

إحترام الجماعات الإقليمية في تفويض المرفق العام لمبادئ الشفافية و المنافسة ضمانا للجودة في الخدمة العمومية .

الدكتورة جليل مونية

أستاذة محاضرة- أ- كلية الحقوق ببودواو

جامعة أحمد بوقرة - بومرداس

البريد الإلكتروني: mounia_boukhtouche@netcourrier.com

ملخص

تسعى الجماعات الإقليمية إلى البحث عن تقديم خدمات ذات نوعية عالية وذلك من أجل المساهمة في رد الاعتبار إلى المرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة ومدى إنسجام برامجها التنموية في تلبية حاجات المجتمع، و بسبب عجز الجماعات الإقليمية عن تحقيق تلك الأهداف بصورة تحفظ ديمومة الخدمات و نوعيتها ، و الذي مرده إلى نقص الموارد البشرية والمالية الضرورية، و عليه فقد إتجهت الدولة إلى إيجاد طرق أكثر نجاعة من أجل إدارة المرافق العمومية، وللوصول إلى هذه الأهداف فإنه بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة في تسيير مرافقها العمومية، فقد أسندت إدارة بعض المرافق العمومية إلى المتعاملين الخواص و الذي من شأنه أن يحقق جملة من النتائج المرضية و الوصول إلى الأهداف المسطرة من قبل الدولة و هؤلاء المتعاملين الخواص سيتم التعاقد معهم بموجب عقود التفويض.

و في هذا الإطار تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الذي يحدد كيفية تفويض المرفق العام وهو نمط تسيير يشارك الخواص في تسيير الهياكل والبنى التحتية.

وتم صياغة هذا النص التنظيمي بعد دخول حيز التنفيذ نهاية 2015، للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بغرض تشجيع المسيرين على المستوى المحلي على القيام باختيار نمط التسيير الأنسب والتفاوض مع الشريك حول الشروط المثلى لتنفيذ إتفاقية تفويض المرفق العام في أحسن الظروف و بأقل تكلفة.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، عقد تفويض، المرفق العام، نمط التسيير، الإستثمار، القطاع الخاص.

Abstract :

Territorial authorities seek to provide high quality services in order to contribute to the consideration of the local public service, which is the biggest interface in the eyes of citizens on the credibility of the state and the compatibility of their development programs for to meet the needs of the citizen and because of the inability of the local authorities to achieve these objectives, which is due to the lack of necessary human and financial resources, the State has endeavored to find more efficient means and to resort to different methods of managing public services and achieving these objectives. To this end, the management of certain public services has been entrusted to private operators, which would make it possible to obtain a certain number of satisfactory results and to achieve the objectives set by the State. These private operators will be contracted under the delegation contracts.

In this context, Executive Decree No. 18-199 intervenes to define the terms of public service delegation, as a management mode that involves the private sector in the management of infrastructure.

This regulatory text was drafted after the entry into force, at the end of 2015, of Presidential Decree No. 15-247 on the regulation of public contracts and public service delegations, which aims to encourage local officials to choose the mode of management on the basis of more appropriate and negotiate with the partner on the optimal terms in the best conditions and at the lowest cost.

Key words: territorial authorities, delegation contract, public service, governance, investment, private sector.

إن تحقيق الأهداف المتعلقة بتحسين سير المرافق العامة يتطلب قيام الإدارة المركزية إلى جانب الإدارة المحلية بالعمل من أجل إشباع الحاجات العامة للجمهور و تحقيق رغباتهم سواء تعلق الأمر بتقديم خدمة أو إنتاج سلعة و ذلك مع الإحترام الصارم لقواعد المساواة و الإنصاف و العدل في توزيع هذه الخدمات والحفاظ على إستمرارها و إنتظامها مع ضمان الجودة و النوعية في الخدمة العمومية.

و على هذا الأساس فإن الجماعات الإقليمية تسعى إلى البحث عن تقديم خدمات ذات نوعية عالية وذلك من أجل المساهمة في رد الاعتبار إلى المرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة ومدى إنسجام برامجها التنموية في تلبية حاجات المجتمع، و بسبب عجز الجماعات الإقليمية عن تحقيق تلك الأهداف بصورة تحفظ ديمومة الخدمات و نوعيتها ، و الذي مرده إلى نقص الموارد البشرية والمالية الضرورية، و عليه فقد إتجهت الدولة إلى إيجاد طرق أكثر نجاعة من أجل إدارة المرافق العمومية، وللوصول إلى هذه الأهداف فإنه بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة في تسيير مرافقها العمومية، فقد أسندت إدارة بعض المرافق العمومية إلى المتعاملين الخواص و الذي من شأنه أن يحقق جملة من النتائج المرضية و الوصول إلى الأهداف المسطرة من قبل الدولة و هؤلاء المتعاملين الخواص سيتم التعاقد معهم بموجب عقود التفويض.

و في هذا الإطار تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الذي يحدد كفايات تفويض المرفق العام وهو نمط تسيير يشارك الخواص في تسيير الهياكل والبنى التحتية.

