو الولاية، والضرائب، مصالح التجارة، ولكل سلطة يعطيها القانون الحق في الاضطلاع والقيام بمهام تدخل ضمن إطار النشاط الذي يمارسه المفوض له.

-**ضمان حماية البيئة واحترامها:** من المهم أن تعتبر حماية البيئة أمرا جوهريا في نشاط الإدارة المحلية. فعدم الاهتمام بالجوانب البيئية يؤدي إلى تهديدات من الانتشار المتزايد للملوثات واستنزاف الموارد، لذلك؛ يتعين على المفوضين الالتزام بمعايير صيانة البيئة لتحقيق الأمان البيئي المحلي، وبذلك يمكننا بناء مجتمعات محلية مستدامة عندما نتجنب إهدار الموارد، وعدم تجاوز الحدود المستدامة للموارد المتجددة وقدرة البيئة على استيعاب النفايات، ويعتبر الحق في بيئة نظيفة من حقوق الإنسان الأساسية، حيث يشمل الحصول على مياه نظيفة وهواء نقي وتربة صحية، واستخدام مواردنا الطبيعية بشكل مستدام، وانتقالنا إلى مصادر طاقة نظيفة ومتجددة.[1].

الخاتمة:

إذا تعتبر التنمية المحلية مطلباً هاماً وهدفاً رئيسياً للدولة والجماعات المحلية بالأخص، حيث يسعون جاهدين لتلبية احتياجات الجمهور وتلبية رغباتهم بطريقة تلبي معايير الجودة والأمان ومعايير السلامة، بحيث تستند هذه الجهود إلى مبادئ توجيهية تساهم في إدارة المرافق المحلية، وتعتمد على مشاركة المجتمع والأخذ في الاعتبار أبعاد التنمية المستدامة وأهدافها.

1 – إسماعيل فريجات، صباح حميتي، تفويض المرفق العام المحلي كآلية لتعزيز المالية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة، مجلة طبنة للدراسات العلمية، 2021، المجلد 04، ص ص 710-711.

يعتبر تفويض إدارة وتسيير المرافق المحلية؛ تقنية مبتكرة في تقديم الخدمات المحلية، وقد لاقت هذه التقنية قبولاً وحققت العديد من الأهداف الإيجابية، حيث تغطي نقص الجماعات المحلية الرسمية في تنفيذ هذه المهام، وتساعد في تحسين المرافق المحلية وتقليل الأعباء المالية والمادية عليها، وذلك من خلال توفير التجهيزات وبناء البنية التحتية وتمويل المشاريع التنموية، بالإضافة إلى ذلك؛ تساهم في اكتساب التكنولوجيا الحديثة والوصول إلى عالم الرقمنة واستخدام مخرجات الذكاء الصناعي، وتعزز الاقتصاد المحلي من خلال إشراك القطاع الخاص في الاستثمار المحلي، كما تساهم في نقل الخبرة وتدريب العمالة المحلية لتطوير مهاراتهم، بشكل عام؛ يلعب التفويض دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وذلك وفقًا للقوانين والتشريعات المعمول بها.

وفي خاتمة مداخلتنا اقترحنا مجموعة من **التوصيات** لإشراك أكبر للجماعات المحلية في المجال التنموي الاقتصادي من خلال عملية التفويض المدرة للأرباح، وفق تكلفة قليلة، وذلك بإعداد قانون خاص متعلق بالجباية المحلية، يسمح بتثمين قدرات كل جماعة محلية، ومنح الأولوية في الاستثمار للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- دعم الدور الاقتصادي للجماعات المحلية، بإعطائها دورا أساسيا في بعث حركية الاقتصاد الوطني من خلال دمجها في برنامج التحول الاقتصادي، بعيدا عن الريع البترولي؛
- وضع قانون شامل وموحد خاص بتفويض المرفق العام، يشمل في طياته كافة الأحكام والتنظيمات، ويوضح الحقوق والواجبات، ويتضمن آليات ثابتة تخص الأشكال المقننة للتفويض؛
- تعزيز فرص إشراك القطاع الخاص لاستقطابه، بتوفير متطلبات نجاح تقنية تفويض المرفق العام المحلي، من نصوص قانونية، وإمكانات ووسائل، تحفيزات جبائية، أجهزة رقابية مستقلة؛
- تحسين أنظمة التضامن بين الجماعات المحلية بتوجيهها نحو تمويل الاستثمارات المربحة وتعزيز الجاذبية الاقتصادية للجماعات المحلية؛
- العمل على متابعة المستثمرين الخواص ومرافقتهم، ومشاركتهم من قبل الجماعات المحلية؛
- التعجيل في دراسة طلبات العقار الصناعي، لكي لا يكون عائقا في جذب الاستثمار؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها، ورقمنة وعصرنة الإجراءات أمام أصحاب المشاريع الاستثمارية.

قائمة المراجع:

النصوص القانونية والتنظيمية:

- القانون 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخة في 1990/04/11
- القانون 90-09 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 1990/04/11.
- القانون 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 2011/07/03.
- القانون 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 2012/02/29.
- الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، لسنة 1967.
- الأمر 69-38 المؤرخ في 1969/05/22 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06 لسنة 1969.
- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، المؤرخة في 2015/09/20.
- المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 المتعلق بتفويض المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد08، المؤرخة في 2018/08/05
- التعليمة 94.842 المؤرخة في 1994/09/07 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية وتأجيرها، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

الكتب:

- عبد القادر شيخي، نظرية الإدارة المحلية، مكتب المحتسب، عمان، 1983.
- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

أطروحات الدكتوراه:

- نادية ظريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية – حالة عقود الامتياز–، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2011-2012.
- حسام الدين بركبية، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكير بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2018-2019.
- سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.

- إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2019-2020.

مذكرات الماجيستير:

- نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2007-2008.

مذكرات الماستر:

- ويزة سي طيب، سيليا بوبكر، تفويض المرفق العام كآلية لتجسيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2023.

المقالات:

- خديجة سعيدي، تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247، كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2017.
- سهام سليمان، تفويض المرفق العام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد02، جامعة يحي فارس، المدية، الجزائر، 2017.
- لامية لعجال، إنعاش الاقتصاد عبر تقنية تفويض المرفق العمومي في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر01، العدد 03، الجزء32، جامعة الجزائر، الجزائر، 2019.
- إسماعيل فريجات، صباح حميتي، تفويض المرفق العام المحلي كآلية لتعزيز المالية المحلية وتحقيق التنمية المستدامة، مجلة طبنة للدراسات العلمية، المجلد الرابع، 2021.

الملتقيات:

- عبد الحليم بن بادة، محمد بوحامدة، عقد التفويض المرفق العام كآلية لإقامة الشراكة الاستثمارية بين القطاع العام والخواص، وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الملتقى الدولي حول آليات تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ودوره في تحقيق التمويل المستديم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة غرداية، المنعقد يومي 28-29 أفريل 2019.

LES OUVRAGE :

DE L'aubader ,manuel du droit administratif , paris, 1969,P144