وتم صياغة هذا النص التنظيمي بعد دخول حيز التنفيذ نهاية 2015، للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بغرض تشجيع المسيرين على المستوى المحلي على القيام باختيار نمط التسيير الأنسب والتفاوض مع الشريك حول الشروط المثلى لتنفيذ إتفاقية تفويض المرفق العام في أحسن الظروف و بأقل تكلفة.

وفقا لما سبق سرده فإن هذا الموضوع يطرح عدة تساؤلات جوهرية تتمثل في:

هل إخضاع الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لنظام قانوني متقارب في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كفيل بترشيد النفقات العمومية و آلية لخلق الثروة و ضمان جودة الخدمة العمومية؟.

إذا كان المشرع الجزائري قد تبنى أسلوب تفويض المرفق العام كخيار إستراتيجي لتسيير المرافق العمومية، فما هي الآليات الفعالة التي تكفل الاستغلال الناجع لكافة الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية لكي تكون جاذبة للاستثمار المحلي و القدرة على تفويض مرافقها؟.

لمعالجة هذه التساؤلات تم إعتداد المحاور التالية:

المحور الأول: إحترام إتفاقية تفويض المرفق العام لمبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف ضمانا للجودة والنجاعة في الخدمة العمومية .

شملت التحولات التي شهدتها الجزائر بعد التعديل الدستوري في 1989 بالإضافة إلى فتح المجال السياسي للمنافسة ضمن المجالس المنتخبة،فتح المجال الاقتصادي للمنافسة ضمن قواعد اقتصاد السوق وسمح للقطاع الخاص بالمساهمة إلى جانب الدولة في التنمية عن طريق عدة آليات منها الخصخصة بمختلف طرقها (1) فرفعت الدولة يدها عن عدة مجالات كانت تحتكرها وتكفل بها القطاع الخاص(2) وكان تأثير ذلك واضحا على البلدية باعتبارها إحدى مؤسسات الدولة التي تقوم بمختلف المهام الاقتصادية على المستوى المحلي.

إن الشراكة مع القطاع الخاص لا تعني اللجوء إلى الخصخصة . هذه الشراكة التي يفترض أن تتجسد عن طريق عقود تسيير مع القطاع الخاص أو منح الامتياز . و لم يشد المشرع الجزائري عن باقي الأنظمة القانونية ونص

على عقد الامتياز كأهم وسيلة لإشراك القطاع الخاص في تسيير وإدارة المرفق العام ، لدعم التنمية المحلية . وإن كانت التجربة الأولى لعقد الامتياز تعود إلى قانون المياه من خلال القانون رقم 83-17 (3).

إذا سلمنا بأن غياب الشفافية في تسيير المرفق العام و حجب المعطيات و المعلومات و الإجراءات ، تؤدي إلى نوع من الاستتكار و الرفض لدى المرتفقين و الرأي العام بصفة عامة ، ووجود الشفافية ستؤدي إلى إعادة الاعتبار للمرافق العمومية عبر انفتاحها على محيطها و توفير مصادر جديدة للمعلومات يمكن أن يستفيد منها المرتفقين في حياتهم اليومية إدارية كانت أو اجتماعية و غيرها.

و تظهر بوضوح الأهمية التي تكتسبها شفافية المرافق العمومية ، في كون هذه الأخيرة تعمل بالإضافة إلى تقديم الخدمات ذات جودة و بفعالية للمرتفقين، فإنها تحقق المشروعية في عملها عبر خلق ارتياح و توافق حول أداءها و حسن تقديم الخدمات و تلبية الحاجيات التي يطلبها المرتفق بشفافية بعيدا عن الضبابية و حجب المعطيات و الحقائق و البرامج و المشاريع و الأنشطة.

يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين و المواطنين في الولوج إليها، و الاستمرارية في أداء الخدمات.

و بهذا فهي تخضع كذلك لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية ، و تخضع في تسييرها للمبادئ و القيم الديمقراطية التي أقرها التشريع و التنظيم.

تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كلّ المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان ، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية(4).

إن حرية الاستثمار والتجارة معترف بها ، وتمارس في إطار القانون. كما تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال ، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق . ويحمي القانون حقوق المستهلكين كما يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة(5).

إن الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن.

كما لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات ومقتضيات الأمن الوطني.

يحدد القانون كليات ممارسة هذا الحق(6).
و بالتالي أصبح من حق المرتفقين اطلاعهم على ما يطلبونه من معلومات تهمهم و تنفعهم و التي تمكنهم من الإلمام بالحاجيات التي يتطلعون إليها.
و كذلك أصبح من حق المرتفقين إرغام المرفق العام لإبراز الحثيثيات و الدوافع التي كانت وراء القرارات الصادرة عنه.

إن خضوع اتفاقيات تفويض المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ الأساسية المنصوص عليها في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 هو ضمان لنجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، و هي نفس المبادئ الذي يجب

أن تراعى عند إبرام الصفقات العمومية و هي مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات.

فرغم الاختلاف بين النظام القانوني لكل من تفويضات المرفق العام و الصفقات العمومية إلا أنهما يلتقيان عند إحترام مبادئ المنافسة و الشفافية.

Dans le dernier décret présidentiel n° 15-247, malgré leurs différences, **les régimes juridiques** des Délégation de Service Public (DSP) et des marchés publics **se sont rapprochés** par le respect des principes de concurrence et de transparence.

وزيادة على ذلك يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية.

إن الجمع بين الصفقات العمومية وعقود التفويض منح هذه الأخيرة قوة خاصة بالنظر للتطور الكبير الذي عرفته منظومة الصفقات العمومية، فهذا الجمع من المشرع هدفه إخضاع الصفقات العمومية وعقود التفويض لنظام قانوني متجانس و متقارب لأن هدفهما واحد هو ترشيد النفقات العمومية و البحث عن وسائل تمويل جديدة أي زيادة الموارد و تقليص النفقات و خلق الثروة بإبرام عقود بأقل تكلفة .

إن الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام نصت عليها المواد 207 إلى 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، بحيث أقرت المادة 207 على إمكانية الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام بما فيها الجماعات الإقليمية، أن تقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك مالم يوجد حكم تشريعي مخالف.

ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من إستغلال المرفق العام، على عكس الصفة العمومية التي يكون أجر المتعامل الإقتصادي مقابل مالي نظير تلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات، في ظل إحترام مبدأ المنافسة و الشفافية في الإجراءات. إن إخضاع الإدارات و المرافق العمومية لمبدأ الشفافية ستسير الدولة في اتجاه تحقيق المبادئ الأخرى للحكامة، إذ لا يمكن تصور تحقيق مبدأ المسؤولية و مبدأ الرقابة لتقييم نجاعة التسيير و المحاسبة دون تحقيق مبدأ الشفافية ، كما أنه من خلال هذا المبدأ يتم إعمال مبدأ الإشراف و التشارك في وضع البرامج و المشاريع و أنشطة الإدارة لتلبية حاجات المرتفقين و تقديم الخدمات الجيدة و ذات جودة شاملة ، بحيث يجب أن تقوم السلطة المفوضة، في إطار الرقابة المذكورة أعلاه، بعقد اجتماع واحد ، على الأقل، كل ثلاثة (3) أشهر مع المفوض له، لتقييم نجاعة التسيير والتأكد من جودة الخدمات المقدمة ومدى إحترام مبادئ المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة على إثر هذا الاجتماع، بإعداد تقرير شامل يرسل إلى السلطة الوصية، عند الاقتضاء⁽⁷⁾. و تجدر الإشارة ، إلى أن في السنوات القليلة الماضية ، كانت هناك عدة مؤشرات تبين إرادة القاضي بعدم تقيده ببساطة التحقق من الامتثال للقواعد الشكلية البحتة .فالإعلان ، الذي يسمح بالحصول على عدة مرشحين ، يخلق "بيئة تنافسية"⁽⁸⁾، و يفرض على الإدارة إجراء مقارنة فعالة بين العروض .بالإضافة إلى ذلك ، المبدأ العام لولوج المؤسسات

للحصول على التفويض مباشرة ، كما يفسرها المجلس الدستوري الفرنسي (9) ، يؤدي بالضرورة بالقاضي لممارسة رقابة معمقة على شروط الدعوة للمنافسة.

وقد أكد مجلس الدولة مؤخراً هذا الشرط في قراره "Communauté urbaine de Bordeaux" الصادر في 1 أبريل 2009 ، والذي يقدم بموجبه توضيحات مهمة عن مدى التزام الإعلان ، عند إجراءات إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام: فالأحكام الوطنية المرتبطة بتفويضات المرفق العام " التي تفسر على ضوء القواعد الأساسية للمعاهدة المنشئة للمجموعة الأوروبية ، والتي تشمل مبدأ عدم التمييز على أساس الجنسية ، لا يمكن الإعتداد بها إلا إذا تم تطبيق إجراء الإعلان المناسب ، مع مراعاة الهدف ، المبلغ المالي والرهانات الاقتصادية لتفويض المرفق العام المزمع إبرامه "(10).

إن واجب إحترام الإشهار و الإعلان لا تلتزم به فقط السلطة المفوضة بل يلتزم به كذلك المرشحين و ذلك من أجل الحصول على عروض مقبولة ، فهم مطالبون بالإطلاع و معرفة السوق الذي يرغبون الظفر به.

و للإشارة ، فإن الحرية المتروكة للسلطات المفوضة في مجال تفويضات المرفق العام لا تتعلق فقط باختيار المفوض له ، بل أيضاً في اختيار طريقة التسيير المفوضة، باستثناء بعض المرافق العامة التي لا يمكن تفويضها ، بسبب طبيعتها أو براءة المشرع (11) ، هذا الإختيار يعود للسلطة التقديرية للشخص العام و ليس للقاضي أن يقرر مدى صواب هذا الإختيار(12).

المحور الثاني: تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير من خلال المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تفويض المرفق العام

تعتبر العائدات المالية المحرك الأساسي لصاحب تفويض المرفق المحلي، أي هو المحفز له للاستمرار في استثماره واسترجاع قيمة الأموال التي استثمرت في هذا المرفق العام وتحقيق الربح (الفائض)، وهو السبب الحقيقي للاستثمار .

يتحصل صاحب التفويض على عائدات (إتاوات) مباشرة من طرف المنتفعين من المرفق العام.

لقد شكلت الإتاوات المحصلة من جانب المنتفعين المعيار الذي ميز به الاجتهاد امتياز المرفق العام عن سائر العقود الإدارية التي تستهدف تحقيق نشاطات مرفقية(13).

كما أن الاجتهاد القضائي الفرنسي اعتبر تقاضي المتعاقد المكلف بعقد الامتياز لإتاوات من المنتفعين هو مؤشر على وجود عقد امتياز لمرفق عام وليس لصفقة أشغال عمومية(14).

حيث رأى في قرارات أخرى أن عدم حصول المتعاقد على المقابل المالي من المنتفعين وتقاضيه من طرف الجماعة العامة إنما نكون في إطار صفقة عمومية، حيث اعتبر أن الزام المتعاقد بإنشاء واستثمار منشآت عامة ترتبط بنشاط مرفقي موضوعه جمع النفايات المنزلية ومعالجتها لقاء ثمن تدفعه الجماعة العامة للمتعاقد يمثل صفقة مشروع أشغال عامة تخضع لقانون الصفقات العمومية وليس عقد امتياز مرفق عام(15).

ومن هنا فالعائدات يجب أن تكون مرتبطة بالاستثمار وإلا خرجنا عن إطار تفويض المرفق العام وهو ما ذهب إليه حديثاً مجلس الدولة الفرنسي من خلال عدة قرارات، حيث جاء في قضية . Préfet des Bouches du Rhône C/C ne Lambesc الذي اعتبر العائدات المحققة بصورة أساسية من نتائج الاستثمار معياراً للتفويض في إدارة واستثمار المرفق العام (16).

ففي هذا الإطار، تسعى الجماعات الإقليمية في الجزائر إلى البحث عن تقديم خدمات ذات نوعية عالية وذلك من أجل المساهمة في رد الاعتبار إلى المرفق العام المحلي الذي يعتبر أكبر واجهة في نظر المواطن عن مدى مصداقية الدولة ومدى إنسجام برامجها التنموية في تلبية حاجات المجتمع، و بسبب عجز الجماعات الإقليمية عن تحقيق تلك الأهداف بصورة تحفظ ديمومة الخدمات و نوعيتها ، و الذي مرده إلى نقص الموارد البشرية والمالية الضرورية، و عليه فقد إتجهت الدولة إلى إيجاد طرق أكثر نجاعة من أجل إدارة المرافق العمومية، وللوصول إلى هذه الأهداف فإنه بإمكان الجماعات الإقليمية اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة في تسيير مرافقها العمومية، فقد أسندت إدارة بعض المرافق العمومية إلى المتعاملين الخواص و الذي من شأنه أن يحقق جملة من النتائج المرضية و الوصول إلى الأهداف المسطرة من قبل الدولة و هؤلاء المتعاملين الخواص سيتم التعاقد معهم بموجب عقود التفويض.

و في هذا الإطار تم صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الذي يحدد كفاءات تفويض المرفق العام وهو نمط تسيير يشرك الخواص في تسيير الهياكل والبنى التحتية.

وتم صياغة هذا النص التنظيمي بعد دخول حيز التنفيذ نهاية 2015، للمرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بغرض تشجيع المسيرين على المستوى المحلي على القيام باختيار نمط التسيير الأنسب والتفاوض مع الشريك حول الشروط المثلى لتنفيذ إتفاقية تفويض المرفق العام في أحسن الظروف و بأقل تكلفة.

وبهذا فالتنظيم يهدف إلى عصرنة طرق التسيير المربحة للطرفين لفائدة المواطن ، كما يهدف إلى التوجه نحو الفعالية و إرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تفعيل دور الجماعات الإقليمية في تسيير الشؤون العمومية للمواطنين . ويقصد بتفويض المرفق العمومي ، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له ، بهدف الصالح العام (17).

دون الإخلال بأحكام المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف، مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية (18). وتبرم إتفاقية تفويض المرفق العام وفقا لإحدى الصيغتين، الطلب على المنافسة الذي يمثل القاعدة العامة أو التراضي الذي يمثل الاستثناء و هذا حسب المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 .

حسب المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 لا يمكن للمفوض له الاستفادة من تفويض المرفق العام أن يقوم بتفويضه إلى شخص آخر، غير أنه إذا فرضت ذلك متطلبات التسيير يمكن للمفوض له اللجوء إلى مناولة جزء من المرفق العام المفوض بعد الموافقة الصريحة للسلطات المفوضة. و هذا لتشجيع مبادرات المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و المصغرة للظفر بمناولة جزء من المرفق العام المفوض.

إن العجز الموازنتي المسجل في الكثير من البلديات (حوالي 1200 بلدية) يجعل من لجوء المسيرين المحليين إلى أنماط عصرية مطبقة في مختلف أنحاء العالم على غرار تفويض المرفق العام أمراً "ضرورياً". ومن خلال تفويض تسيير البنى التحتية إلى الخواص يمكن للبلدية أن تتحكم بل وأن تقلص من تكاليف التسيير . و الجدير بالذكر أن تنظيم الصفقات العمومية لـ 2015 أسس لمفهوم "تفويض المرفق العام" في سياق تراجع المداخل النفطية للبلاد الذي يفرض تنويع أنماط تمويل المشاريع العمومية بإبرام عقود بأقل تكلفة في ظل إحترام معايير الجودة و الفعالية في الخدمة العمومية.

وفي هذا الإطار، يمكن للدولة في القطاعات التي يسمح فيها القانون بذلك بأن تنجز منشآت أو تقني تجهيزات ضرورية لتسيير المرفق العام عن طريق مصادر تمويل خارج الميزانية العامة. ويتم اللجوء هنا إلى بعض الأنماط العصرية للتمويل والانجاز والتسيير بواسطة "عقود الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة أو التسيير".

وتدعيما لعصرنة الخدمة العمومية فقد تم إدخال إصلاحات عميقة للنظام الجبائي المحلي، وذلك قصد ضمان تغطية تدريجية لنفقات التسيير بإيرادات الجباية العادية ولبلوغ هذا الهدف سيتم تسريع عصرنة الإدارة الجبائية من خلال تكوين الموارد البشرية وتعميم إدخال التسيير الإلكتروني للضريبة، وتدعيم القواعد التي تحكم تغطية الضريبة وتحسين التحصيل

الجبائي لاسيما الرسم على القيمة المضافة، وكذا مراجعة عدد من الإعفاءات الجبائية مع فرض الجبائية على عمليات التجارة الإلكترونية ومراجعة أسس فرض الضريبة على الممتلكات وتدعيم محاربة الاحتيال والتهرب الجبائيين.

وفي هذا الإطار تم إتخاذ كل الإجراءات قصد التعجيل في دراسة الطلبات من طرف الجماعات الإقليمية فيما يخص العقار الصناعي ، بحيث يجب ألا يكون منح هذا العقار وتسليم التراخيص الإدارية عائقا لجلب الإستثمار المحلي و في هذا الإطار تم تعزيز مسار عصرنة الخدمة العمومية وتبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها أمام أصحاب المشاريع الاستثمارية.ولذلك تم التعجيل بتطهير وضعية العقار الاقتصادي غير المستغل وتبسيط إجراءات حصول المستثمرين المحتملين على العقار، وترقية العرض المحلي في مجال العقار الاقتصادي التابع لأملاك الجماعات الإقليمية من خلال تهيئة مناطق مصغرة ومناطق نشاطات قصد التشجيع على استحداث المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لاسيما لفائدة الشباب حاملي المشاريع.

مع مواصلة برنامج عصرنة الخدمة العمومية للتشغيل وتعزيزها وتحسين عوامل الانسجام بين مختلف المتدخلين لضمان تسيير أنجع واستشراقي لسوق العمل لضمان توازن بين العرض والطلب.

المحور الثالث: تقليص دور تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام و الخاص.

ازدهر دور القطاع الخاص في إطار التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين و التي انعكست على دور الدولة ، حيث تم الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر عليه و تسييره المجالس المنتخبة إلى نظام حكم يشارك فيه إلى جانب المجالس المنتخبة القطاع الخاص (19).

و في إطار هذا التغيير ظهرت مصطلحات جديدة عوضا عن الإدارة المحلية ، كالحكم المحلي و الحوكمة Governance ، ونتيجة الاختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرفق العام ، وعدم قدرة الدولة على تقديم خدمات نوعية (20) حتم عليها الاستعانة بالقطاع الخاص كشريك فاعل في التنمية الشاملة تطبيقا للتوجه نحو اقتصاد السوق و تخلي الدولة عن نمط الاقتصاد الموجه . وقد كان له انعكاس على المستوى المحلي ، إذ حتم على البلدية أن تتعايش مع الوضع الجديد – و أن تفتح على الغير - بدءا من إنجاز مشاريع مشتركة بين البلديات في إطار تطوير الاستثمار المحلي وعقد شراكة حتى مع البلديات الأجنبية في إطار ما يسمى بالتوأمة . وبالنسبة لقانون البلدية الحالي فلم يعط مساحة هامة لمشاركة القطاع الخاص في التنمية المحلية باستثناء ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية فيما يتعلق بمنح عقد الامتياز ، وقد أوردها المشرع كحل تلجأ إليه البلدية في حالة عدم قدرتها على إنشاء مؤسسات عمومية لتقديم الخدمات – وإن لم يحدد المشرع المجالات التي يتم فيها منح عقد الامتياز فإنه يمكن تحديد طبيعة هذه المجالات من خلال طبيعة المؤسسة العمومية للبلدية التي يمكن إنشائها لهذا الغرض وهي ذات طابع إداري أو صناعي و تجاري (21) .

ففي فرنسا يمكن للبلدية إنشاء شركات مع القطاع الخاص في مجال إنشاء مشروعات البنية التحتية كما أن الخدمات الرئيسية كالنظافة و صيانة الطرقات يتم منحها للشركات الخاصة عن طريق عقود امتياز ، و لتفادي كل التجاوزات فيما يخص القطاع الخاص تم إنشاء هيئة الخدمات العامة كهيئة رقابة مكلفة بمتابعة هذه العقود – و تزويد البلديات العاجزة بكل الضرورات التقنية لإتمام هذه الصفقات (22).

إن الهدف من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 هو التوجه نحو الفعالية و إرساء قواعد جديدة غايتها تحسين رؤية المؤسسات وتحقيق الجدية في أدائها مع تشجيع روح المبادرة وعصرنة طرق التسيير والعمل على تقليص دور تدخل الجماعات الإقليمية في التسيير المباشر لحاجيات المواطنين من خلال إعادة توزيع الثروة بين القطاعين العام و الخاص. فالجماعات الإقليمية بإمكانها اللجوء إلى أسلوب التفويض في مجالات التزويد بالمياه الصالحة للشرب، النقل المدرسي، الأسواق الجوارية و مواقف السيارات و كل المجالات القابلة للتفويض، و هذا سيسمح بتسيير أفضل للجماعات الإقليمية عن طريق خلق الثروة من خلال تهمين و تسيير المنشآت المحلية المنتجة و خلق ديناميكية تستمد قوتها من تهمين المبادرات

الناجحة و تصحيح كل الاختلالات التي تعيق حاليا الأداء الفعال للمرافق العمومية. يجب تفعيل دور الجماعات الإقليمية 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 و الوطني، من خلال إدماجها في جهود التحول نحو اقتصاد متنوع متحرر تماما من الريع البترولي، و تكيف الجباية المحلية وإعداد قانون خاص يتعلق بالجباية المحلية، بما يسمح بثمين قدرات كل جماعة إقليمية وكذا تحسين أنظمة التضامن بين الجماعات الإقليمية، بتوجيهها نحو تمويل الاستثمارات المربحة وتعزيز الجاذبية الاقتصادية للجماعات الإقليمية عن طريق التسويق الإقليمي (Le Marketing Territorial)، مع توجيه المؤسسات العمومية المحلية نحو منطق النجاعة الاقتصادية وترقية التسيير عن طريق الانتداب والشراكة للمصالح العمومية المحلية. إضافة إلى ذلك يجب تعزيز متابعة المستثمرين ومرافقتهم من قبل الجماعات الإقليمية، وتوسيع مجال تدخل الوكالات العقارية الولائية إلى النشاطات الاقتصادية الأكثر مردودية وإعادة النظر في مفهوم التسيير للحساب الخاص، بغية الوصول إلى مستويات نوعية لتكثيف الاستثمارات، و تحويل الجماعات الإقليمية إلى مستثمرين مؤسساتيين محتملين سيدعمون حركية تنوع الاقتصاد الوطني وإحداث قطيعة مع عادات التسيير الإداري الخالي من أي بعد اقتصادي، عن طريق شراكة القطاع العمومي الخاص التي تتم في شكل تفويض المرفق العام أي في شكل شراكة التنمية المحلية وهي وسيلة مهمة لتقليص تدخلات الجماعات الإقليمية وتخفيف عبء تكاليف إنتاج المشاريع الكبرى(23).

يمثل تعزيز الشفافية والتنافسية في العلاقات التعاقدية مع القطاع الخاص أولوية أخرى رئيسية بالنسبة للحكومة. وهو الهدف المتوخى من وراء إصلاح تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام وتبني إطار قانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي ستساهم لا محال في زيادة المنافسة وخلق عوائد أكبر بالنسبة للإنفاق العمومي مع توفير فرص اقتصادية جديدة للشركات التي لا تتوفر على علاقات كبيرة. وبالمثل، من شأن تبني إطار قانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن يستقطب المزيد من استثمارات وخبرات القطاع الخاص نحو الخدمات العمومية الرئيسية في سياق يتميز بمحدودية المالية العمومية. ويتسق هذا الإطار مع مبادئ الشفافية والمنافسة لتنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام التي تهدف إلى تشجيع الشراكات السليمة بين القطاعين العام والخاص والتخفيف من مخاطر الالتزامات المحتملة.

ويتوقع أن تؤدي هذه المقاربة إلى تشجيع تسيير أكثر تكاملا واستدامة للاستثمار المحلي، بصرف النظر عن مصادر التمويل.

وفق نص المادة 111 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية و يتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته " ويدخل ضمنها كل المبادرات الفردية من الخواص و أيضا الاستعانة بخبرات الخواص في مجال تدعيم الاستثمار المحلي (24). وينطبق نص التأطير القانوني على الولاية(25). كما صرح المشرع في قانون تهيئة الإقليم أن من أدوات الشراكة إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين قصد تنفيذ خطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها(26).

ففي إطار تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص جاءت المادة 23 من القانون رقم 02-17 المتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كالاتي: " تسهر الدولة على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتعمل على توسيع مجال منح الامتياز في مجال الخدمات العمومية لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة."

حيث يحدد هذا القانون في المادة 2 منه الأهداف العامة الآتية:

- بعث النمو الاقتصادي،
- تحسين بيئة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة،
- تشجيع إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، لا سيما المبتكرة منها، والحفاظ على ديمومتها،
- تحسين تنافسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وقدراتها في مجال التصدير،
- ترقية ثقافة المقاول،
- تحسين معدل الاندماج الوطني وترقية المناولة.

تستند سياسة تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التشاور والتنسيق مع الفاعلين العموميين والخواص المعنيين، وكذا الدراسات الملائمة، مما تترتب عليه برامج وتدابير وهياكل دعم ومرافقة تسخر الدولة الوسائل الضرورية لذلك (27).

ففي ظل الأزمة الاقتصادية التي تعيشها الجزائر، يجعلنا أمام حقيقة لا يمكن إنكارها أن رهان المستقبل سيجعل من عقود تفويض المرفق المحلي أحد أهم أدوات وآليات مشاركة القطاع الخاص مع الجماعات الإقليمية في الاضطلاع بأعباء التنمية المحلية المستدامة والشاملة، والذي يتطلب رؤية متكاملة تبنى عليها استراتيجيات فعالة بإشراك الجماعات الإقليمية في وضع سياسة جديدة للاستثمارات المحلية، وإيجاد آليات جديدة تسمح للاقتصاد المحلي بالدرجة الأولى باستعادة حيويته وفاعليته عن طريق إحياء روح المبادرة الفردية والمنافسة.

و كخاتمة لهذه الدراسة إقترحت جملة من التوصيات لإشراك أكبر للجماعات الإقليمية في المجال الاقتصادي من خلال تفويض مربح لمرافقها العمومية و بأقل تكلفة و ذلك من خلال تكيف الجباية المحلية و إعداد قانون خاص يتعلق بالجباية المحلية بما يسمح بتنميين قدرات كل جماعة إقليمية و ذلك بإعطاء الأولوية في مجال الاستثمار نحو ترقية المؤسسات المصغرة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة من خلال وضع تدابير تشجيعية و تسهيلية و تحفيزية لتطوير هذا النوع من المقاولاتية كآلية فعالة للتمويل المحلي :

● تدعيم الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية

*منح الجماعات المحلية دورا أساسيا في بعث حركية الاقتصاد الوطني من خلال إدماجها في مجهود التحول نحو اقتصاد متنوع،متحرر تماما من الربيع البترولي،و ستضع الحكومة الآليات اللازمة الكفيلة بإشراك أكبر للجماعات الإقليمية في المجال الاقتصادي و ذلك من خلال تكيف الجباية المحلية و إعداد قانون خاص يتعلق بالجباية المحلية بما يسمح بتنميين قدرات كل جماعة إقليمية؛

*تحسين أنظمة التضامن بين الجماعات الإقليمية بتوجيهها نحو تمويل الاستثمارات المربحة و تعزيز الجاذبية الاقتصادية للجماعات الإقليمية؛

*توجيه المؤسسات المصغرة المحلية نحو منطق النجاعة الاقتصادية و ترقية التسيير عن طريق الانتداب و الشراكة للجماعات الإقليمية؛

*تعزيز متابعة المستثمرين و مرافقتهم من قبل الجماعات الإقليمية؛

*توسيع مجال تدخل الوكالات العقارية الولائية إلى النشاطات الاقتصادية الأكثر مردودية بحسب قدرات و خصوصية أقاليم كل منها بغية الوصول إلى مستويات نوعية لتكثيف الاستثمارات.

● تحسين مناخ الأعمال و تشجيع الاستثمار

تعكف الحكومة على مواصلة التطهير الجوهري لمناخ الأعمال قصد تحرير الاستثمار و المؤسسات من القيود التي تكبحها:

*توفير ظروف جاذبية الاستثمارات المباشرة الأجنبية خصوصا منها تلك المشاركة في نقل التكنولوجيا و استغلال الموارد الطبيعية للبلاد وإحداث مناصب الشغل، في إطار احترام قاعدة 49/51 في المائة.

*تأطير الترتيبات الجديدة لبروز سوق للعقار الاقتصادي يسمح بالتسيير الأمثل للفضاءات مع ضمان تقليص ريع المضاربة؛

*التعجيل في دراسة الطلبات فيما يخص العقار الصناعي على ألا يكون منح هذا العقار و تسليم التراخيص الإدارية عائقا لجذب الإستثمار المحلي، و تواصل تعزيز المسار الذي سبق أن شرع فيه و هو عصرنة الخدمة العمومية و تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها أمام أصحاب المشاريع الاستثمارية؛

*التعجيل بتطهير وضعية العقار الاقتصادي غير المستغل و تبسيط إجراءات حصول المستثمرين المحتملين على العقار؛

*ترقية العرض المحلي في مجال العقار الاقتصادي التابع لأمالك الجماعات الإقليمية من خلال تهيئة المناطق المصغرة و مناطق نشاطات قصد تشجيع استحداث المؤسسات الصغيرة و المتوسطة لاسيما لفائدة الشباب حاملي المشاريع .

*رقمنة مجمل المحافظات العقارية و إدخال الإعلام الآلي على نشاطات مصالح أملاك الدولة و استكمال الأشغال المتبقية في إعداد المسح العام للأراضي.

*عصرنة إدارة الجمارك من خلال تعزيز نظام المتعامل الاقتصادي المعتمد وتوسيعه إلى أصناف أخرى من المتعاملين و إضفاء الطابع الشخصي على إجراءات الجمركة لصالح المستثمرين و المصدرين.

*تخفيف الإجراءات في مجال تشجيع الاستثمار و تعزيز قدرات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار على تسيير ومتابعة الاستثمارات.

*تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة و تشجيع تنمية الصادرات خارج المحروقات من خلال إطار يحافظ على توازنات ميزان المدفوعات للبلاد.

*إعطاء الأولوية في مجال الاستثمار نحو ترقية المؤسسات المصغرة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة من خلال وضع تدابير تشجيعية و تسهيلية و تحفيزية لتطوير هذا النوع من المقاولاتية.

الهوامش و المراجع المعتمدة:

- (1) بموجب الأمر رقم 95 - 22 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج ر عدد 48 المؤرخة في 3 نوفمبر 1995 المعدل و المتمم.
- (2) حيث شملت 09 قطاعات رئيسية حسب المادة الثانية من الأمر رقم 95 - 22، المرجع السابق.
- (3) القانون رقم 83-17، المؤرخ في 16 جويلية 1983، المتضمن قانون المياه، جريدة رسمية عدد 30.
- (4) المادة 34 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- (5) المادة 43 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.
- (6) المادة 51 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.
- (7) المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 غشت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر عدد 48 المؤرخة في 5 غشت 2018.

(8) C. Maugué et P. Terneyre, « Les délégations de service public en question », CJEG, avril 1997, page 131.

(9)C. constit., déc. n° 92-316 DC, 20 janvier 1993, JO du 22 janvier 1993, page 1118 : « la procédure de publicité préalable prévue à l'article 38 de la loi [...] a précisément pour objet de favoriser un égal accès à l'octroi de délégations de service public » (considérant 38).

(10)CE, 1er avril 2009, Communauté urbaine de Bordeaux et Société Kéolis, n° 323585 et 323593, AJDA 2009, page 621 ; voir le commentaire de Gabrielle Maubon dans cette revue, page 110.

(11)CE, Sect. de l'Intérieur, avis n° 340.609, 7 octobre 1986, « Les grands avis du Conseil d'État », n° 24.

(12)CE, 18 mars 1988, Loupias, n° 57893, Lebon, page 975.

(13) ضريفي نادية، المرفق العام المحلي والتحويلات الجديدة في الجزائر ، لملتقى الوطني حول تحديات الادارة المحلية الواقع والأفاق المنظم يومي: 27 و 28 / 04 / 2010 بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور بالجلفة.

(14) المادة 137 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 ، العدد 37 .

(15) سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، المرجع السابق ص : 39.

(16) المادة 3 من القانون رقم 02-17، مؤرخ في 10 يناير سنة 2017 ، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية الصادرة في 11 جانفي 2017 ، العدد 02 .

(17) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 ، ج ر عدد 48 المؤرخة في 5 أوت 2018.

(18) المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 ، المرجع السابق.

(19) سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص : 31.

(20) ضريفي نادية، المرفق العام المحلي والتحويلات الجديدة في الجزائر ، لملتقى الوطني حول تحديات الادارة المحلية الواقع والأفاق المنظم يومي: 27 و 28 / 04 / 2010 بكلية الحقوق جامعة زياني عاشور بالجلفة.

(21) المادة 137 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 ، العدد 37 .

(22) سمير محمد عبد الوهاب، دور الإدارة المحلية والبلديات في ظل إعادة صياغة دور الدولة، المرجع السابق ص : 39.

(23) فراري محمد، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديمقراطية و الانشغالات المركزية مذكرة نهاية الطور الأول لمدرسة الدكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، 2012-2013 ، الصفحة 154،155 .

(24) المواد :12، 13 ، 166،175،82 من القانون رقم 10-11 ، المتعلق بالبلدية ، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 ، العدد 37 .

(25) المواد :93،83،75،133 ، 134 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 ، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 ، العدد 12 .

(26) المادة 59 من القانون رقم 01-20 ، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية الصادرة في 15 ديسمبر 2001 ، العدد 77 .

(27) المادة 3 من القانون رقم 02-17، مؤرخ في 10 يناير سنة 2017 ، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية الصادرة في 11 جانفي 2017 ، العدد 02 .

